



## KELAYAKAN CUKAI SEBAGAI OPSI KEBIJAKAN PENGENDALIAN TERHADAP PRODUK PANGAN OLAHAN BERNATRIUM TINGGI UNTUK MENURUNKAN PREVALENSI PENYAKIT JANTUNG DAN PEMBULUH DARAH DI INDONESIA

*Feasibility of Excise as a Policy Option to Control the High Consumption of Savoury Foods to Reduce Prevalence of Heart and Blood Vessel Disease in Indonesia*

Boy Riansyah<sup>1</sup>, Suwardi Dwi Pramita<sup>2</sup>, & Destiko Teguh Rinaldi<sup>3</sup>

### Info Artikel

<sup>1</sup>Direktorat Jenderal Bea Cukai, Jakarta

[boy.riansyah@customs.go.id](mailto:boy.riansyah@customs.go.id)

<sup>2</sup>Direktorat Jenderal Bea Cukai, Jakarta

[suwardi.dwi@customs.go.id](mailto:suwardi.dwi@customs.go.id)

<sup>3</sup>Direktorat Jenderal Bea Cukai, Jakarta

[destiko.teguh@customs.go.id](mailto:destiko.teguh@customs.go.id)

Jakarta

Riwayat Artikel :

Diterima 15 April 2024

Direvisi 06 Juni 2024

Disetujui 28 Juni 2024

Tersedia online 30 Juni 2024

**IFI. Classification :** H2.3

qualitative approach. Based on this approach, the results show that excise is a policy that is considered as an appropriate policy to control consumption of sodium contained in processed food products if it is applied with other non-fiscal policies such as education, labeling of sodium content, and sodium consumption advice.

**Keywords :** *Excise levy, Salt, Natrium, Processed Food.*

### Abstrak

Produk pangan olahan merupakan salah satu produk yang konsumsinya cukup besar di Indonesia. Terbukti dari semakin meningkatnya jumlah konsumsi masyarakat Indonesia terhadap konsumsi produk pangan olahan dari tahun ke tahun. Di balik besarnya konsumsi masyarakat akan produk pangan olahan, kandungan natrium dari produk pangan olahan yang

### Abstract

Processed food products are one of the products that many Indonesian people consumed. It is proven by the increasing number of Indonesian people consuming processed food products year to year. Behind the massive consumption of processed food products, the sodium content of processed food products has exceeded the recommended or reasonable consumption limits set by the Ministry of Health or BPOM. In fact, excess sodium consumption has caused degenerative diseases such as obesity, hypertension or other diseases. Health costs due to the handling of disease are also burdening the state health budget. Therefore, it is necessary to regulate consumption control with fiscal policy and non-fiscal policy. Fiscal policy can be an excise levy that can control consumption, change consumption patterns, encourage producers to produce healthier processed products while compensating for the negative externalities caused by these processed food products. This research aims to examine the feasibility of excise from the rationality, design and administration of excise levy, and efforts to improve health through excise. This research uses a descriptive

tersedia saat ini telah melebihi batas anjuran atau kewajaran konsumsi yang ditetapkan Kementerian Kesehatan atau BPOM. Kelebihan konsumsi natrium pada kenyataannya telah menyebabkan penyakit degeneratif seperti obesitas, hipertensi atau penyakit lainnya. Biaya kesehatan akibat adanya penyakit tersebut juga semakin membebani anggaran kesehatan negara. Oleh sebab itu perlu adanya pengaturan pengendalian konsumsi baik dengan kebijakan fiskal maupun kebijakan non fiskal. Kebijakan fiskal dapat berupa cukai yang dapat mengendalikan konsumsi, mengubah pola konsumsi, mendorong produsen untuk memproduksi produk olahan yang lebih sehat sekaligus mengkompensasi eksternalitas negatif yang ditimbulkan oleh produk pangan olahan tersebut. Penelitian ini ditujukan untuk melihat kelayakan cukai dilihat dari rasionalitas, desain dan administrasi cukai, dan upaya peningkatan kesehatan melalui cukai. Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif deskriptif. Berdasarkan pendekatan tersebut didapatkan hasil bahwa cukai merupakan kebijakan yang tepat diambil untuk mengendalikan natrium yang terkandung dalam produksi pangan olahan apabila dibarengi dengan kebijakan non fiskal lain seperti edukasi, pelabelan kandungan natrium, dan penetapan batasan konsumsi natrium yang wajar.

**Kata kunci:** Cukai, Natrium, Pangan Olahan.

## 1. PENDAHULUAN

Produk pangan olahan yang memiliki rasa gurih atau bisa disebut dengan *savoury food* merupakan salah satu makanan yang digemari di Indonesia. Rasa gurih tersebut berasal dari garam yang terdiri dari ion positif (kation) dan ion negatif (anion) sehingga membentuk senyawa netral (tanpa bermuatan). Garam ini terbentuk dari hasil reaksi asam dan basa. Natrium klorida (NaCl) yang merupakan bahan utama garam dapur adalah salah satu jenis garam dalam ilmu kimia. Berdasarkan kadar beratnya, NaCl terdiri dari 39,33 % natrium dan 60,67% klorida. Natrium (sodium) merupakan salah satu mineral penting bagi tubuh. Namun, konsumsi yang berlebihan akan berdampak negatif bagi tubuh. Hampir semua bahan makanan mengandung natrium, baik yang secara alami terkandung di dalamnya maupun yang ditambahkan melalui proses pemasakan. Oleh karena itu, defisiensi natrium sangat jarang terjadi. Sebaliknya, kelebihan asupan natrium sering menjadi penyebab munculnya berbagai macam penyakit, sehingga kelebihan asupan natrium perlu diwaspadai dengan mencermati pola makan sehari-hari.

Saat ini, Indonesia masih mengalami kekurangan gizi dan di sisi lain juga mengalami kelebihan asupan natrium yang juga berkontribusi secara langsung terhadap peningkatan prevalensi penyakit tidak menular utamanya yang menyerang jantung dan pembuluh darah. Berdasarkan data Survei Konsumsi Makanan Individu (SKMI) yang dilakukan oleh Kementerian Kesehatan pada tahun 2014, rerata asupan natrium penduduk Indonesia sebesar 2.764 mg/orang/hari, sekitar 53,5% dari seluruh penduduk di Indonesia mengonsumsi natrium melebihi batas yang dianjurkan oleh Kementerian Kesehatan dan World Health Organization (WHO) sebesar 2.000 mg/orang/hari (Kementerian Kesehatan, 2014).

Berdasarkan Peraturan BPOM Nomor 34 Tahun 2019, Pangan Olahan adalah makanan atau minuman hasil proses dengan cara atau metode tertentu dengan atau tanpa bahan tambahan. Setiap orang yang memproduksi dan/atau mengimpor Pangan Olahan untuk diperdagangkan dalam kemasan eceran, harus memenuhi persyaratan kategori pangan. Dari 16 (enam belas) kategori untuk produk pangan olahan yang telah dikelompokkan oleh BPOM, 6 (enam)

diantaranya mengandung natrium seperti produk susu dan analognya; sereal; produk *bakery*, sup, saus, salad, produk protein; makanan ringan siap santap; dan makanan siap saji yang sudah terkemas.

Pasar permintaan dari berbagai kategori pangan sebagaimana tersebut di atas mengalami kenaikan dalam beberapa tahun belakangan, contohnya adalah produk mi instan. Indonesia saat ini menjadi negara peringkat kedua dengan konsumsi mi instan terbanyak di dunia pada tahun 2022 setelah China. Berdasarkan data dari *World Instant Noodles Association* (WINA), masyarakat Indonesia telah menghabiskan 14,26 miliar bungkus mi instan pada tahun 2021. Apabila dibandingkan dengan jumlah penduduk Indonesia yang mencapai 273 juta jiwa pada tahun 2021, maka rata-rata konsumsi mi instan per tahun di Indonesia mencapai 48-50 bungkus per orang. Angka rata-rata ini masih memperhitungkan seluruh jumlah penduduk (termasuk bayi yang masih menyusui). Apabila perhitungan rata-rata ini ditelaah lebih lanjut dengan mengeluarkan jumlah penduduk kategori bayi yang masih menyusui tentunya rata-rata konsumsi mi instan per tahun di Indonesia akan semakin meningkat melebihi 50 bungkus per tahun per orang. Pada tahun 2022 terakhir, angka ini melonjak menjadi 14,3 milyar bungkus yang apabila dibandingkan dengan angka pada tahun 2021 terjadi kenaikan sebesar 7-8% per tahunnya (World Instant Noodles Association, 2023).

Tabel 1.1 Total Penjualan *Savoury Snacks* di Indonesia (dalam ribu ton)

Subkategori	2018	2019	2020	2021	2022
Nuts, Seeds and Trail Mixes	139,8	143,2	131,8	131,6	139
Salty Snacks	232,9	240,0	230,8	235,7	241,1
Savoury Biscuits	46,0	46,4	46,7	47,5	48,5
Popcorn	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
Meat Snacks	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
Seafood Snacks	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
Other Savoury Snacks	11,2	11,6	11,6	11,8	11,9
<b>Total Savoury Snacks</b>	<b>430,3</b>	<b>441,5</b>	<b>421,2</b>	<b>426,9</b>	<b>436,9</b>

Sumber: Euromonitor, 2023 (diolah oleh Penulis).

