

## ABSTRAK

*Penelitian ini hadir untuk memperkaya studi tentang perumusan kebijakan dengan melihat fenomena policy learning yang terjadi pada proses perumusan kebijakan publik. Oleh karena itu, penelitian dilakukan untuk mengisi kekosongan pengetahuan tentang bagaimana karakteristik policy learning berlangsung pada perumusan kebijakan publik dalam rangka merespon contradicting institutional demands. Sehubungan dengan hal tersebut, analisis dari penelitian ini berlandaskan pada mekanisme dan sumber policy learning yang ada pada perumusan kebijakan tarif CHT. Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode penelitian kualitatif. Analisis data menggunakan metode induktif. Teknik pengambilan data yang digunakan oleh peneliti adalah wawancara dan dokumentasi. Policy learning tersebut dibagi menjadi beberapa bagian supaya lebih mudah untuk mengidentifikasi faktor yang mempengaruhi mekanisme policy learning dalam perumusan kebijakan tarif CHT. Peneliti menganalisis masing-masing pola policy learning dalam perumusan tarif CHT dari tahun 2014 sampai dengan tahun 2024. Berdasarkan analisis pola tersebut, ditemukan empat sumber utama adanya policy learning yaitu evaluasi kebijakan, program prioritas, tekanan eksternal dan adanya konvensi internasional. Kontribusi teoritis yang dapat diambil dari hasil penelitian ini adalah bahwa dalam menghadapi adanya contradicting demands antara pihak pro dan kontra pengendalian konsumsi tembakau, dibutuhkan policy learning yang meningkat guna mencari titik keseimbangan atau titik equilibrium. Bahwa setiap kenaikan tarif harus diiringi dengan kompensasi tarif lebih kecil pada jenis hasil tembakau yang menyerap tenaga kerja terbanyak. Dalam jangka panjang policy learning juga dapat mempengaruhi perubahan dalam kebijakan publik. Policy learning dapat mempengaruhi perkembangan kebijakan dalam jangka waktu tertentu sehingga dapat disimpulkan bahwa dalam periode yang panjang policy learning dapat menyebabkan adanya perubahan kebijakan. Temuan penelitian ini menyimpulkan bahwa faktor kejadian pemicu merupakan faktor utama yang dapat meningkatkan cakupan sumber policy learning. Kemudian dengan meningkatnya policy learning pada periode tersebut akan memicu terjadinya perubahan kebijakan. Peningkatan policy learning melibatkan gabungan beberapa sumber policy learning seperti evaluasi kebijakan, implementasi program prioritas dan bahkan adanya tekanan eksternal. Hasil dari gabungan beberapa sumber policy learning tersebut akan memicu adanya perubahan kebijakan.*

**Kata Kunci:** *Policy learning, Perubahan Kebijakan, Perumusan Kebijakan, Tarif Cukai Hasil Tembakau*

## ABSTRACT

*This research is present to enrich the study of policy formulation by looking at the phenomenon of policy learning that occurs in the process of formulating public policy. Therefore, research was conducted to fill the knowledge gap about how the characteristics of policy learning take place in the formulation of public policies in response to contradicting institutional demands. In this regard, the analysis of this research is based on the mechanisms and sources of policy learning that exist in the formulation of excise tariff on tobacco product policies. The research method used in this research is a qualitative research method. Data analysis uses inductive methods. The data collection techniques used by researchers are interviews and documentation. The policy learning is divided into several parts so that it is easier to identify factors that influence the policy learning mechanism in formulating excise tariff on tobacco product policies. Researchers analyzed each policy learning pattern in the formulation of excise tariff on tobacco product from 2014 to 2024. Based on the pattern analysis, four main sources of policy learning were found, namely policy evaluation, priority programs, external pressure and the existence of international conventions. The theoretical contribution that can be drawn from the results of this research is that in facing contradicting demands between the pros and cons of controlling tobacco consumption, increased policy learning is needed to find a balance point or equilibrium point. That every increase in tariffs must be accompanied by compensation for lower tariffs on the types of tobacco products that absorb the most labor. In the long term, policy learning can also influence changes in public policy. Policy learning can influence policy developments over a certain period of time so it can be concluded that over a long period policy learning can cause policy changes. The findings of this research conclude that triggering events are the main factors that can increase the scope of policy learning sources. Then, increasing policy learning during this period will trigger policy changes. Improving policy learning involves a combination of several policy learning sources such as policy evaluation, implementation of priority programs and even external pressure. The results of the combination of several policy learning sources will trigger policy changes.*

**Keywords:** Policy Learning, Policy Change, Policy Formulation, Excise Tariffs on Tobacco Products

## BAB I

### PENDAHULUAN

#### 1.1 Latar Belakang Masalah

Penelitian ini mengkaji *policy learning* dalam proses perumusan kebijakan publik dengan mengidentifikasi level dan bentuk dari *policy learning* dalam merespon *contradicting demands*. Studi yang diteliti adalah perumusan kebijakan tarif cukai hasil tembakau (CHT) di Indonesia mulai tahun 2014 sampai tahun penelitian ini dibuat. *Policy learning* merupakan proses kolektif untuk mengakuisisi informasi relevan terbaru (*evidence*) yang digunakan untuk memperbarui dampak dari kebijakan publik.

*Policy learning* merupakan sebuah konsep yang penting dalam literatur tentang teori perubahan kebijakan karena merupakan bagian dari beberapa teori yang menganggap bahwa negara, wilayah dan sistem bisa mengubah kebijakannya dengan belajar dari pihak lain kemudian menggeser kepercayaan mereka. Akan tetapi sangat sulit untuk mengukur dan mengoperasionalisasi konsepnya (Cerna, 2013). Menurut (Meseguer, 2005) penelitian tentang *policy learning* pada bidang kebijakan publik sudah menghasilkan banyak konsep *learning* seperti *social learning* (Hall 1993), *political learning* (Heclo 1974), *policy-oriented learning* (Sabatier 1993), *instrumental learning* (May 1993). Penelitian yang fokus terkait *policy learning* mulai dari beberapa tahun belakangan seperti *policy learning level* (J. May, 1999; Moyson et al., 2017), *epistemic*, *reflexive*, *bargaining* dan *hierarchical* (Dunlop, 2014; Dunlop & Radaelli, 2018), *rational learning* dan *bounded learning* (Meseguer, 2005),

*consistency of policy learning* (Moyson, 2017), *learning from evaluation* (Bundi & Trein, 2022), *reflexive and epistemic learning*, *learning through bargaining*, *learning in the shadow of hierarchy* (Dunlop & Radaelli, 2012) dan beberapa penelitian lainnya.

Penelitian dari tahun 1999 oleh Peter J. May menjelaskan bahwa *policy learning* masih tetap merupakan konsep yang samar baik bagi peneliti maupun praktisi. Para peneliti harus mengklarifikasi arti dari konsep perbedaan antara bentuk instrumental dan sosial dari *policy learning* (J. May, 1999). Dua puluh empat tahun setelahnya Bishoy Louis Zaki dan Ellen Wayenberg, dalam penelitian mereka di Belgia menghasilkan kesimpulan bahwa *epistemic policy learning* telah secara sistematis digunakan untuk memberi informasi pembuatan kebijakan saat krisis dan juga sebagai pendorong *instrumental* dan *social learning*. Saat krisis terjadi juga penurunan efektivitas instrumen kebijakan sehingga mendorong para pembuat kebijakan untuk beralih dari *instrumental* kepada *social learning* (Zaki & Wayenberg, 2023b). Kesimpulan yang dapat diambil adalah bahwa ada dua bentuk awal dari *policy learning* yaitu *instrumental learning* dan *social learning*.

Selanjutnya teori kebijakan publik terus berkembang, beberapa peneliti mengatakan teori *multiple framework approach* lebih baik, tetapi apakah *policy learning* masuk dalam proses kebijakan masih dalam perdebatan. Kesan yang ada selama ini bahwa pembelajaran kebijakan (*policy learning*) dinilai cukup baik sebagai kerangka analitis dari proses kebijakan, tapi perlu diukur sebesar apa level yang ada dibandingkan dengan kerangka analitis yang lain (Dunlop

& Radaelli, 2018). Dalam perkembangan selanjutnya, banyak literatur yang membahas tentang *policy learning*. Para ahli biasa membaginya kedalam tiga bagian pendekatan level yaitu micro-level, meso-level dan macro-level (Moyson et al., 2017).