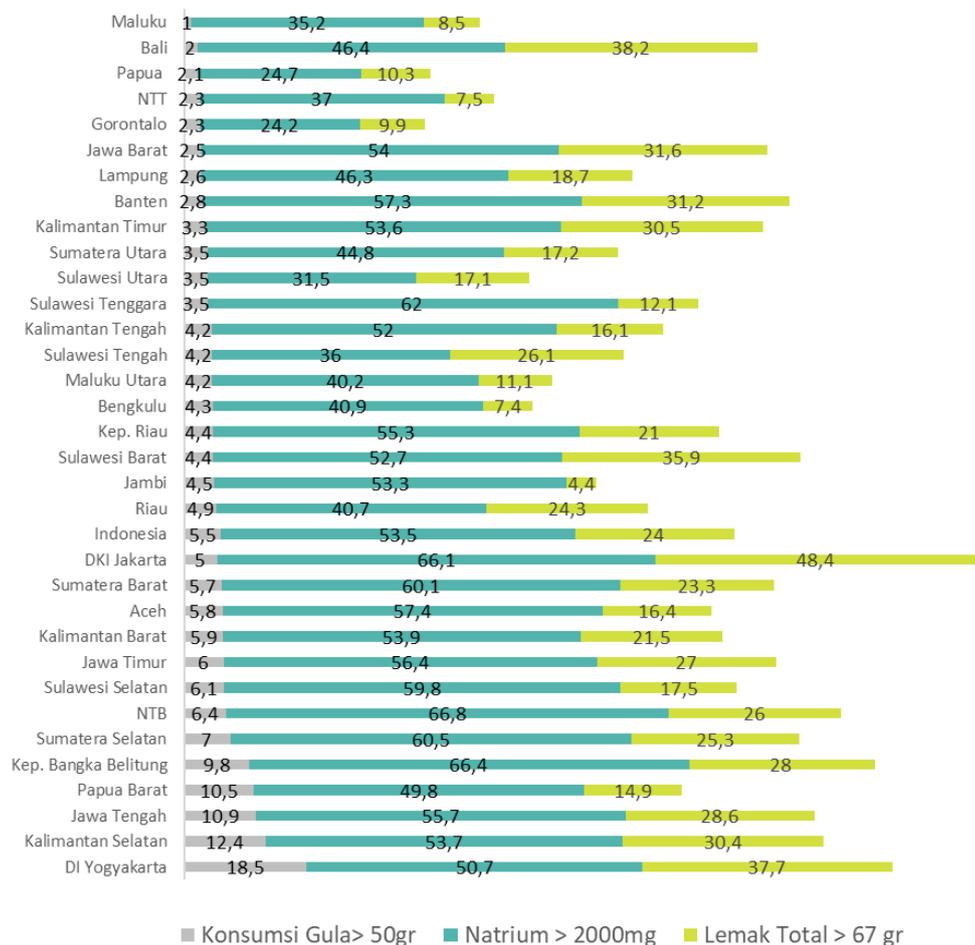
Berdasarkan data pada Tabel 1.1, produk pangan yang biasanya mengandung kadar natrium yang cukup tinggi seperti makanan ringan, biskuit, keripik, dan kacang-kacangan juga mengalami kenaikan. Adapun penurunan jumlah *savoury snacks* di Indonesia tahun 2020 disebabkan oleh pandemi Covid-19 yang berdampak pada industri makanan ringan. Guncangan ekonomi yang terjadi serta pembatasan kegiatan penjualan membuat terjadinya penurunan yang cukup tajam sebesar 4-5% dibandingkan dengan tahun sebelumnya. Namun demikian pada tahun 2022, total penjualan *savoury snacks* di Indonesia kembali meningkat sebesar 2-3% menjadi 436 ribu ton dibandingkan dengan tahun sebelumnya. Pada tahun 2024, penjualan *savoury snacks* di Indonesia diperkirakan akan mencapai 460 ribu ton per tahunnya (Euromonitor, 2023).

Natrium (sodium) merupakan salah satu mineral penting bagi tubuh. Namun demikian, asupan yang berlebihan akan berdampak negatif bagi tubuh. Hampir semua bahan makanan yang beredar saat ini mengandung natrium, baik yang secara alami terkandung di dalamnya maupun yang ditambahkan melalui proses pemasakan. Oleh karena itu, defisiensi natrium

sangat jarang terjadi. Sebaliknya, kelebihan asupan natrium sering menjadi penyebab munculnya berbagai macam penyakit, sehingga kelebihan asupan natrium perlu diwaspadai.

Berdasarkan data Survei Konsumsi Makanan Individu (SKMI) yang dilakukan oleh Kementerian Kesehatan tahun 2014, dapat dilihat bahwa persentase penduduk yang mengonsumsi gula, natrium, dan lemak berlebih relatif tinggi khususnya konsumsi natrium sebagaimana dapat dilihat pada Gambar 1.1. Berdasarkan informasi survei tersebut, dapat dilihat bahwa konsumsi natrium berlebih relatif besar dibandingkan gula dan lemak yaitu sebesar 53,5% baik data penduduk per provinsi maupun nasional (sebagaimana dapat dilihat pada diagram berwarna hijau pada gambar 1.1). Adapun batasan konsumsi yang dianjurkan oleh Kementerian Kesehatan adalah 2.000mg/orang/hari (Kementerian Kesehatan, 2014).

Gambar 1.1 Persentase Penduduk yang Mengonsumsi Gula, Natrium, dan Lemak yang Melebihi Batas Anjuran Kementerian Kesehatan per Provinsi dan Nasional



Sumber: Kementerian Kesehatan, 2014.

Berdasarkan laporan yang dikeluarkan oleh WHO, Indonesia menempati urutan ke-4 terkait rata-rata asupan natrium per orang per hari terbesar di negara-negara ASEAN setelah Singapura, Brunei, dan Thailand (World Health Organization, 2023). Pada laporan tersebut

didapatkan informasi bahwa berdasarkan *sodium and salt scorecard countries* tahun 2023, asupan natrium penduduk Indonesia semakin meningkat dari tahun ke tahun, dimana yang terakhir mencapai 4.143 mg/orang/hari. Jumlah asupan ini mengalami kenaikan hampir 100% dalam kurun waktu kurang dari 10 tahun sehingga menjadi sinyal bahwa pola konsumsi masyarakat Indonesia semakin memburuk. Kelebihan konsumsi natrium ini terjadi hampir di seluruh wilayah Indonesia, terutama di kota-kota besar dikarenakan pola makan yang kurang sehat atau kurangnya kesadaran masyarakat terkait kandungan natrium yang dikonsumsi sehari-hari. Untuk mengatasi permasalahan tersebut, perlu perhatian dan campur tangan pemerintah sehingga dampak buruk yang ditimbulkan dapat ditekan atau dihindari.

Pemerintah Indonesia saat ini sebetulnya telah mengatur batasan konsumsi harian natrium yang disarankan sebagai bentuk pengendalian konsumsi natrium melalui Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 30 Tahun 2013 tentang Pencantuman Informasi Kandungan Gula, Garam, dan Lemak serta Pesan Kesehatan untuk Pangan Olahan dan Pangan Siap Saji. Adapun batasan konsumsi harian tersebut adalah sebesar 2.000 miligram per hari. Peraturan tersebut juga mewajibkan produsen produk pangan olahan untuk mencantumkan informasi kandungan gula, natrium, dan lemak serta pesan kesehatan pada label pangan (Kementerian Kesehatan, 2015; Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 30 Tahun 2013 tentang Pencantuman Informasi Kandungan Gula, Garam, dan Lemak Serta Pesan Kesehatan Untuk Pangan Olahan dan Pangan Siap Saji, 2013). Namun demikian pencantuman pesan kesehatan tersebut belum dapat menekan jumlah konsumsi natrium masyarakat Indonesia saat ini. Oleh sebab itu kebijakan lain yang dapat menekan konsumsi perlu untuk segera dilakukan, diantaranya adalah penerapan *salt tax* atau pemungutan cukai terhadap produk pangan olahan bernatrium tinggi. Kebijakan-kebijakan tersebut akan menjadi efektif jika diterapkan secara bersama-sama dan diikuti dengan kebijakan lain yang turut mempromosikan pengurangan konsumsi natrium dan penyediaan makanan yang sehat (Dodd et al., 2020).