Formulasi kebijakan publik dibangun dari pembelajaran atas pengalaman kebijakan publik yang lain dan bentuk serta implementasinya berubah secara terus menerus dalam perjalanan waktu melalui mekanisme umpan balik. Belajar dari kesalahan masa lalu menciptakan harapan kebijakan yang lebih baik di masa depan. Salah satu masalah *policy learning* adalah bahwa itu termasuk dalam proses kebijakan. Proses kebijakan terdiri atas hubungan politik antar individu yang disebut aktor (*policy actor*). *Policy actor* datang dari berbagai organisasi seperti politisi, pegawai negeri, akademisi, peneliti dan masyarakat. Proses kebijakan tidak berlangsung pada ruang hampa tetapi ada pada sistem institusi atau organisasi (Moyson et al., 2017).

Proses *learning* atau pembelajaran mempunyai akibat dalam kebijakan publik sebagai kegiatan praktis dan sebagai bidang studi. Para pembuat kebijakan membandingkan masalah saat ini dengan masalah sebelumnya. Dalam hal yang sama, pemerintahan belajar serta memutuskan apa yang dikehendaki serta implementasinya sebagai proses dimana para pegawai belajar cara menyampaikannya (Goodin & Mangunsong, 2021). Para analis kebijakan sebagai pegawai pemerintah merupakan *policy actor* yang berperan dalam proses kebijakan sehingga memerlukan pembelajaran yang terus menerus serta konsisten sesuai dengan bidang ilmu dan keahliannya.

Pembelajaran tidak hanya apa dan bagaimana kebijakan publik tetapi juga mempelajari mengapa kebijakan itu dipilih oleh pemerintah. Kebijakan publik merupakan ilmu terapan dan pembelajaran merupakan dasar pemikirannya. Oleh sebab itu, kebijakan selalu dijelaskan dengan rasa bahwa hal itu mungkin berguna sebagai pelajaran bagi pemerintah. Dua hal yang menjadi pendorong pembelajaran adalah ketidakpastian tentang apa yang pemerintah harus lakukan dan pengakuan atas kemiripan masalah kebijakan di seluruh negara (Goodin & Mangunsong, 2021).

Pengetahuan *policy learning* diposisikan sebagai mekanisme kunci untuk menginformasikan desain kebijakan dalam krisis ambiguitas dan kompleksitas teknis (Zaki et al., 2022). Hasil penelitian Pirmin Bundi dan Philipp Tein pada 2022 menghasilkan kesimpulan bahwa masalah penting akan meningkatkan *policy learning* dari evaluasi jika masalah kebijakan memiliki sifat yang kompleks secara teknis (Bundi & Trein, 2022). Masalah kompleks dalam kebijakan publik sangat banyak. Di Indonesia banyak sekali masalah kebijakan publik yang muncul karena banyak faktor dari jumlah penduduk, luas wilayah, keragaman budaya dan lainnya. Akan tetapi, diantara banyaknya masalah yang kompleks itu ada beberapa masalah yang juga kompleks secara teknis misalnya cukai hasil tembakau. Disebut kompleks secara teknis karena melibatkan beberapa bidang (kesehatan, pertanian, industri dan keuangan negara) dan membutuhkan aturan-aturan rinci pada level implementasinya. Salah satu tujuan pengenalan cukai adalah mengontrol konsumsi barang yang dinilai perlu dibatasi.

Konsumsi tembakau merupakan satu dari empat faktor yang diidentifikasi oleh WHO menjadi penyebab peningkatan angka morbiditas penyakit tidak menular (Center for Disease Control and Prevention, 2010). Prevalensi ISPA dan hipertensi menguat dengan semakin banyaknya konsumsi rokok sepanjang hidupnya (Putisari, Hapsari, 2014). Angka morbiditas penyakit tidak menular di tingkat dunia maupun dalam negeri menunjukkan laju peningkatan dalam beberapa tahun terakhir. Empat faktor risiko utama hasil identifikasi WHO yang berkontribusi terhadap peningkatan tersebut, yaitu konsumsi tembakau, kurangnya aktivitas fisik, penyalahgunaan alkohol, dan diet yang tidak sehat (Kemenkes RI., 2022).