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis kemungkinan pemungutan cukai untuk produk pangan olahan yang mengandung natrium tinggi. Cukai dapat dikenakan terhadap produk yang memiliki dampak negatif terhadap kesehatan (Cnossen, 2022). Dari sisi hukum, peraturan yang ada saat ini yaitu Undang Undang Nomor 11 Tahun 1995 tentang Cukai sebagaimana diubah terakhir dengan Undang Undang Nomor 7 Tahun 2021 tentang Harmonisasi Peraturan Perpajakan, memungkinkan untuk menambah jenis barang kena cukai selain objek yang telah ditetapkan (hasil tembakau, etil alkohol, dan minuman mengandung etil alkohol) dengan mempertimbangkan karakteristik barang kena cukai yaitu konsumsinya perlu dikendalikan; peredarannya perlu diawasi; pemakaiannya dapat menimbulkan dampak negatif bagi masyarakat atau lingkungan hidup; atau pemakaiannya perlu pembebanan pungutan negara demi keadilan dan keseimbangan.

Penelitian ini diharapkan akan memberi kontribusi dalam pengembangan literatur di bidang kebijakan publik yang berkaitan dengan penerimaan negara dan ekonomi sektor publik. Selain itu penelitian ini juga diharapkan dapat digunakan oleh pemerintah dalam meningkatkan kesehatan masyarakat melalui pengaturan kebijakan fiskal yang dapat mengubah pola konsumsi masyarakat Indonesia terhadap natrium menjadi lebih terkendali.

## 2. TINJAUAN PUSTAKA

## **Natrium dan Kesehatan**

Natrium memiliki peranan yang penting bagi tubuh manusia apabila dikonsumsi secara cukup atau tidak berlebihan. Tubuh manusia memerlukan natrium dalam jumlah wajar untuk menghantarkan impuls saraf, mengontraksikan, dan mengendurkan otot serta menjaga keseimbangan air dan mineral (Harvard T.H. Chan, 2023). Dibalik kebutuhan manusia akan natrium, asupan natrium yang berlebih akan berkontribusi secara langsung terhadap obesitas dan peningkatan prevalensi penyakit tidak menular terutama penyakit yang berhubungan dengan jantung dan pembuluh darah (Furqonia et al., 2023; Rayanti et al., 2019; Yunus et al., 2023; Zhang et al., 2018). Dampak negatif atas konsumsi natrium berlebih tersebut akan berpotensi membebani masyarakat secara pribadi baik dengan menurunkan produktivitas seseorang maupun membebani keuangan masyarakat akibat timbulnya penyakit tidak menular. Di sisi lain, pemerintah juga akan semakin terbebani dengan peningkatan biaya penanggulangan kesehatan akibat dampak negatif konsumsi natrium berlebih di masyarakat.

Konsumsi natrium yang tepat dalam kehidupan sehari-hari akan berpengaruh positif bagi kesehatan masyarakat karena sistem kardiovaskular dan tekanan darah seseorang khususnya penderita hipertensi akan terjaga (Grillo et al., 2019). Oleh sebab itu penting bagi pemerintah mendorong masyarakat untuk mengonsumsi natrium sesuai anjuran dan menekan konsumsi natrium berlebih baik melalui kebijakan non-fiskal maupun kebijakan fiskal yang akan mempengaruhi pola konsumsi masyarakat.

### **Pengendalian Konsumsi Natrium**

Dalam rangka meningkatkan kesehatan penduduk di dunia, WHO mendorong seluruh negara untuk mengurangi konsumsi natrium berlebih atau mengonsumsi natrium sesuai ambang batas yang ditetapkan. Adapun salah satu program yang dibuat oleh WHO untuk mengurangi konsumsi natrium berlebih adalah program *“Surveillance - monitor salt use, Harness Industry - promote the reformulation of foods and meals to contain less salt, Adopt standards for labelling and marketing - implement standards for effective and accurate labelling and marketing of food, Knowledge - educate and communicate to empower individuals to eat less salt, Environment - support settings to promote healthy eating”* atau disingkat sebagai SHAKE yang merupakan kebijakan non-fiskal (World Health Organization, 2016). Pada tahun 2023, WHO juga menerbitkan laporan terkait penurunan asupan natrium yang mengelaborasi kebijakan non-fiskal dan kebijakan fiskal sebagai ukuran keberhasilan suatu negara dalam menurunkan konsumsi natrium berlebih dalam produk pangan (World Health Organization, 2023).

### **Kebijakan Fiskal Sebagai Alat Pengendalian Konsumsi Natrium Berlebih**

Cukai merupakan salah satu instrumen fiskal yang tepat untuk mengendalikan konsumsi suatu barang. Cnossen (2022) menyebutkan bahwa cukai merupakan pungutan yang dikenakan untuk tujuan salah satunya mengompensasi dampak atau eksternalitas negatif yang ditimbulkan suatu barang serta mengendalikan konsumsi suatu masyarakat terhadap suatu barang. Terkait dengan hal tersebut, secara teori pungutan cukai juga dapat diartikan sebagai *sin taxes* yang menghukum seseorang yang melakukan perbuatan buruk seperti merokok dan mengonsumsi minuman keras (Cnossen, 2022). Untuk meningkatkan efektivitas pungutan cukai dalam mengendalikan konsumsi maupun mengompensasi dampak negatif yang ditimbulkan

suatu barang, pemungutan cukai harus rasional yang dinilai dari kemudahan untuk memungut, guncangan ekonomi yang minimum, koreksi terhadap guncangan pajak penghasilan, kegagalan pasar dan kegagalan individu, serta pengurangan regresivitas. Kemudian faktor kedua yang perlu diperhatikan adalah desain dan administrasi pungutan cukai yang meliputi pilihan tarif cukai antara spesifik atau *advalorem*, pertimbangan efisiensi atau tarif yang memaksimalkan penerimaan, pentingnya koordinasi dan pengaplikasian yang benar, aturan teknis sebagai pelengkap yang sangat diperlukan, penggunaan dana *earmarking*, serta pemeriksaan fisik yang lebih layak dibandingkan penelitian akuntansi. Selain itu pungutan cukai harus dapat menjaga kualitas kesehatan seperti yang terjadi di cukai tembakau, minuman beralkohol, minuman berpemanis, serta lotre dan kasino (Cnossen, 2022).

Di Indonesia, kebijakan cukai diatur melalui Undang Undang Nomor 11 Tahun 1995 tentang Cukai sebagaimana diubah terakhir dengan Undang Undang Nomor 7 Tahun 2021 tentang Harmonisasi Peraturan Perpajakan. Dalam peraturan tersebut, cukai didefinisikan sebagai pungutan negara yang dikenakan terhadap barang-barang tertentu yang mempunyai sifat dan karakteristik tertentu, yaitu: konsumsinya perlu dikendalikan, peredarannya perlu diawasi, pemakaiannya dapat menimbulkan dampak negatif bagi masyarakat atau lingkungan hidup, atau pemakaiannya perlu pembebanan pungutan negara demi keadilan dan keseimbangan. Berdasarkan Undang-Undang tersebut terbuka kemungkinan penambahan objek cukai baru yang masuk dalam kategori atau karakteristik barang-barang tertentu yang dapat dikenakan cukai. Dalam konteks konsumsi natrium yang jika dikonsumsi berlebih dapat menimbulkan dampak negatif bagi konsumennya dapat dimasukkan sebagai objek cukai baru yang masuk dalam karakteristik barang yang konsumsinya menimbulkan dampak negatif bagi masyarakat.

Pengenaan pajak atau cukai terhadap produk pangan yang mengandung natrium dapat digunakan untuk mengendalikan konsumsi natrium berlebih di suatu negara. WHO menyebutkan bahwa instrumen fiskal tersebut dapat menjadi solusi dalam menekan konsumsi natrium yang berada di atas ambang kebutuhan harian di masyarakat. Di beberapa negara, kebijakan fiskal berupa pemungutan pajak atau cukai sudah dikenakan secara khusus terhadap produk pangan yang mengandung natrium sehingga kebijakan fiskal ini bukan merupakan kebijakan yang baru dalam dunia internasional. Adapun negara-negara yang tercatat sudah mengimplementasikan pajak atau cukai terhadap produk pangan yang mengandung natrium diantaranya adalah Hungaria, Fiji, Meksiko, Tonga, serta Saint Vincent dan Grenadines (Dodd et al., 2020; World Health Organization, 2016). Oleh sebab itu dapat dikatakan bahwa pengenaan instrumen fiskal berupa cukai untuk menangani konsumsi natrium berlebih di masyarakat serta dampak negatif yang ditimbulkannya sejalan dengan teori, *best practice*, dan literatur lain termasuk juga kebijakan yang ada saat ini.

### 3. METODE PENELITIAN

Dalam rangka mendalami permasalahan dan menyampaikan perspektif berbeda-beda dari berbagai sumber informasi, serta menggambarkan kondisi dan situasi yang kompleks, maka penulis menggunakan pendekatan kualitatif dalam tulisan ini. Pendekatan kualitatif deskriptif dapat menafsirkan data yang diperoleh tentang suatu situasi, hubungan, pandangan, maupun

sikap yang tampak akan suatu proses yang sedang berlangsung (Creswell, 2014). Dengan demikian dapat dikatakan bahwa pendekatan kualitatif tepat untuk digunakan dalam menangkap tujuan penulis dalam mendalami masalah, menangkap berbagai perspektif dari teori dan informasi atas penelitian kelayakan cukai sebagai opsi kebijakan pengendalian terhadap produk pangan olahan bernatrium tinggi untuk menurunkan prevalensi penyakit jantung dan pembuluh darah di Indonesia.

Dalam penelitian menggunakan metode kualitatif, tahap pertama penelitian dapat dibangun melalui analisis terhadap beberapa sumber seperti koran, makalah, laporan, serta dokumen pribadi seperti buku harian, surat dan surat elektronik (Creswell, 2014). Merujuk pada teori tentang metode penelitian yang dikemukakan oleh Creswell, peneliti pada tulisan ini mengumpulkan data-data, hasil penelitian ilmiah dalam jurnal, laporan penelitian, peraturan perundang-undangan, serta rekomendasi kebijakan. Selanjutnya dengan menggunakan bahan-bahan tersebut, peneliti kemudian membuat gagasan umum yang ditulis secara khusus, mengkodifikasi gagasan, dan kemudian menarasikan ringkasan atau kesimpulan berupa kelayakan cukai sebagai opsi kebijakan pengendalian terhadap produk pangan olahan bernatrium tinggi.

Tahap selanjutnya dalam proses analisis data kualitatif yang tidak kalah penting adalah proses validasi data untuk memeriksa akurasi hasil penelitian dan menguji apakah temuan penelitian akurat dari sudut pandang peneliti, partisipan, atau pembaca. Salah satu strategi dalam menguji validitas data adalah dengan melakukan proses triangulasi sumber data informasi yang berbeda. Jika tema yang dibangun berdasarkan sejumlah sumber data atau perspektif dari partisipan, maka proses ini dapat menambah validitas penelitian (Creswell, 2014).

Pada penelitian ini, penulis menganalisis kelayakan cukai terhadap produk pangan olahan yang kadar natriumnya tinggi dengan menggunakan tahapan yang disampaikan oleh Creswell pada metode kualitatif. Peneliti menganalisis kemungkinan pengenaan cukai terhadap produk pangan olahan yang kadar natriumnya tinggi dari sisi latar belakang pengambilan kebijakan, desain dan administrasi kebijakan, serta bagaimana kebijakan ini dapat meningkatkan kualitas kesehatan. Selanjutnya penelitian ini terbatas atau tidak meliputi proyeksi penerimaan negara dan dampak ekonomi yang ditimbulkan akibat pengenaan cukai terhadap produk pangan olahan yang kadar natriumnya tinggi.

#### **4. HASIL ANALISIS DAN PEMBAHASAN**

Beban global dari pola makan yang tidak sehat merupakan tantangan utama di bidang kesehatan dan pembangunan masyarakat di seluruh dunia. Tindakan mendesak diperlukan untuk memodifikasi pola produksi dan konsumsi makanan dan minuman, termasuk makanan yang diproduksi industri (*pre-packaged*). Salah satu permasalahan terkait pola konsumsi yang sudah menjadi perhatian secara serius adalah kelebihan konsumsi natrium, gula dan lemak tidak sehat, terutama asam lemak trans (lemak trans) dan asam lemak jenuh, serta rendahnya konsumsi produk pangan yang lebih sehat seperti biji-bijian, kacang-kacangan, sayuran, dan buah-buahan.

Sampai dengan saat ini, jumlah kematian di seluruh dunia akibat konsumsi natrium berlebih diperkirakan mencapai 1,89 juta setiap tahunnya (WHO, 2023). Sebagaimana kita ketahui bahwa konsumsi natrium berlebih merupakan penyebab utama tekanan darah tinggi dan peningkatan risiko penyakit kardiovaskular seperti serangan jantung, stroke dan gagal ginjal. Berdasarkan laporan WHO tahun 2023, asupan global natrium secara rata-rata diperkirakan mencapai 4.310 mg/orang/hari, yang jumlahnya dua kali lipat melebihi fisiologis rekomendasi WHO yaitu kurang dari 2.000 miligram natrium per hari pada orang dewasa (WHO, 2023).

Prevalensi penyakit jantung ataupun yang terkait dengan pembuluh darah yang disebabkan oleh tingginya konsumsi natrium di Indonesia masih sangat tinggi. Hampir 1 dari 3 orang (30,8%) penduduk usia di atas 18 tahun mengalami hipertensi berdasarkan hasil pengukuran (Riskesmas, 2023). Angka ini juga tercermin dari tingginya pembiayaan penyakit jantung dan pembuluh darah yang ditanggung oleh BPJS Kesehatan. Pada tahun 2022, BPJS Kesehatan mengeluarkan pembiayaan penyakit jantung, stroke serta gagal ginjal dengan total mencapai 17,53 triliun. Angka ini mengalami kenaikan sebesar 39% apabila dibandingkan dengan tahun 2021 yang pembiayaannya hanya sebesar 12,61 triliun. (BPJS Kesehatan, 2023)

Pengurangan asupan natrium adalah salah satu cara yang paling efisien untuk meningkatkan kesehatan dan mengurangi beban penyakit tidak menular karena dapat mencegah kejadian penyakit kardiovaskular dan kematian dalam jumlah besar dengan total biaya program yang sangat rendah (WHO, 2023). Dalam menanggapi permasalahan asupan natrium secara global, 194 negara anggota WHO sepakat untuk menargetkan pengurangan jumlah asupan sodium sebesar 30 persen pada tahun 2025. Hal ini menunjukkan bahwa secara global, negara-negara di dunia telah berkomitmen untuk mengurangi asupan natrium sebagai bentuk penyelamatan jiwa masyarakat dunia dari bahaya konsumsi natrium berlebih.

WHO telah menyusun beberapa kebijakan melalui *Sodium Country Scorecard* yang berisikan penilaian dari masing-masing negara terkait langkah yang sudah diambil dan diterapkan dalam proses pengurangan jumlah asupan sodium pada tahun 2022. Adapun item kriteria yang dimasukkan dalam model penilaian/penentuan *Sodium Country Scorecard* yang dilakukan oleh WHO tersebut adalah sebagai berikut:

- Reformulasi untuk mengurangi kadar natrium di seluruh pasokan produk pangan
- Pengaturan kebijakan pengadaan dan pelayanan pangan untuk publik
- Penerapan label informasi nutrisi
- Kampanye media massa
- Pembatasan pemasaran
- Kebijakan fiskal yang bertujuan untuk pengendalian

### **Kebijakan fiskal yang bertujuan untuk mengendalikan konsumsi produk pangan yang memiliki kadar natrium yang tinggi**

Berkaitan dengan pengendalian konsumsi natrium di masyarakat, kebijakan fiskal (salah satunya berupa cukai) yang mempengaruhi harga produk bernatrium dapat menekan konsumsi dengan mengubah pola konsumsi atau perilaku konsumsi masyarakat. Penetapan kebijakan fiskal pada produk pangan yang mengandung natrium merupakan langkah yang tepat untuk mengendalikan asupan natrium di masyarakat. Dengan kebijakan fiskal, pemerintah akan

mengubah perilaku konsumen dalam mengkonsumsi pangan yang mengandung natrium melalui peningkatan harga akibat dikenakannya pungutan negara terhadap barang tersebut. Hal tersebut sesuai dengan teori ekonomi dimana permintaan suatu barang dipengaruhi oleh salah satunya harga dari suatu barang (Pyndick & Rubinfeld, 2018).

Penerapan kebijakan fiskal terhadap produk pangan yang memiliki kadar natrium yang tinggi merupakan salah satu item kriteria dalam model penilaian *scorecard* bagi seluruh negara anggota WHO dalam rangka pengurangan asupan natrium bagi masyarakat. WHO secara implisit juga menyadari bahwa kebijakan pengendalian yang efektif terhadap tingginya asupan natrium ini harus berupa bauran antara kebijakan fiskal dan nonfiskal. Oleh karena itu, WHO mendorong dan mendukung secara penuh kepada seluruh negara anggotanya agar dapat segera menyusun kebijakan fiskal yang dapat digunakan sebagai salah satu mekanisme pengendalian tingkat konsumsi natrium di seluruh dunia. Kebijakan fiskal juga telah ditetapkan sebagai salah satu langkah dalam pencapaian target penurunan asupan natrium sebesar 30% pada tahun 2025.

Sebagaimana dijelaskan sebelumnya, natrium dalam jumlah besar pada produk pangan dapat menimbulkan dampak negatif bagi kesehatan masyarakat yaitu hipertensi dan penyakit yang berkaitan dengan kardiovaskular (jantung dan pembuluh darah). Biaya kesehatan yang semakin meningkat setiap tahunnya pada penyakit hipertensi juga akan semakin membebani keuangan negara. Dengan adanya dampak negatif tersebut, maka produk pangan yang mengandung natrium dalam jumlah besar dapat dikategorikan sebagai barang yang menimbulkan eksternalitas negatif sehingga diperlukan adanya intervensi pemerintah dalam mengatasi kegagalan pasar berupa eksternalitas negatif tersebut. Instrumen fiskal berupa pungutan cukai dapat menjadi pilihan kebijakan yang dapat mengkompensasi kegagalan pasar yang timbul akibat produk pangan olahan mengandung natrium. Hal tersebut sesuai dengan yang disebutkan oleh Cnossen (2022) yang menyatakan bahwa pungutan cukai merupakan salah satu opsi dalam menghadapi adanya kegagalan pasar, dalam hal ini eksternalitas negatif yang ditimbulkan oleh produk pangan olahan mengandung natrium.