Untuk mengatasi hal tersebut WHO memiliki sebuah paket kebijakan yang disebut MPOWER. MPOWER adalah serangkaian enam program berbasis bukti (*evidence based*) yang diperkenalkan sejak tahun 2008 dengan tujuan memfasilitasi implementasi tentang pengendalian tembakau di dunia (de Looze et al., 2022; Kaur et al., 2021; Odani & Tabuchi, 2022). Enam program tersebut yaitu pemantauan penggunaan tembakau dan kebijakan pencegahan (M: *Monitoring tobacco use and prevention policies*); melindungi masyarakat dari asap tembakau (P: *Protecting people from tobacco smoke*); menawarkan bantuan untuk berhenti menggunakan tembakau (O: *Offering help to quit tobacco use*); peringatan bahaya tembakau (W: *Warning about the dangers of tobacco*); menegakkan larangan iklan, promosi dan sponsorship tembakau (E: *Enforcing bans on tobacco advertising, promotion and sponsorship*); dan menaikkan pajak tembakau (R: *Raising taxes on tobacco*). Sebagian besar

negara di dunia sudah menerapkan strategi MPOWER ini dengan penyesuaian kebijakan yang berbeda masing-masing negara.

Pada tahun 2017, Doni Triono dalam penelitiannya yang berjudul “Analisis Dampak Tarif Cukai Hasil Tembakau Terhadap Penerimaan Negara Dan Produksi Tembakau Domestik” menjelaskan bahwa kenaikan tarif cukai hasil tembakau dapat memberi kontribusi signifikan terhadap pendapatan negara, serta dapat juga digunakan untuk mengontrol jumlah produksi hasil tembakau (Triono, 2017). Pada tahun yang sama, penelitian Aristananda juga menyimpulkan hal yang hampir senada, yaitu bahwa agar tujuan kebijakan cukai hasil tembakau dapat terpenuhi, seperti tujuan konsumsi rokok terkendali, tujuan keberlangsungan tenaga kerja terjaga, tujuan target penerimaan cukai tercapai, dan tujuan peredaran rokok ilegal dapat diminimalisir maka kenaikan tarif CHT harus secara konsisten dilakukan pemerintah (Aristananda, 2017).

Kebijakan tarif cukai hasil tembakau di Indonesia dirumuskan oleh Kementerian Keuangan. Dalam proses perumusannya pemerintah selalu memperhatikan dan mempertimbangkan *policy objective* yaitu pengendalian konsumsi, perkembangan industri, pertanian tembakau, peredaran rokok ilegal serta optimalisasi penerimaan negara (Badan Kebijakan Fiskal, 2021). Terkait perumusan tarif CHT, pemerintah selalu melibatkan stakeholders terkait dalam forum pertemuan seperti rapat audiensi dan FGD bersama dengan stakeholder terkait. Mengingat kebijakan CHT sangat berdampak pada masyarakat, maka sesuai inpres nomor 7 tahun 2017 keputusan kebijakan tarif CHT selalu



ditetapkan melalui Rapat Terbatas/ Sidang kabinet yang dipimpin oleh Presiden RI dan dihadiri oleh para menteri terkait (Badan Kebijakan Fiskal, 2021).

Kemudian penelitian terdahulu yang dilakukan oleh Ganjar Asdi Sudrajat pada tahun 2022 dalam penelitiannya yang berjudul “Pengembangan Instrumen Kebijakan Pemberantasan Peredaran Rokok Ilegal (Studi di Kantor Pengawasan dan Pelayanan Bea dan Cukai Tipe Madya Cukai Kediri)” menggambarkan bahwa instrumen kebijakan yang ada belum dapat memberantas peredaran rokok ilegal secara optimal sehingga perlu pengembangan instrumen kebijakan lainnya (Asdi Sudrajat, 2022). Selain peredaran rokok ilegal, banyak tantangan yang dihadapi pemerintah dalam merumuskan kebijakan cukai hasil tembakau.