#### **4.1 Alasan Pemungutan Cukai yang Rasional**

Kebijakan pengenaan cukai seharusnya didasari beberapa alasan yang diantaranya dinilai dari kemudahan pemungutan cukai, pertimbangan kegagalan pasar, pertimbangan guncangan ekonomi akibat pemungutan cukai dan menghindari regresivitas (Cnossen, 2022). Untuk kemudahan pemungutan cukai, pengenaan cukai pada prinsipnya terbagi dua, yaitu dikenakan pada saat barang yang dikenakan cukai diimpor atau diproduksi atau dikenakan pada saat penjualan ke konsumen atau pada *retailer*. Pengenaan cukai pada saat produksi atau importasi memiliki kelebihan kemudahan dalam administrasi perpajakan dan banyak digunakan oleh negara-negara berkembang (Terra, 1996). Pengenaan cukai di Indonesia saat ini, berdasarkan Undang Undang Nomor 11 Tahun 1995 tentang Cukai sebagaimana diubah terakhir dengan Undang Undang Nomor 7 Tahun 2021 tentang Harmonisasi Peraturan Perpajakan, terutang cukai saat barang diimpor maupun telah selesai dibuat (dalam level produksi pabrik). Oleh sebab itu, cukai terhadap *savoury food* dapat dikenakan saat importasi maupun saat diproduksi sehingga sesuai dengan kemudahan pungutan cukai yang disampaikan oleh Cnossen (2022).

Cukai juga disebutkan oleh Cnossen (2022) sebagai bentuk kebijakan akibat adanya kegagalan pasar. Berdasarkan data Survei Konsumsi Makanan Individu (SKMI) tahun 2014 pada, rerata asupan natrium penduduk Indonesia sebesar 2.764 mg/orang/hari, sekitar 53,5% dari seluruh penduduk di Indonesia mengonsumsi natrium melebihi batas yang dianjurkan oleh Kementerian Kesehatan dan WHO sebesar 2.000 mg/orang/hari (Kementerian Kesehatan, 2014). Kelebihan asupan natrium berkontribusi secara langsung terhadap obesitas yang meningkatkan prevalensi penyakit yang menyerang jantung dan pembuluh darah (Furqonia et al., 2023; Rayanti et al., 2019; Yunus et al., 2023; Zhang et al., 2018). Prevalensi penyakit jantung dan pembuluh darah yang disebabkan oleh tingginya konsumsi natrium di Indonesia masih sangat tinggi yang ditunjukkan dengan 30,8% penduduk usia di atas 18 tahun mengalami hipertensi (Risikedas, 2023). Dampaknya adalah, pada tahun 2022, BPJS Kesehatan mengeluarkan pembiayaan penyakit jantung, stroke serta gagal ginjal dengan total mencapai 17,53 triliun. Angka ini mengalami kenaikan sebesar 39% apabila dibandingkan dengan tahun 2021 yang pembiayaannya hanya sebesar 12,61 triliun. (BPJS Kesehatan, 2023)

Hal ini menunjukkan bahwa produk pangan olahan mengandung natrium saat ini merupakan salah satu pemicu tingginya tingkat hipertensi di Indonesia dan telah membebani keuangan negara akibat penyakit yang ditimbulkan tersebut. Dengan kata lain konsumsi atas produk pangan olahan mengandung natrium tersebut telah menimbulkan dampak negatif atau eksternalitas negatif yang tidak dapat dikompensasi oleh pasar atau kegagalan pasar. Hal ini sesuai dengan karakteristik barang kena cukai yang diatur di Undang Undang Nomor 11 Tahun 1995 tentang Cukai sebagaimana diubah terakhir dengan Undang Undang Nomor 7 Tahun 2021 tentang Harmonisasi Peraturan Perpajakan yaitu pemakaiannya menimbulkan dampak negatif bagi masyarakat atau lingkungan hidup.

Berdasarkan data dampak negatif konsumsi dan karakteristik barang kena cukai di Indonesia, maka produk pangan olahan mengandung natrium ini dapat dikenakan cukai sebagai bentuk kebijakan pemerintah dalam mengatasi kegagalan pasar berupa eksternalitas negatif yang ditimbulkan. Pengenaan cukai ini dapat dijadikan salah satu rangkaian kebijakan bersamaan dengan reformulasi produk, edukasi konsumen, dan pelabelan kemasan (Santos et al., 2021). Dengan adanya cukai terhadap produk pangan olahan mengandung natrium tersebut, diharapkan akan mengubah perilaku konsumen karena dipengaruhi oleh harga dari suatu barang (Pyndick & Rubinfeld, 2018). Dari sisi produsen, mereka akan menyesuaikan kandungan natriumnya di bawah standar yang ditetapkan sehingga mendapatkan insentif tidak perlu membayar cukai. Pengurangan asupan natrium dapat memberikan efek yang baik bagi sistem kardiovaskular sehingga menurunkan tekanan darah pada pasien hipertensi (Grillo et al., 2019).

Selanjutnya Cnossen (2022) juga menyebutkan bahwa pungutan cukai diharapkan tidak menimbulkan guncangan ekonomi saat dikenakan. Kementerian Keuangan melalui Direktorat Jenderal Bea dan Cukai yang menangani kebijakan cukai, mempertimbangkan 4 pilar dalam menyusun kebijakan cukai atas suatu produk. Pertimbangan tersebut antara lain berupa pertimbangan tenaga kerja, pengendalian konsumsi, penerimaan negara, dan pengendalian barang ilegal (DJBC, 2023). Empat pilar tersebut diterapkan pada barang kena cukai yang ada saat ini yang juga dapat diterapkan pada barang kena cukai lainnya. Dengan demikian, dapat disebutkan bahwa kebijakan pengenaan cukai pada produk pangan olahan mengandung

natrium akan mempertimbangkan berbagai aspek sehingga diharapkan tidak akan menimbulkan guncangan perekonomian Indonesia.

Selanjutnya bahwa rencana kebijakan pengenaan cukai terhadap produk pangan yang bernatrium tinggi ini juga sejalan dengan amanat Rancangan Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2020-2024 yang secara jelas sudah mengamanatkan untuk perluasan penerapan cukai terhadap produk pangan yang berisiko tinggi terhadap kesehatan (Bappenas, 2019). Pungutan cukai merupakan pungutan yang dikenakan terhadap barang tertentu sehingga beban cukai hanya akan dirasakan oleh masyarakat yang mengkonsumsi barang tersebut (Cnossen, 2022). Terdapat efek regresif dari pungutan cukai yang dikenakan terhadap suatu barang dalam hal ini produk pangan olahan mengandung natrium, namun demikian dengan sifat cukai yang mengendalikan konsumsi dan mengubah pola konsumsi masyarakat, diharapkan masyarakat dapat mengurangi konsumsi *savoury food* dan produsen juga diharapkan dapat menyesuaikan makanan pangan olahan dengan kadar natrium yang sesuai anjuran kesehatan sehingga walaupun cukai bersifat regresif namun memberi dampak yang baik khususnya bagi kesehatan masyarakat.

Kebijakan cukai terhadap produk pangan yang memiliki kadar natrium tinggi di beberapa negara menunjukkan dampak yang positif bagi negara bersangkutan. Sejak peluncurannya pada tahun 2011 di Hungaria, konsumsi produk pangan yang tidak sehat (memiliki kadar natrium yang tinggi) mengalami penurunan yang cukup besar. Berdasarkan penelitian yang dilakukan oleh *National Institute and Health Development* pada tahun 2013 menunjukkan bahwa terjadi penurunan penjualan produk pangan yang bernatrium tinggi sebesar 27%, dan kenaikan harga produk tersebut di kisaran 29%. Riset kedua dilakukan pada tahun 2014 oleh peneliti yang sama dan memberikan kesimpulan bahwa konsumen di Hungaria merespons kebijakan fiskal terhadap produk pangan yang tidak sehat ini dengan beralih ke produk yang lebih sehat dan/atau mengurangi pembelian produk yang terkena pajak karena mengandung natrium yang tinggi (WHO Regional Office for Europe, 2015). Selain itu dalam empat tahun pertama pemberlakuan dengan tarif sebesar 250 HUF per kg /  $\pm$ 13.000 IDR per kg, Hungaria berhasil mendapatkan tambahan penerimaan sebesar 219 juta USD yang digunakan untuk pembiayaan kesehatan publik. Hal ini menunjukkan bahwa pemberlakuan kebijakan cukai terhadap produk pangan yang tidak sehat (bernatrium tinggi) di Hungaria memiliki dua dampak positif sekaligus yaitu berkurangnya tingkat konsumsi natrium serta tambahan penerimaan negara yang dapat digunakan untuk pembelanjaan di sektor kesehatan publik.

Studi sejenis juga dilakukan di Selandia Baru dan Meksiko. Hasil studi di Selandia Baru yang dilakukan pada tahun 2015 menghasilkan kesimpulan bahwa skenario kenaikan pajak sebesar 20% terhadap produk pangan sumber utama natrium dapat menyelamatkan 1.977 nyawa per tahun akibat risiko kematian penyakit kardiovaskular yang dapat dihindari serta mengurangi asupan natrium secara total sebesar 10,77%. Skenario kebijakan pajak ini akan lebih optimal apabila dibarengi dengan subsidi sebesar 20% untuk produk pangan yang sehat seperti sayur dan buah dapat menyelamatkan 2.352 nyawa per tahun (18,97% lebih tinggi dibandingkan dengan tanpa kebijakan subsidi pada produk pangan yang sehat (Ni Murchu C, 2017). Adapun untuk hasil di Meksiko, pengenaan pajak terhadap makanan yang tidak sehat dapat menurunkan konsumsinya sebesar 4,8% pada tahun pertama, dan 7,4% di tahun kedua (Taillie et al.,

2017). Dengan kondisi tersebut, produsen akan menyesuaikan kandungan natrium pada produk pangan yang di produksinya sehingga produknya berada di bawah batas aman konsumsi natrium yang telah ditentukan. Dengan demikian kebijakan fiskal akan menghasilkan kebiasaan asupan konsumsi natrium yang rendah di masyarakat.

#### 4.2 Desain dan Administrasi Cukai

Penyusunan kebijakan tentang cukai pada umumnya berkaitan dengan 3 aspek yaitu sistem, struktur dan tarif cukai. Ketiga unsur tersebut secara bersama-sama akan menentukan efektivitas dari usaha pengendalian konsumsi atas suatu barang dan penghindaran potensi *tax avoidance*. Kenaikan tarif yang tidak diimbangi dengan struktur yang baik, akan menyebabkan tujuan pemerintah dalam menerapkan cukai sebagai pengendalian akan gagal atau tidak efektif (Laffer, 2014).

Pada umumnya, sistem cukai yang berlaku di seluruh dunia terdiri dari tiga yaitu *advalorem* (persentase tertentu dari harga), spesifik (*monetary unit* tertentu), atau gabungan keduanya. Pada rencana pengenaan cukai terhadap *savoury food* ini, tarif cukai berbentuk spesifik dipandang lebih optimal untuk diberlakukan karena tujuan utama dari pemungutan cukai terhadap *savoury food* ini berlandaskan dari aspek kesehatan yaitu pengurangan tingkat konsumsi terhadap produk pangan olahan yang memiliki kadar natrium yang tinggi di masyarakat. Menurut sudut pandang Pigouvian, bahwa kerusakan atau dampak negatif yang disebabkan oleh konsumsi berlebihan atas produk *savoury food* terhadap kesehatan bersifat independen dari harga dimana produk tersebut dijual, sehingga tujuan koreksi eksternalitas lebih mengutamakan pajak spesifik dibandingkan pajak *ad valorem* (Cnossen, S, 2022).

Struktur pajak juga merupakan aspek penting saat menyusun kebijakan cukai. Kompleksitas struktur tarif cukai akan membuka peluang untuk terjadi *tax avoidance* yang pada akhirnya akan membuat *tax base* terkikis (Stiglitz, 2000). Tujuan pengendalian konsumsi dan peningkatan pendapatan akan menjadi kurang efektif dengan struktur tarif cukai yang kompleks jika dibandingkan dengan struktur tarif yang lebih sederhana. Hal tersebut dikarenakan struktur yang lebih kompleks akan menyebabkan banyak celah untuk melakukan *tax avoidance* dan menimbulkan praktik *brand shifting* sehingga mengurangi efektivitas dari tarif cukai (Shang et al., 2014).

Kebijakan cukai di Indonesia dapat memungkinkan sistem tarif berupa spesifik maupun *ad valorem*. Penggunaan sistem tarif ini disesuaikan dengan sifat barang kena cukai dan tujuan dari pengenaan cukai atas barang tersebut. Selain itu struktur tarif cukai yang dikenakan dapat disederhanakan untuk memudahkan administrasi maupun meningkatkan efektivitas pungutan cukai. Oleh sebab itu produk pangan olahan mengandung natrium ini dapat menggunakan sistem tarif spesifik dan struktur tarif sederhana dengan menyesuaikan batasan kandungan natrium yang disarankan.

Adapun besaran tarif cukai yang diusulkan untuk diberlakukan terhadap produk *savoury food* ini dapat menggunakan baseline besaran tarif dari *best practice* internasional. Beberapa negara telah memberlakukan kebijakan fiskal atas beberapa produk yang dipandang mengandung kadar natrium yang tinggi dengan model kebijakan dan tarif yang berbeda-beda sebagaimana tabel berikut:

Tabel 4.4 *Best Practice* Internasional

No.	Negara	Tahun Berlaku	Keterangan Jenis Pungutan Fiskal
1.	Hungaria	2011	a. <i>Salty Snacks</i> , jika kadar natrium lebih besar dari 1 gram / 100 gram sajian (tarif HUF 250/kg atau setara Rp13.000/kg) b. <i>Condiment</i> , jika kadar natrium lebih besar dari 5 gram per 100 gram sajian (tarif HUF 250/kg atau setara Rp13.000/kg) c. <i>Mustard</i> , saus, kecap, jika kadar natrium lebih besar dari 15 gram per 100 gram sajian (tarif HUF 250/kg atau setara Rp13.000/kg).
2.	Fiji	2012	Bea masuk impr ditingkatkan dari 5 persen menjadi 32 persen untuk MSG.
3.	Meksiko	2013	Pengenaan pajak sebesar 8 persen untuk makanan ringan asin, manisan, selai kacang, dan produk olahan berbahan dasar sereal jika besar kalori melebihi 275 kalori per 100 gram sajian.
4.	Tonga	2015	Cukai sebesar T\$2 /kg atau setara Rp13.000/kg dikenakan pada produk mi instan (diluar pengenaan pajak konsumsi 15 persen).
5.	St. Vincent & The Grenadines	2016	PPN sebesar 15 persen dikenakan terhadap produk bernatrium, bergula, dan berpemanis dalam kemasan.

Sumber: Diambil dari berbagai sumber (diolah kembali).

Selain negara-negara tersebut di atas, rencana perluasan kebijakan fiskal (salah satunya dapat berupa cukai) terhadap produk pangan yang mengandung natrium yang tinggi sudah banyak dibicarakan karena sejalan dengan rekomendasi WHO yang sudah memasukan kebijakan fiskal ini pada *sodium scorecard* 194 negara *member states* dalam upaya mencapai target pengurangan asupan natrium sebesar 30% pada tahun 2025. Beberapa negara dilaporkan sudah dan sedang melakukan proses pemberlakuan kebijakan pengendalian dari sisi fiskal terhadap produk pangan yang mengandung kadar natrium yang tinggi seperti Filipina, Thailand, Portugal, Selandia Baru dan India.

Pengenaan tarif ad valorem untuk produk pangan yang mengandung kadar natrium tinggi di Selandia Baru dan Meksiko berdampak pada penurunan konsumsi produk pangan tersebut. Hal ini dibuktikan dengan temuan penelitian di Selandia Baru yang dilakukan pada tahun 2015 dengan hasil penelitian kenaikan pajak sebesar 20% terhadap produk pangan sumber utama natrium dapat mengurangi asupan natrium secara total sebesar 10,77% (Ni Murchu C, 2017). Adapun untuk hasil pengenaan tarif ad valorem di Meksiko, pengenaan pajak sebesar 8% terhadap makanan yang tidak sehat dapat menurunkan konsumsinya sebesar 4,8% pada tahun pertama, dan dan 7,4% di tahun kedua (Taillie et al., 2017). Adapun untuk pengenaan tarif spesifik terhadap produk pangan yang mengandung kadar natrium tinggi di Hungaria sebesar 250 HUF per kg / ±13.000 IDR per kg dapat menurunkan penjualan produk pangan yang bernatrium tinggi sebesar 27% (WHO Regional Office for Europe, 2015).

Secara prosedur, dengan banyaknya produk pangan dalam kemasan yang beredar di Indonesia, pengenaan tarif cukai spesifik dipandang lebih efektif karena tidak mengharuskan adanya proses administrasi penetapan harga jual oleh institusi pemungut cukai. Penggunaan tarif spesifik juga memudahkan untuk melakukan *layering* sehingga produk pangan dengan kadar natrium lebih tinggi dapat dikenakan besaran tarif yang lebih tinggi. Penggunaan tarif advalorum dipandang lebih rumit karena apabila ada kenaikan harga produk yang mana produk

pangan yang beredar saat ini jumlahnya sangat banyak maka, perlu dilakukan penetapan kembali harga jual produk yang dilakukan oleh pemerintah..