Diantara beberapa tantangan tersebut adalah kewajiban pemerintah untuk menyerap aspirasi industri hasil tembakau, adanya kewajiban tiap tahun bagi pemerintah untuk melakukan *public hearing* dengan industri tembakau, penyusunan simulasi tarif dilakukan setelah target penerimaan cukai dalam APBN dibahas bersama dengan Badan Anggaran serta Komisi XI DPR RI, dan yang terakhir adalah bahwa stakeholders kebijakan tarif CHT ini terbelah menjadi dua kubu yang berseberangan yaitu pihak pro pengendalian rokok dan pihak pro industri rokok. Adanya beberapa tantangan tersebut mendorong pemerintah untuk lebih berhati-hati dalam merumuskan kebijakan tarif CHT di Indonesia (Badan Kebijakan Fiskal, 2021). Perlu diteliti tentang bagaimana *policy learning* berlangsung pada perumusan kebijakan tarif CHT untuk

merespon *contradicting demands*, antara dua pihak yang pro pengendalian rokok maupun pihak yang kontra terhadapnya.

Berdasarkan buku Fakta Tembakau Dan Permasalahannya di Indonesia menyebutkan bahwa kenaikan sekitar 10 persen cukai hasil tembakau (CHT) akan menaikkan atau meningkatkan penerimaan negara dari cukai sebesar 7 sampai 9 persen (Putisari, Hapsari, 2014). Menaikkan tarif cukai hasil tembakau (CHT) sebesar 10 persen juga dapat menurunkan konsumsi rokok sebesar 1 sampai 3 persen. Perbedaan tersebut dikarenakan permintaan rokok bersifat *inelastis*, hal ini menyebabkan persentase penurunan konsumsi rokok lebih kecil dari persentase kenaikan harganya. Walaupun demikian, peran kebijakan cukai hasil tembakau (CHT) terhadap penurunan konsumsi rokok dinilai tetap signifikan seperti beberapa penelitian yang ada pada tabel dibawah ini:

**Tabel 1. 1 Penelitian Dampak Tarif CHT Terhadap Konsumsi Rokok dan Penerimaan Negara**

No	Penelitian oleh	Kenaikan Tarif CHT	Penurunan Konsumsi	Peningkatan Penerimaan
1	De Beyer and Yureki, 2000	10%	2,0%	8,0%
2	Sunley, Yurekli, Chaloupka, 2000	10%	2,4%	7,4%
3	Djutaharta et al, 2005	10%	0,9%	9,0%
4	Adioetomo et al, 2005	10%	3,0%	6,7%

*Sumber: Badan Kebijakan Fiskal (2021)*

Sejalan dengan diberlakukan cukai hasil tembakau diharapkan konsumsi rokok menurun. Penurunan konsumsi rokok sering diukur dengan prevalensi merokok. Perbedaan variasi prevalensi merokok ditentukan dengan jenis kelamin, pengetahuan tentang kesehatan dan kebijakan mengontrol

tembakau. Beberapa kebijakan dalam mengontrol ini adalah dengan melarang iklan rokok, kebijakan nasional wilayah bebas rokok, peringatan bahaya merokok pada bungkusnya serta kenaikan pajak dan harga produk tembakau secara konsisten (Dai et al., 2022). Penerapan kebijakan kenaikan harga yang konsisten ini akan secara bertahap menurunkan prevalensi merokok.

Kebijakan Cukai Hasil Tembakau (CHT) merupakan salah satu instrumen peningkatan kualitas SDM. Pengenaan cukai ditunjukkan sebagai pengendalian konsumsi sesuai undang-undang cukai. Kebijakan CHT dapat meningkatkan kualitas sumberdaya manusia melalui penurunan prevalensi merokok khususnya untuk remaja usia 10 s.d. 18 tahun. Hal ini sesuai dengan RPJMN tahun 2020-2024 menargetkan prevalensi merokok anak dan remaja turun menjadi 8,7% di tahun 2024. Pengenaan cukai hasil tembakau dapat meningkatkan harga rokok sehingga lebih tidak terjangkau. Harga rokok relatif terhadap pendapatan semakin mahal yang ditunjukkan dengan peningkatan *affordability index* (Badan Kebijakan Fiskal, 2021).