Selain sistem, struktur, dan tarif cukai yang optimal, kebijakan cukai terhadap produk pangan bernatrium juga baiknya sejalan dengan pengendalian non fiskal yang sudah berjalan. Pengendalian non fiskal tersebut saat ini dilakukan oleh Badan Pengawas Obat dan Makanan (BPOM) dan Kementerian Kesehatan (Kemenkes). Bentuk pengendalian non fiskal yang sudah dilakukan oleh BPOM dan Kementerian Kesehatan diantaranya adalah kewajiban pelabelan, sertifikasi dan standarisasi. Proses sertifikasi dan standarisasi terhadap kandungan natrium tercermin melalui peraturan pencantuman logo dengan tulisan "pilihan lebih sehat". Produk pangan olahan yang ingin mendapatkan logo "pilihan lebih sehat" harus memenuhi persyaratan yang sudah diatur secara detail berdasarkan jenis produk pangan olahannya serta batasan kandungan zat gizinya yang diatur oleh BPOM melalui Peraturan BPOM No 26 Tahun 2021. Adapun batas maksimum kandungan natrium di beberapa produk pangan olahan yang ingin mendapatkan logo "pilihan lebih sehat" diatur dalam peraturan tersebut adalah sebagai berikut:

Tabel 4.2 Batas Maksimum Natrium, Syarat Mendapatkan Logo Pilihan Lebih Sehat

No	Produk Pangan Olahan	Batas Maksimum Natrium
1	Pasta Instan dan mi Instan	900 mg per 100 gram
2	Keju	900 mg per 100 gram
3	Oatmeal	10 mg per 100 gram
4	<i>Krekers</i> dan Malkist	500 mg per 100 gram
5	Produk Bakeri Istimewa	300 mg per 100 gram
6	Sambal	1.200 mg per 100 gram
7	Kecap Kedelai Manis	1.200 mg per 100 ml
8	Makanan Ringan Siap Santap	400 mg per 100 gram
9	Olahan Kacang, Termasuk Kacang Terlapisi dan Campuran Kacang Contoh Kacang dengan Buah Kering	250 mg per 100 gram

Sumber: BPOM (diolah kembali).

Sistem cukai terhadap pangan olahan yang disesuaikan dengan *non-fiscal measure* yang sudah berjalan akan membuat tujuan pengendalian konsumsi pangan olahan menjadi lebih optimal. Selain itu diharapkan pengenaan cukai terhadap pangan olahan akan mengubah pola konsumsi masyarakat sekaligus membuka ruang bagi industri untuk melakukan reformulasi produknya. Adapun batasan kadar natrium yang akan digunakan sebagai *baseline* pengenaan tarif cukai perlu disesuaikan dengan peraturan BPOM yang ada saat ini sehingga diharapkan makanan yang sehat akan lebih banyak dipilih masyarakat sementara makanan yang mengandung natrium tinggi nantinya akan dikenakan cukai sebagai bentuk kompensasi atas dampak negatif yang ditimbulkan oleh produk makanan tersebut. Adapun skema batasan kadar natrium yang diajukan dengan mempertimbangkan peraturan BPOM tersebut sebagai berikut:

Tabel 4.3 Skema Rencana Pengenaan Cukai pada Pangan Olahan

Kategori Pangan	Batasan yang dikenakan cukai (kadar natrium dalam produk)
Pasta dan Mi instan	>900 mg / 100 gram
Keju	>900 mg / 100 gram
Krekers dan malkist	>500 mg / 100 gram
Produk bakeri istimewa	>300 mg / 100 gram
Olahan kacang	>250 mg / 100 gram
Makanan ringan lainnya	>400 mg / 100 gram
Pangan siap saji terkemas	>670 mg / <i>serving size</i>

Adapun jenis produk pangan olahan berupa kondimen seperti saus, sambal, kecap dll tidak diusulkan untuk dikenakan cukai karena berdasarkan Peraturan BPOM No 26 Tahun 2021 tentang Informasi Nilai Gizi Pada Label Pangan Olahan, produk pangan jenis kondimen tidak diwajibkan untuk mencantumkan Informasi Nilai Gizi sehingga dikhawatirkan akan terjadi kesulitan administrasi penghitungan kadar natrium di lapangan oleh bea cukai apabila kondimen seperti saus, kecap dll ditetapkan menjadi salah satu produk yang akan dikenakan cukai.

Seperti halnya di Indonesia, skema pengendalian non fiskal terhadap konsumsi natrium ini sudah banyak diterapkan di negara-negara anggota WHO dengan target kadar natrium dalam makanan, kebijakan pengadaan makanan atau standar nutrisi, dan skema pelabelan di bagian depan kemasan (Santos et al., 2019).

#### 4.3 Cukai Sebagai Upaya Meningkatkan Kesehatan Masyarakat

Cukai merupakan instrumen fiskal yang ditujukan untuk mengendalikan barang-barang yang termasuk dalam barang kena cukai. Pungutan cukai akan mempengaruhi harga atas barang-barang yang dikenakan cukai. Dengan demikian diharapkan daya beli masyarakat akan barang yang dikenai cukai akan berkurang sehingga pola konsumsi masyarakat juga ikut berubah. Cukai dikenakan terhadap barang-barang yang memiliki karakteristik salah satunya menimbulkan dampak negatif bagi masyarakat. Produk pangan olahan mengandung natrium yang beredar saat ini memiliki kandungan natrium yang melebihi batas aman konsumsi natrium seseorang. Kelebihan asupan natrium ini dapat menyebabkan timbulnya bermacam penyakit terutama hipertensi yang akhirnya akan memunculkan penyakit degeneratif lainnya.

Dengan meningkatnya penyakit hipertensi dan penyakit lainnya akibat hipertensi yang salah satunya disebabkan oleh konsumsi natrium berlebih menyebabkan beban anggaran kesehatan pemerintah semakin meningkat dari tahun ke tahun (Kementerian Kesehatan, 2019). Oleh sebab itu perlu kebijakan cukai yang dapat mengubah pola konsumsi masyarakat dan mendorong produsen untuk memproduksi makanan yang lebih sehat dan kebijakan non fiskal lain yang mendukung efektivitas pengendalian konsumsi natrium berlebih dari produk pangan olahan mengandung natrium tinggi. Hal ini sesuai dengan penelitian sebelumnya yaitu intervensi baik dalam bentuk fiskal maupun non-fiskal yang diatur secara resmi oleh

pemerintah untuk mengurangi natrium dalam pasokan makanan akan memberikan dampak yang besar terhadap keuntungan kesehatan dan penghematan biaya yang besar untuk sistem kesehatan (Nghiem et al., 2015).

Penaan cukai terhadap produk pangan olahan mengandung natrium perlu disesuaikan dengan biaya eksternalitas yang ditimbulkan oleh konsumsi produk tersebut. Oleh sebab itu besaran penaan cukai dapat disesuaikan dengan biaya eksternalitas yang ditimbulkan oleh suatu barang atau aktivitas (Kaplow, 2008). Selain sebagai penerimaan negara, penerimaan cukai dapat digunakan untuk mengkompensasi biaya yang ditimbulkan oleh eksternalitas negatif produk pangan olahan mengandung natrium tersebut.

Berdasarkan hal tersebut, maka dapat disebutkan bahwa cukai berperan dalam perlindungan kesehatan masyarakat dari penyakit degeneratif akibat konsumsi natrium berlebih. Cukai diharapkan dapat mengubah pola konsumsi masyarakat dan mendorong produksi makanan yang lebih sehat untuk meningkatkan kesehatan masyarakat Indonesia. Hal tersebut sesuai dengan Cnossen (2022) yang menyebutkan bahwa cukai merupakan instrumen yang dapat digunakan pemerintah untuk menjaga dan meningkatkan kesehatan masyarakat dari dampak negatif barang yang dikenai cukai. Selain itu cukai juga dapat meningkatkan penerimaan negara sekaligus mengkompensasi biaya yang ditimbulkan oleh eksternalitas negatif produk pangan olahan mengandung natrium tersebut.

## 5. KESIMPULAN DAN REKOMENDASI

Produk pangan olahan mengandung natrium yang disebut dengan *savoury food* merupakan makanan yang sangat disukai di Indonesia. Secara umum, hampir semua bahan makan mengandung natrium baik alami maupun ditambahkan dalam proses makanan sehingga sangat jarang terjadi defisiensi natrium di masyarakat. Rata-rata masyarakat Indonesia mengonsumsi natrium melebihi batasan konsumsi yang dianjurkan oleh Kementerian Kesehatan maupun WHO.