**Gambar 1. 1 Prevalensi Merokok Pada Penduduk umur 10-18 tahun ( dalam %)**



Sumber: Badan Kebijakan Fiskal (2022)

Dari uraian yang telah dijelaskan melalui data dan fakta diatas, dapat ditarik pemahaman bahwa pemerintah perlu mengendalikan konsumsi tembakau untuk meningkatkan kualitas sumber daya manusia Indonesia melalui penurunan prevalensi merokok khususnya usia 10-18 tahun sesuai dengan amanat dari Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2020-2024. Instrumen yang dapat digunakan untuk menurunkan prevalensi merokok khususnya anak usia remaja antara lain adalah edukasi dan program inovasi yang dilakukan Kementerian Kesehatan RI, selain itu pemerintah juga melakukan pengaturan iklan, promosi, dan sponsor khusus produk rokok. Instrumen lainnya yang dapat digunakan pemerintah untuk menurunkan prevalensi merokok yaitu pengenaan cukai hasil tembakau (CHT) sebagai upaya pengendalian konsumsi tembakau sebagaimana amanah Undang-Undang Cukai. Dalam Peraturan Presiden Nomor 18 Tahun 2020 Tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional Tahun 2020-2024, ditargetkan prevalensi merokok anak dan remaja turun menjadi 8,7% di 2024 (lihat dalam gambar 1.1). Pengenaan cukai pada produk hasil tembakau dapat meningkatkan harga rokok sehingga akan lebih tidak terjangkau (Bappenas, 2020).

Setiap evaluasi kebijakan memperoleh kesimpulan, apakah kebijakan dihentikan, atau akan dilanjutkan. Jika tetap dilanjutkan ada dua pilihan yaitu apakah akan tetap ataukah direvisi. Evaluasi kebijakan memotret kinerja dari kebijakan yang ada kemudian diputuskan bahwa kebijakan itu akan dihentikan (*policy termination*) atau dilanjutkan (*policy continuation*). *Policy continuation*

akan ada dua pilihan yang harus diputuskan yaitu kebijakan yang tetap atau kebijakan yang diperbaiki (*policy revision*).

Kebijakan harus diperbaiki secara terus menerus karena kebijakan berada dalam lingkungan kehidupan yang selalu berubah. Dalam perubahan diperlukan adaptasi dan antisipasi. Adaptasi ini merupakan dasar dari *policy revision*. Sedangkan *policy revision* dapat dicapai setelah adanya evaluasi dan proses *policy learning* dari waktu ke waktu. Demikian juga terjadi pada kebijakan tarif Cukai Hasil Tembakau (CHT). Terdapat proses *policy learning* dalam perkembangan awal sampai saat ini. Tercatat ada beberapa tahun kebijakan tarif CHT mengalami *policy revision* dan *policy change* sebagai akibat dari proses *policy learning*. Sebelum tahun 2006 tarif CHT menggunakan tarif advalorem, kemudian antara tahun 2007-2008 menggunakan tarif hybrid dan mulai tahun 2009 sampai sekarang menggunakan tarif spesifik. Selain perubahan jenis tarif, adanya proses *learning* lainnya dalam perumusan kebijakan tarif CHT.

Seiring berjalannya waktu, kebijakan cukai hasil tembakau (CHT) mengalami perubahan. Tidak setiap tahun pemerintah memutuskan untuk menaikkan tarif CHT sebagai upaya untuk melindungi warga negara dalam hal meningkatkan kualitas hidup yang lebih sehat. Perubahan kebijakan tarif cukai hasil tembakau (CHT) terjadi karena adanya proses *policy learning*. Bila dilihat dalam jangka waktu yang panjang, kenaikan tarif CHT tidak terjadi setiap tahun seperti terlihat dalam tabel 1.2 dibawah ini. Dalam hal ini terjadi ketidaksesuaian dengan hal yang seharusnya diprioritaskan pemerintah. Seperti

dalam upaya penguatan kualitas SDM yang produktif, pemerintah seharusnya menggunakan instrumen kebijakan berupa kenaikan tarif CHT. Kenaikan tarif CHT adalah dalam rangka mengurangi konsumsi rokok (Kementerian Keuangan, 2020, 2021).