Kelebihan asupan natrium berkontribusi langsung terhadap obesitas dan hipertensi serta penyakit degeneratif lainnya sebagai akibat dari obesitas maupun hipertensi. Produk pangan olahan yang mengandung natrium tinggi menjadi salah satu penyebab terbesar peningkatan atau kelebihan konsumsi natrium masyarakat. Beban kesehatan kemudian juga dirasakan pemerintah dengan meningkatnya kasus hipertensi dari tahun ke tahun serta penyakit degeneratif lain yang salah satunya disebabkan oleh konsumsi natrium berlebih. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa produk pangan olahan mengandung natrium tinggi menimbulkan eksternalitas negatif yang tidak dapat dikompensasi pasar (kegagalan pasar) sehingga perlu campur tangan pemerintah untuk mengatasi permasalahan tersebut.

Cukai dapat dikenakan terhadap produk pangan olahan mengandung natrium tinggi untuk mengendalikan konsumsi natrium masyarakat sekaligus mendorong produsen untuk memproduksi pangan olahan yang lebih sehat dan produk dengan kandungan natrium yang telah dianjurkan oleh Kementerian Kesehatan maupun BPOM. Selain itu, cukai juga dapat mengubah pola konsumsi masyarakat dan juga sebagai penerimaan negara sekaligus mengompensasi dampak negatif yang ditimbulkan oleh produk pangan olahan mengandung natrium tinggi. Penaan cukai dapat diterapkan pada produk pangan olahan mengandung

natrium dengan mempertimbangkan rasionalitas pengenaan cukai berupa kemudahan pemungutan cukai, koreksi kegagalan pasar, maupun prinsip kehati-hatian atas dampak cukai terhadap perekonomian. Selain itu pengenaan cukai juga mempertimbangkan sistem, struktur dan tarif cukai untuk efektivitas pengendalian produk pangan olahan mengandung natrium.

Kebijakan non fiskal juga perlu diterapkan untuk mengefektifkan pengendalian konsumsi natrium pada produk pangan olahan mengandung natrium tinggi. Kebijakan non-fiskal tersebut utamanya dapat berupa pencantuman label kandungan natrium, anjuran batasan konsumsi natrium (yang juga dapat menjadi pertimbangan dalam penentuan tarif cukai), serta edukasi pemerintah kepada masyarakat tentang bahaya konsumsi natrium berlebih. Dengan kombinasi kebijakan fiskal dan non fiskal tersebut maka diharapkan tujuan pengendalian asupan natrium di masyarakat serta pencegahan penyakit tidak menular akibat konsumsi natrium berlebih dapat tercapai.

Berdasarkan hal tersebut, dapat disimpulkan bahwa pengenaan cukai atas produk pangan olahan dapat dilaksanakan di Indonesia dengan mengombinasikan kebijakan cukai dan kebijakan non fiskal agar hasil yang di dapat lebih optimal. Kebijakan cukai di Indonesia secara rasional dapat diterapkan terhadap produk pangan olahan mengandung natrium tinggi. Sistem penarifan, struktur, dan tarif cukai yang dikenakan juga dapat disesuaikan dengan sifat produk sehingga tujuan pengendalian konsumsi dapat dilaksanakan. Bentuk kebijakan cukai yang didasarkan pada kadar natrium menciptakan ruang bagi industri untuk melakukan reformulasi produknya sehingga produk pangan olahan yang dihasilkan menjadi lebih sehat.

#### DAFTAR PUSTAKA

- Cnossen, S. (2022). Excise Taxation To Preserve Health and To Protect the Environment: A Review. *Canadian Tax Journal/Revue Fiscale Canadienne*, 70(Supp), 159–184. <https://doi.org/10.32721/ctj.2022.70.supp.cnossen>
- Creswell, J. W. (2014). *Research Design Qualitative, Quantitative, and Mixed Methods Approaches* (4th ed.). SAGE Publications.
- Direktorat Jenderal Bea dan Cukai. (2023). Bimbingan Teknis - Sosialisasi Kebijakan Cukai 2024.
- Dodd, R., Santos, J. A., Tan, M., Campbell, N. R. C., Ni Mhurchu, C., Cobb, L., Jacobson, M. F., He, F. J., Trieu, K., Osornprasop, S., & Webster, J. (2020). Effectiveness and Feasibility of Taxing Salt and Foods High in Sodium: A Systematic Review of the Evidence. In *Advances in Nutrition* (Vol. 11, Issue 6, pp. 1616–1630). Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/advances/nmaa067>
- Euromonitor. (2023). *Savoury Snacks In Indonesia*.
- Furqonia, A. W., Farapti, F., & Notobroto, H. B. (2023). Apakah Asupan Natrium Berlebih Merupakan Faktor Risiko Overweight?: Tinjauan Sistematis. *Amerta Nutrition*, 7(3), 459–467.
- Grillo, A., Salvi, L., Coruzzi, P., Salvi, P., & Parati, G. (2019). Sodium intake and hypertension. *Nutrients*, 11(9). <https://doi.org/10.3390/nu11091970>
- Kaplow L. (2008). *The theories of taxation and public economics*. NJ: Princeton University Press.
- Kementerian Kesehatan. (2014). *Survei Konsumsi Makanan Individu Dalam Studi Diet Total 2014* (Vol. 1). Lembaga Penerbitan Badan Penelitian dan Pengembangan Kesehatan.
- Kementerian Kesehatan. (2015). Peraturan Menteri Kesehatan Republik Indonesia Nomor 63 Tahun 2015 Tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 30 Tahun 2013 Tentang Pencantuman Informasi Kandungan Gula, Garam, dan Lemak Serta Pesan

- Kesehatan Untuk Pangan Olahan Dan Pangan Siap Saji. In *Kementerian Kesehatan*. [www.peraturan.go.id](http://www.peraturan.go.id)
- Kementerian Kesehatan. (2019). Hipertensi, penyakit paling banyak diidap masyarakat. Diakses melalui: <https://sehatnegeriku.kemkes.go.id/baca/umum/20190517/5130282/hipertensi-penyakit-paling-banyak-diidap-masyarakat/>
- NiMhurchuC, EylesH, GencM, ScarboroughP, RaynerM, MizdrakA, NnoahamK, Blakely T. Effects of health-related food taxes and subsidies on mortality from diet-related disease in New Zealand: an econometric epidemiologic modelling study. *PLoS One* 2015;10(7):e0128477.
- Pacific Research Center for the Prevention of Obesity and NCD's. (2018). Impact of food-related taxes in Fiji 2017. Cpond, Fiji.
- Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 30 Tahun 2013 Tentang Pencantuman Informasi Kandungan Gula, Garam, Dan Lemak Serta Pesan Kesehatan Untuk Pangan Olahan Dan Pangan Siap Saji, Pub. L. No. 30, Kementerian Kesehatan Republik Indonesia 1 (2013).
- Pindyck, R. S., & Rubinfeld, D. L. (2018). *Microeconomics, global edition* (9<sup>th</sup> Edition). Pearson.
- Rayanti, R. E., Triandhini, R. R. L. N. K., & Sentia, D. H. (2019). Hubungan Konsumsi Garam Dan Tekanan Darah Pada Wanita Di Desa Batur Jawa Tengah. *Media Ilmu Kesehatan*, 8(3).
- St. Vincent & The Grenadine's Ministry of Health & Environment. (2016). Implementation of SVG multisectoral NCD action plan. Diakses melalui: <https://www.healthycaribbean.org/wp-content/uploads/2016/06/St-vincent-and-the-grenadines.pdf>.
- Taillie, L.S., Rivera, J.A., & Popkin, B.M. (2017). Do high vs low purchaser respond differently to a non-essential energy-dense food tax? Two years evaluation of Mexico's 8% non-essential food tax. *PrevMed*. 105, S37-S42.
- Terra, B.J.M. (1996). Excise Ch. 8. IMF eLibrary.
- World Bank. (2019). Using taxation to address noncommunicable disease: Lessons from Tonga. World Bank. Washington DC.
- World Health Organization Regional Office for Europe. (2015). Assessment of the impact of a public health product tax. National Institute for Food and Nutrition Science Directorate General. Budapest: Hungary.
- World Health Organization. (2016). *The SHAKE Technical Package for Salt Reduction*. World Health Organization.
- World Health Organization. (2023). *Sodium Reduction*. <https://www.who.int/news-room/fact-sheets/detail/salt-reduction>
- World Health Organization. (2023). *WHO Global Report On Sodium Intake Reduction*. <https://www.who.int/publications/book-orders>.
- World Instant Noodles Association. (2023, May 12). *Demand Ranking World Instant Noodles Association*. World Instant Noodles Association.
- Yunus, M. H., Kadir, S., & Lalu, N. A. S. (2023). Hubungan Pola Konsumsi Garam Dengan Kejadian Hipertensi Pada Lansia Di Puskesmas Kota Tengah. *Journal Health & Science: Gorontalo Journal Health and Science Community*, 7(1), 163–171. <https://ejurnal.ung.ac.id/index.php/gojhes/index>
- Zhang, X., Wang, J., Li, J., Yu, Y., & Song, Y. (2018). A positive association between dietary sodium intake and obesity and central obesity: results from the National Health and Nutrition Examination Survey 1999-2006. *Nutrition Research*, 55, 33–44. <https://doi.org/10.1016/j.nutres.2018.04.008>