**Tabel 1. 2 Perubahan Tarif Cukai Hasil Tembakau (CHT) Tahun 2006-2024**

Tahun	Pengaturan Tarif CHT	Jenis Tarif	Rata-rata Kenaikan Tarif (%)	Keterangan
<2006	-	advalorem	-	-
2007/08	-	hybrid	-	-
2009	PMK No. 203/PMK.011/2008	Spesifik	0,0%	-
2010	PMK No. 181/PMK.011/2009	Spesifik	15,2%	Tarif Naik
2011	PMK No. 190/PMK.011/2010	Spesifik	6,6%	Tarif Naik
2012	PMK No. 167/PMK.011/2011	Spesifik	11,2%	Tarif Naik
2013	PMK No. 179/PMK.011/2012	Spesifik	8,9%	Tarif Naik
2014	PMK No. 179/PMK.011/2012	Spesifik	0,0%	Status quo
2015	PMK No. 205/PMK.011/2014	Spesifik	10,0%	Tarif Naik
2016	PMK No. 198/PMK.010/2015	Spesifik	13,4%	Tarif Naik
2017	PMK No. 147/PMK.010/2016	Spesifik	9,9%	Tarif Naik
2018	PMK No. 146/PMK.010/2017	Spesifik	11,1%	Tarif Naik
2019	PMK No. 156/PMK.010/2018	Spesifik	0,0%	Status quo
2020	PMK No. 152/PMK.010/2019	Spesifik	23,6%	Tarif Naik
2021	PMK No. 198/PMK.010/2020	Spesifik	16,7%	Tarif Naik
2022	PMK No. 192/PMK.010/2021	Spesifik	11,3%	Tarif Naik
	PMK No. 193/PMK.010/2021	Spesifik	-	Jenis Elektrik
2023	PMK No. 191/PMK.010/2022	Spesifik	10,3%	Tarif Naik
	PMK No. 192/PMK.010/2022	Spesifik	6,8%	Jenis Elektrik
2024	PMK No. 191/PMK.010/2022	Spesifik	10,0%	Tarif Naik
	PMK No. 192/PMK.010/2022	Spesifik	6,9%	Jenis Elektrik

*Sumber: PMK tentang tarif CHT (2006-2022)*

Pada tabel 1.2 dapat dilihat bahwa besaran kenaikan tarif CHT tidak selalu sama tiap tahun. Kenaikan terbesar ada pada tahun 2020 yaitu sebesar 23 persen. Perubahan terkecil ada pada tahun 2011 hanya mencapai 6.6 persen. Dari tabel dapat dilihat bahwa hampir tiap tahun pemerintah menaikkan tarif CHT tetapi tidak ada perubahan tarif CHT pada tahun 2014 dan tahun 2019.

Perbedaan ini terjadi dengan tidak dinaikkan tarif CHT pada tahun tersebut atau hanya menggunakan tarif tetap dari tahun sebelumnya (*status quo*).

Penelitian ini hadir untuk memperkaya studi tentang perumusan kebijakan dengan melihat fenomena *policy learning* yang terjadi pada proses perumusan kebijakan publik yang lebih spesifik pada proses perumusan kebijakan tarif CHT. Berdasarkan hal tersebut diatas maka peneliti tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul **“Policy Learning dalam Perumusan Kebijakan Tarif Cukai Hasil Tembakau (CHT) di Indonesia”**

## 1.2 Rumusan Masalah

Sesuai penjelasan pada latar belakang masalah, maka dalam jangka panjang kebijakan mengalami perubahan secara perlahan dikarenakan lingkungan kebijakannya itu sendiri berubah. Demikian juga terjadi pada kebijakan tarif Cukai Hasil Tembakau (CHT). Tercatat ada beberapa tahun kebijakan tarif CHT mengalami *policy revision* dan *policy change* sebagai akibat dari proses *policy learning*. Contoh revisi kebijakan akibat *policy learning* misalnya perubahan jenis tarif, besaran tarif serta adanya penyederhanaan layer perhitungan. Sedangkan contoh perubahan kebijakan akibat adanya *policy learning* adalah tidak dinaikkannya tarif cukai CHT pada tahun 2014 dan tahun 2019. Bila dikaitkan dengan stakeholders kebijakan tarif CHT yang terbelah menjadi dua kubu yang berseberangan yaitu pihak pro pengendalian rokok dan pihak pro industri rokok, maka perlu dianalisis tentang bagaimana proses *policy learning* yang selama ini terjadi.

Adanya dua kubu yang bertentangan ini merupakan hasil dari perbedaan logika kelembagaan. Pihak pro pengendalian hasil tembakau lebih menggunakan logika kesehatan sementara pihak yang pro terhadap industri hasil tembakau lebih menggunakan logika ekonomi. Menurut Greenwood (2011) dalam (Bagraff, 2020) menyebutkan bahwa saat permintaan logika kelembagaan dari pelaku tersebut saling bertentangan, maka hal tersebut akan menimbulkan kompleksitas kelembagaan (*institutional complexity*). Sedangkan menurut Raaijmakers (2015), kompleksitas dapat terjadi disebabkan adanya tumpang tindih permintaan kelembagaan (*institutional demands*). Berikut adalah identifikasi unsur dan peran pelaku kebijakan dalam perumusan kebijakan tarif cukai hasil tembakau yang diakibatkan adanya kontradiksi permintaan kelembagaan (*contradicting institutional demands*):

**Tabel 1. 3 Contradicting Institutional Demand Dalam Perumusan Kebijakan Tarif CHT**

<b>Pihak pro pengendalian</b>	<b>Pihak pro industri</b>
Pencapaian target penurunan prevalensi merokok untuk meningkatkan kualitas SDM melalui masyarakat yang sehat. (Bappenas, Kementerian Kesehatan)	Keberlangsungan lapangan kerja sektor industri hasil tembakau yang meningkatkan penghasilan para pekerja. (Kementerian Perindustrian)
Pencapaian target penerimaan negara yang optimal untuk pemerataan dan pembangunan. (Kementerian Keuangan)	Keberlangsungan sektor hulu industri hasil tembakau seperti petani tembakau dan cengkeh. (Kementerian Pertanian)

*Sumber: peneliti (2023)*



Selama ini banyak yang menganggap kebijakan tarif cukai hasil tembakau dirumuskan hanya untuk kepentingan penerimaan negara semata. Padahal banyak aspek yang menjadi dasar dalam perumusan tarif cukai hasil tembakau tersebut. Selama periode tahun 2009 sampai dengan tahun 2024 tarif cukai hasil tembakau jenis SPM naik hampir 5 kali lipat. Kenaikan tersebut berakibat pada berkurangnya konsumsi rokok. Implikasi dari hal tersebut menyebabkan industri manufaktur pengolahan hasil tembakau menurunkan volume produksi dan mengurangi jumlah jam kerja buruh.

Akibat selanjutnya adalah pengurangan pembelian bahan baku, baik tembakau maupun cengkeh. Implikasi selanjutnya adalah kesejahteraan buruh pabrik rokok menurun drastis dan harga tembakau serta cengkeh sangat anjlok dibanding harga sebelumnya. Hal tersebut merupakan pilihan dari alternatif kebijakan yang harus diambil oleh pemerintah. Sehingga kebijakan tarif CHT merupakan dilema yang dihadapi dalam penetapan kebijakan publik antara pencapaian target penurunan prevalensi merokok dan pencapaian target penerimaan negara disatu sisi melawan sasaran melanggengkan lapangan kerja sektor industri rokok dan sektor hulunya seperti petani tembakau dan cengkeh. Hal ini merupakan bukti adanya *contradicting demand* dalam kebijakan tarif cukai hasil tembakau.

Oleh karena itu, penelitian dilakukan untuk mengisi kekosongan pengetahuan tentang bagaimana karakteristik *policy learning* berlangsung pada perumusan kebijakan publik dalam situasi menghadapi atau dalam rangka merespon *contradicting institutional demands*. Sehubungan dengan hal

tersebut, analisis dari penelitian ini berlandaskan pada mekanisme dan sumber *policy learning* yang ada pada perumusan kebijakan tarif CHT.

### **1.3 Pertanyaan Penelitian**

Penelitian ini mencoba menjawab pertanyaan penelitian utama yang ada di rumusan masalah. Pertanyaan penelitian dari penelitian ini adalah:

“Bagaimana *policy learning* berlangsung dalam perumusan kebijakan tarif Cukai Hasil Tembakau (CHT) di Indonesia?”

### **1.4 Tujuan Penelitian**

Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjelaskan level, bentuk dan mekanisme *policy learning* dalam proses perumusan tarif cukai hasil tembakau (CHT) di Indonesia. Adapun tujuan penelitian ini adalah:

“Untuk mendeskripsikan *policy learning* yang telah terjadi dari perumusan kebijakan tarif cukai hasil tembakau (CHT) di Indonesia”

### **1.5 Manfaat Penelitian**

Adapun manfaat dari penelitian ini berdasarkan pertanyaan dan tujuan penelitian yaitu: