

# **Implementasi *Tax on Food* dalam Tanggung Jawab Negara terhadap Hak Pangan berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi 39/PUU- XIV/2016**

## ***Implementation of Tax on Food based on the Constitutional Court Decision 39/PUU-XIV/2016***

**Intan Permata Putri, Rima Yuwana Yustikaningrum, dan Ananthia Ayu Devitasari**

Pusat penelitian dan Pengkajian Perkara Mahkamah Konstitusi

Jl. Medan Merdeka Barat No 6 Jakarta Pusat

Email: intanpermatap@gmail.com; ananthia.ayu@gmail.com; rima.researcher@gmail.com

Naskah diterima: 11/01/2021 revisi: 25/05/2021 disetujui: 02/06/2021

### **Abstrak**

Pasca putusan MK No 39/PUU-XIV/2016 tentang Pengujian Undang-Undang tentang Pajak Pertambahan Nilai Barang dan Jasa dan Pajak Penjualan Atas Barang Mewah dengan permasalahan terkait kriteria 11 jenis komoditas pangan tidak terkena PPN. Namun mahkamah dalam putusan *a quo* memperluas pemaknaan 11 komoditas pangan sehingga bukan hanya 11 komoditas tersebut yang tidak dikenai PPN. Putusan ini penting dikarenakan meletakkan dasar jaminan hak atas pangan yang menjadi tanggung jawab negara. Permasalahan yang hendak disajikan oleh penulis yakni bagaimana implementasi putusan MK No 39/PUU-XIV/2016 terhadap penerapan PPN pada komoditas pangan? Bagaimana penerapan pajak pada komoditas pangan di berbagai negara? Artikel ini merupakan penelitian hukum normatif dengan menggunakan pendekatan konseptual dan pendekatan perbandingan. Bahan hukum yang digunakan dalam artikel ini meliputi Putusan, Buku, jurnal, laporan dan referensi lainnya terkait permasalahan jaminan hak atas pangan khususnya tentang pembebanan PPN atas komoditas pangan. Kesimpulan dari artikel ini adalah *pertama*, Pasca Putusan MK, Pemerintah menerbitkan

Peraturan Menteri Keuangan No. 99/PMK.010/2020 yang menambah kriteria barang kebutuhan pokok menjadi 14 item. Namun kriteria ini harus senantiasa dievaluasi dan diperbarui sesuai dinamika sosial, ekonomi, gizi, ekologi dan variabel penunjang lain; kedua, pajak yang dikenakan pada makanan (*tax on food*) telah diterapkan pada beberapa negara seperti Denmark; Finland; Hungary; France. Jumlah pangan yang dikenai pajak terdapat beberapa jenis seperti alkohol, tembakau, makanan yang tinggi gula, garam dan lemak jenuh. Tujuannya adalah membangun pola hidup sehat pada masyarakat. Namun dari negara-negara yang telah menerapkan *tax on food* tersebut tidak ada yang memasukkan bahan pokok sebagai objek pajak. Penerapan bahan pokok sebagai barang yang dikenai PPN tentu saja tidak sejalan dengan konstitusi serta konsep *tax on food* yang ada selama ini.

**Kata kunci:** Pajak Pertambahan Nilai, Komoditas Pangan, *tax on food*, Putusan MK

### Abstract

*After the Constitutional Court decision number 39/PUU-XIV/2016 concerning the Judicial Review of the Value Added Tax on Goods and Services and Sales Tax on Luxury Goods with problems related to the criteria for 11 types of food commodities not subject to Value Added Tax (VAT). However, in the a quo decision, the court expanded the meaning of 11 food commodities so that not only 11 commodities were not subject to VAT. This decision is important because it laid the foundation for guaranteeing the right to food which is the responsibility of the state. The problem is how Constitutional Court decision No. 39/PUU-XIV/2016 is implemented on the application of VAT on food commodities? How is the application of taxes on food commodities in various countries? This article is normative legal research using a conceptual approach and a comparative approach. The reference used in this article include decisions, books, journals, reports, and other references related to the issue of the right to food and the imposition of VAT on food commodities. This article concludes that first, after the Constitutional Court Decision, the Government issued the Minister of Finance Regulation No. 99/PMK.010/2020 which adds to the criteria for necessities to be 14 items. However, these criteria must constantly be evaluated and updated according to the dynamics of social, economic, nutritional, ecological, and other supporting variables; second, the tax imposed on food (*tax on food*) has been applied to several countries such as Denmark; Finland; Hungary; France. The amount of food that is subject to tax is of several types, such as alcohol, tobacco, foods high in sugar, salt, and saturated fat. The goal is to develop a healthy lifestyle in the community. However, none of the countries that have implemented a tax on food have included basic commodities as tax objects. The application of staples as goods subject to VAT is of course not in line with the constitution and the concept of tax on food that has existed so far.*

**Keywords:** Value Added Tax, Food Commodities, *tax on food*, Constitutional Court Decision

## PENDAHULUAN

Mahkamah Konstitusi (MK) mengabulkan sebagian uji materi Pasal 4A ayat (2) huruf b UU No. 42 tahun 2009 tentang Perubahan Ketiga Atas UU No. 8 Tahun 1983 tentang Pajak Pertambahan Nilai Barang dan Jasa dan Pajak Penjualan Atas Barang Mewah (selanjutnya disebut sebagai UU No 42/2009). Aturan mengenai 11 jenis komoditas pangan yang tidak terkena Pajak Pertambahan Nilai (PPN) ini ditafsirkan bersyarat, sehingga pemaknaan 11 jenis kebutuhan pokok lebih diperluas lagi. Pemohon mengajukan Permohonan pengujian Penjelasan Pasal 4A ayat (2) huruf b UU No. 42 Tahun 2009. Penjelasan pasal tersebut menyatakan bahwa barang kebutuhan pokok yang sangat dibutuhkan oleh rakyat banyak terdiri dari sebelas komoditas. Ada sebelas jenis komoditas pangan yang disebutkan penjelasan pasal ini meliputi beras, gabah, jagung, sagu, kedelai, garam, daging, telur, susu, buah-buahan, dan sayur-sayuran. Pembatasan kebutuhan pokok yang tidak dikenakan PPN tentunya bertentangan dengan prinsip-prinsip dalam hak atas pangan karena komoditi pangan yang dikonsumsi masyarakat dalam tiap daerah tentunya berbeda. Komoditi pangan yang dapat dikategorikan kebutuhan dasar, antara lain:

*“Sumber tenaga/Karbohidrat non beras, seperti kentang, ubi-ubian, terigu dan gandum; Kacang-kacangan, seperti kacang hijau, kacang merah, dan kacang tanah, yang kandungan gizinya sangat tinggi; Rempah/bumbu-bumbu dapur yang merupakan ciri khas, identitas dan kebutuhan pokok rutin bangsa Indonesia, seperti cabe (baik cabe segar maupun cabe yang telah dikeringkan), bawang, merica, lengkuas, jahe, ketumbar, kemiri, pala, cengkeh, kayumanis, dll.”<sup>1</sup>*

Pada tahun 2018 Hilal Elver, mengungkapkan bahwa<sup>2</sup> Pemerintah Indonesia memiliki komitmen yang kuat sehubungan dengan kebijakan sosial dan ekonomi, khususnya dalam hak atas pangan. Meningkatnya produksi beras sebesar 14% dan jagung 47% pada periode tahun 2014-2017, dan seiring meningkatnya peringkat Indonesia dalam indeks ketahanan pangan global dari peringkat ke-74 pada tahun 2015 dan peringkat ke 71 pada tahun 2016 menjadi peringkat 65 pada tahun 2018, serta ambisi negara Indonesia untuk menjadi salah satu produsen beras utama dunia dengan program yang mengarah pada swasembada

<sup>1</sup> Pertimbangan Putusan MK No. 36/PUU-XIV/2016 dalam Pengujian UU No. 42 tahun 2009 tentang Perubahan Ketiga Atas UU No. 8 Tahun 1983 tentang Pajak Pertambahan Nilai Barang dan Jasa dan Pajak Penjualan Atas Barang Mewah

<sup>2</sup> Preliminary Observations of the Special Rapporteur on the Right to Food, Hilal Elver, on her mission to Indonesia 9-18 April 2018. <https://www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=22949&LangID=E>

beras, Indonesia sudah terbukti secara konsisten mengupayakan terwujudnya ketahanan pangan dan gizi di wilayah Indonesia yang juga diagendakan sebagai salah satu prioritas nasional.

Namun, bersamaan dengan komitmen yang kuat dari pemerintah dalam rangka mewujudkan hak atas pangan bagi warga negara Indonesia, *The State of Food Security and Nutrition in the World 2017*<sup>3</sup> menunjukkan fakta lain mengenai kondisi masyarakat Indonesia terkait dengan pangan, yakni sebagai berikut:

1. 7.9% populasi di Indonesia menderita kelaparan antara tahun 2014 sampai dengan tahun 2016;
2. Adanya kesenjangan regional sehubungan dengan kerawanan pangan dan gizi buruk. Menurut data tentang penelitian kesehatan nasional yang dilakukan oleh Kementerian Kesehatan, prevalensi stunting melebihi 40% di dua provinsi. Pada tahun 2013, 15 provinsi melaporkan permasalahan stunting sebagai isu yang serius;
3. Kerawanan gizi di beberapa daerah memengaruhi populasi tertentu, termasuk anak-anak, ibu hamil dan menyusui, masyarakat adat, orang yang hidup dan tinggal di daerah terpencil. Laporan terkini mendata bahwa terdapat 9 juta anak Indonesia di bawah usia 5 tahun menderita stunting akibat kekurangan gizi.
4. Pada tahun 2018, 72 anak meninggal di Kabupaten Asmat, Papua dengan rincian 66 anak meninggal karena campak dan 6 anak meninggal akibat gizi buruk. Ironisnya, kematian tersebut diakibatkan oleh beberapa faktor; salah satunya adalah masalah kerawanan pangan yang kronis dan kurangnya akses pada layanan kesehatan yang layak.<sup>4</sup>
5. Bahwa 80 juta orang di Indonesia tetap rawan terhadap kerawanan pangan. Menurut data Bank Dunia, 92% dari populasi di Indonesia mengkonsumsi jauh lebih sedikit buah dan sayuran daripada tingkat rekomendasi WHO.<sup>5</sup>

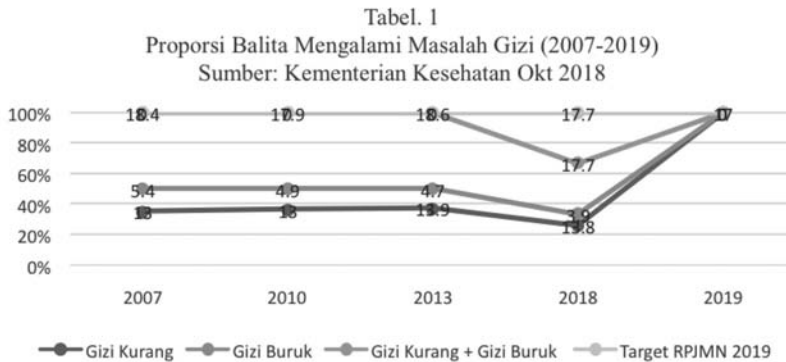
Terkait dengan isu tingginya stunting di Indonesia, Hasil Riset Kesehatan Dasar (“Riskesmas”) Tahun 2010 mencapai angka 35,6% dan pada tahun 2013 mencapai angka 37,2%, sementara Pemantauan Status Gizi (“PSG”) pada tahun

<sup>3</sup> Report of the Special Rapporteur on the Right to Food on her mission to Indonesia. A/HRC/40/56/Add.2 <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G18/447/91/PDF/G1844791.pdf?OpenElement>

<sup>4</sup> Preliminary Observations of the Special Rapporteur on the Right to Food, Hilal Elver, on her mission to Indonesia 9-18 April 2018. <https://www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=22949&LangID=E>

<sup>5</sup> Preliminary, *ibid.*

2015 mencapai angka 29.0% dan pada tahun 2017 angka tersebut bertambah hingga mencapai persentase 29,6%.<sup>6</sup>



Pada tahun 2010, sebuah laporan UNESCO yang berjudul *The Social and Economic Impact of Illiteracy*<sup>7</sup> dinyatakan bahwa tingkat literasi rendah mengakibatkan kehilangan atau penurunan produktivitas dan tingginya beban biaya kesehatan dalam suatu negara.<sup>8</sup> Dengan kata lain, upaya penurunan angka kasus stunting akan sulit terealisasi apabila agenda penyelesaian masalah rendahnya literasi gizi (*nutrition illiterate*) masyarakat tidak ditempatkan sebagai kebijakan nasional untuk mengawali penyelesaian masalah stunting. Hal ini dikarenakan literasi gizi merupakan faktor penentu dalam menentukan status gizi dalam suatu masyarakat.<sup>9</sup>

Selain itu, Thailand dan Malaysia merupakan contoh beberapa negara yang membebaskan PPN terhadap barang kebutuhan pokok hasil pertanian. Sedangkan untuk Perancis, Denmark, Hungaria, dan Finlandia adalah contoh negara yang menerapkan pajak pada makan tertentu dengan tujuan untuk membangun hidup sehat. Bagaimana dengan Indonesia? Jaminan atas pangan secara implisit diatur dalam undang undang dasar yakni Pasal 27; Pasal 28 A; Pasal 28 C ayat (1); Pasal 28 H ayat (1); Pasal 28 H yaat (2); Pasal 28 H ayat (3). Namun rumusan jaminan tersebut tidaklah tegas menyebut jaminan hak atas pangan seperti pada konstitusi di beberapa negara tersebut. Pada Pendapat Mahkamah dalam Putusan Nomor 39/PUU-XIV/2016 menegaskan bahwa:

<sup>6</sup> Awaludin Bima, Analisis Bagaimana Mengatasi Permasalahan Stunting di Indonesia?. Jurnal Berita Kedokteran Masyarakat UGM. <https://doi.org/10.22146/bkm.45197>. Dapat diakses pada <https://jurnal.ugm.ac.id/bkm/article/view/45197/24678>

<sup>7</sup> The Economic & Social Cost of Illiteracy. <https://worldliteracyfoundation.org/wp-content/uploads/2019/06/TheEconomicSocialCostofIlliteracy-2.pdf>

<sup>8</sup> Mukhtar Umakaapa, Strategi 2020 Melawan Stunting, <https://news.detik.com/kolom/d-4858547/strategi-2020-melawan-stunting>

<sup>9</sup> Mukhtar Umakaapa, *ibid.*

*“pemenuhan barang kebutuhan pokok, lebih-lebih yang sangat dibutuhkan oleh rakyat banyak, adalah bagian yang tak terpisahkan dari upaya memajukan kesejahteraan umum yang menjadi kewajiban konstitusional negara (Pemerintah) untuk mewujudkannya, sebagaimana ditegaskan dalam Pembukaan UUD 1945 alinea keempat. Mahkamah mengakui pentingnya hak atas pangan dalam International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR, Kovenan Internasional tentang Hak-hak Ekonomi, Sosial dan Budaya). Mahkamah kemudian memberikan pertimbangan secara faktual-sosiologis, sebagian penduduk atau warga negara masih berada di bawah garis kemiskinan sehingga, menurut penalaran yang wajar, dapat disimpulkan bahwa mereka yang termasuk ke dalam kelompok penduduk atau warga negara miskin tersebut sangat membutuhkan pembebasan dari PPN terhadap barang-barang kebutuhan pokok dimaksud mengingat PPN adalah pajak objektif yang pengenaannya ditentukan oleh objek pajak, sehingga jika terhadap barang-barang kebutuhan pokok itu dikenakan PPN maka masyarakat miskin pun dibebani PPN ketika mereka membeli barang-barang itu untuk kebutuhan konsumsi. Oleh karenanya dasar pemikiran untuk membebaskan dari PPN terhadap “barang kebutuhan pokok yang sangat dibutuhkan oleh rakyat banyak” telah sesuai dengan amanat UUD 1945. Namun permasalahan muncul ketika pada Penjelasan Pasal 4A ayat (2) huruf b UU 42/2009 cakupan jenis “barang kebutuhan pokok yang sangat dibutuhkan oleh rakyat banyak” hanya terbatas pada 11 (sebelas). Terhadap permasalahan tersebut, Mahkamah mempertimbangkan bahwa secara faktual-sosiologis, jenis pangan yang tumbuh dan dikonsumsi penduduk Indonesia yang termasuk ke dalam barang kebutuhan pokok penduduk Indonesia sangat beragam dan tidak terbatas pada 11 (sebelas) jenis.”<sup>10</sup>*

Mahkamah dalam pertimbangannya juga menyatakan bahwa Penjelasan Pasal 4A ayat (2) huruf b UU 42/2009 juga tidak adil sebab, menurut Pasal 4A ayat (2) UU 42/2009, barang hasil pertambangan atau hasil pengeboran yang diambil langsung dari sumbernya,<sup>11</sup> makanan dan minuman yang disajikan di hotel, restoran, rumah makan, warung dan sejenisnya, meliputi makanan dan minuman baik yang dikonsumsi di tempat maupun tidak, termasuk makanan dan minuman yang diserahkan oleh usaha jasa boga atau katering,<sup>12</sup> uang, emas batangan, dan surat berharga<sup>13</sup> tidak dikenakan PPN, sementara barang-barang kebutuhan pokok yang secara faktual-sosiologis sangat dibutuhkan oleh rakyat

<sup>10</sup> Lihat Putusan Nomor 36/PUU-XIV/2016 h. 116

<sup>11</sup> Pasal 4A ayat (2) huruf a UU 42/2009

<sup>12</sup> Pasal 4A ayat (2) huruf c UU 42/2009

<sup>13</sup> Pasal 4A ayat (2) huruf d UU 42/2009

banyak dikenakan PPN juga semata-mata karena barang-barang tersebut tidak termasuk dalam sebelas jenis barang kebutuhan pokok yang sangat dibutuhkan rakyat banyak menurut Penjelasan Pasal 4A ayat (2) huruf b UU 42/2009.<sup>14</sup> Pada amar putusannya Mahkamah menyatakan bahwa Penjelasan Pasal 4A ayat (2) huruf b UU 42/2009 bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 secara bersyarat dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang rincian “barang kebutuhan pokok yang sangat dibutuhkan rakyat banyak” tersebut diartikan limitatif.

Pada 2021 Pemerintah Indonesia mendapat kepercayaan untuk menjadi Dewan FAO Regional Asia oleh karena memiliki prestasi dalam mencukupi ketahanan pangan penduduknya.<sup>15</sup> Namun pemerintah memiliki kebijakan yang berseberangan dengan Putusan MK 39/PUU-XIV/2016 dan Langkah penyediaan bahan pokok delaku dewan regional FAO. Pemerintah hendak melakukan revisi terhadap Kelima Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1983 tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan (RUU KUP)<sup>16</sup> dan hendak memasukkan beberapa bahan pangan pokok yang memiliki standar premium, hasil tambang yang semula tidak dikenai pajak, serta jasa untuk dikenai PPN. Bahan Pangan tersebut meliputi: Beras dan gabah; Jagung; Sagu; Kedelai; Garam konsumsi; Daging; Telur; Susu; Buah-buahan; Sayur-sayuran; Ubi-ubian; Bumbu-bumbuan; dan gula konsumsi.<sup>17</sup> Perlu dicermati bahwa barang-barang tersebut pernah diputus oleh MK untuk tidak dikenai PPN. Sehingga perlu diketahui apakah kebijakan tersebut telah sesuai dengan amanat konstitusi? serta bagaimana pelaksanaannya di berbagai negara?

## PEMBAHASAN

### a. Pengaturan PPN terhadap Bahan Pangan Pokok sebelum Putusan Nomor 39/PUU-XIV/2016

Sebelum putusan Nomor 39/PUU-XIV/2016, pengaturan teknis barang kebutuhan pokok yang tidak dikenai PPN diatur oleh Keputusan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 653/KMK.03/2001 tentang Barang-Barang Kebutuhan Pokok yang atas Impor dan atau Penyerahannya Tidak Dikenakan

<sup>14</sup> Lihat Putusan Nomor 36/PUU-XIV/2016, h. 121

<sup>15</sup> Yudistira Imandiar. Jadi Anggota Dewan FAO, Ini Ragam Benefit untuk Indonesia. dapat diakses melalui [https://news.detik.com/berita/d-5617018/jadi-anggota-dewan-fao-ini-ragam-benefit-untuk-indonesia?tag\\_from=wpm\\_nhl\\_7](https://news.detik.com/berita/d-5617018/jadi-anggota-dewan-fao-ini-ragam-benefit-untuk-indonesia?tag_from=wpm_nhl_7)

<sup>16</sup> Akhdi Martin Pratama. Artikel ini telah tayang di Kompas.com dengan judul “Simak, Ini Daftar Sembako yang akan Dikenakan PPN”, Klik untuk baca: <https://money.kompas.com/read/2021/06/09/120000526/simak-ini-daftar-sembako-yang-akan-dikenakan-ppn>

<sup>17</sup> Akhdi Martin Pratama. *ibid.*

Pajak Pertambahan Nilai. Peraturan ini merupakan pelaksanaan lebih lanjut Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 144 Tahun 2000 tentang Jenis Barang dan Jasa yang Tidak Dikenakan Pajak Pertambahan Nilai dan untuk memberikan kepastian dan kejelasan mengenai jenis-jenis barang-barang kebutuhan pokok yang sangat dibutuhkan rakyat banyak yang tidak dikenakan Pajak Pertambahan Nilai, perlu menetapkan Keputusan Menteri Keuangan tentang Barang-Barang Kebutuhan Pokok yang atas Impor dan atau Penyerahannya Tidak Dikenakan Pajak Pertambahan Nilai. Pada Kepmen Nomor 653/KMK.03/2001 ini, impor dan atau penyerahan barang-barang kebutuhan pokok sebagaimana ditetapkan dalam Lampiran Keputusan Menteri Keuangan ini tidak dikenakan Pajak Pertambahan Nilai.

### Lampiran 1

Daftar Barang-Barang Kebutuhan Pokok yang atas Impor dan/atau Penyerahannya Tidak Dikenakan Pajak Pertambahan Nilai

No.	Uraian Barang	No. HS
a.	Beras dan Gabah	ex. 1006.10.000
	– Beras Berkulit (padi atau gabah) selain untuk Benih	1006.20.000
	– Digiling	1006.30.000
	– Beras setengan giling atau digiling seluruhnya, disosoh, dikilapkan maupun tidak;	1006.40.000
	– Beras Pecah;	ex. 1103.14.000
	– Menir (groats) dari beras	
	Jagung	1005.90.000
	Jagung baik, yang telah dikupas maupun belum	ex.1103.13.000
b.	– Jagung yang telah dikupas/jagung tongkol dan biji jagung/jagung pipilan	
	– Menir (groats)/beras jagung, sepanjang masih dalam bentuk butiran.	0714.90.100
	Sagu	ex. 1106.20.000
	– Empulur Sagu	
c.	– Tepung, tepung kasar dan bubuk dari sagu	
	Kedelai	1201.00.100
	Kacang Kedelai, pecah atau utuh	1201.00.900
d.	– Kuning ;	
	– Lain-lain.	2501.00.100
	Garam baik yang beryodium maupun yang tidak beryodium	
	Garam (termasuk garam meja dan garam didenaturasi) untuk	
e.	konsumsi/kebutuhan pokok masyarakat	
	– Garam meja ;	Ex. 2501.00.200
	– Garam dalam bentuk curah atau kemasan 50 Kg atau lebih dengan kadar NaCl minimum 94,7% (dry basis)	Ex. 2501.00.900
	– Lain-lain termasuk garam brisket	



Kemudian pada tahun 2009, Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2009 tentang Perubahan Ketiga atas Undang-undang Nomor 8 Tahun 1983 tentang Pajak Pertambahan Nilai Barang dan Jasa dan Pajak Penjualan atas Barang Mewah (selanjutnya disebut UU PPN) Pasal 4A ayat (2) Jenis barang yang tidak dikenai Pajak Pertambahan Nilai adalah barang tertentu dalam kelompok barang sebagai berikut: b. barang kebutuhan pokok yang sangat dibutuhkan oleh rakyat banyak. Kemudian pada Penjelasan Pasal 4A ayat (2) Huruf b diuraikan bahwa Barang kebutuhan pokok yang sangat dibutuhkan oleh rakyat banyak meliputi:

*" a. beras; b. gabah; c. jagung; d. sagu; e. kedelai; f. garam, baik yang beryodium maupun yang tidak beryodium; g. daging, yaitu daging segar yang tanpa diolah, tetapi telah melalui proses disembelih, dikuliti, dipotong, didinginkan, dibekukan, dikemas atau tidak dikemas, digarami, dikapur, diasamkan, diawetkan dengan cara lain, dan/atau direbus; h. Telur, yaitu telur yang tidak diolah, termasuk telur yang dibersihkan, diasinkan, atau dikemas; i. Susu, yaitu susu perah baik yang telah melalui proses didinginkan maupun dipanaskan, tidak mengandung tambahan gula atau bahan lainnya, dan/atau dikemas atau tidak dikemas; j. Buah-buahan, yaitu buah-buahan segar yang dipetik, baik yang telah melalui proses dicuci. Disortasi, dikupas, dipotong, diiris, di-grading, dan/atau dikemas atau tidak dikemas; dan k. Sayur-sayuran, yaitu sayuran segar yang dipetik, dicuci, ditiriskan, dan/atau disimpan pada suhu rendah, termasuk sayuran segar yang dicacah"<sup>18</sup>*

## **b. Pengaturan PPN terhadap Bahan Pangan Pokok setelah Putusan Nomor 39/PUU-XIV/2016**

Pajak Pertambahan Nilai melekat pada Kegiatan melakukan penyerahan Barang dan/atau Jasa kena pajak yang dilakukan oleh Pengusaha Kena Pajak. Namun tidak semua barang dan/atau jasa dapat dikenai Pajak Pertambahan Nilai. Beberapa barang tersebut adalah barang pokok yang sangat dibutuhkan oleh rakyat banyak. Sehingga Pemerintah melalui Kementerian Keuangan mengeluarkan Peraturan terbaru tentang Kriteria dan/atau Rincian Barang Kebutuhan Pokok yang Tidak Dikenai Pajak Pertambahan. Peraturan tersebut tertuang dalam Peraturan Menteri Keuangan Nomor 99/PMK.010/2020 tentang Kriteria dan/atau Rincian Barang Kebutuhan Pokok Yang Tidak Dikenai Pajak Pertambahan Nilai yang berlaku sejak 5 Agustus 2020. Dengan adanya Peraturan tersebut sekaligus mencabut atau mengganti PMK Nomor 116/PMK.010/2017 tentang Barang Kebutuhan Pokok yang Tidak Dikenai Pajak Pertambahan Nilai.

<sup>18</sup> Penjelasan Pasal 4A ayat (2) Huruf b

Dalam peraturan tersebut yang dimaksud dengan jenis barang yang tidak dikenai Pajak Pertambahan Nilai adalah barang kebutuhan pokok yang sangat dibutuhkan oleh rakyat banyak merupakan barang yang menyangkut hajat hidup orang banyak dengan skala pemenuhan kebutuhan yang tinggi serta menjadi faktor pendukung kesejahteraan masyarakat. Dalam PMK Nomor 99/PMK.010/2020 disebutkan Kriteria dan/atau Rincian Barang Kebutuhan Pokok yang Tidak Dikenai Pajak Pertambahan Nilai adalah sebagai berikut:

1. Beras dan gabah. Yang termasuk dalam kriteria beras dan gabah yang tidak dikenakan PPN adalah berkulit, dikuliti, setengah giling atau digiling seluruhnya, disosoh atau dikilapkan maupun tidak, pecah, menir, selain yang cocok untuk disemai
2. Jagung dengan kriteria yang telah dikupas maupun belum, termasuk pipilan, pecah, menir, tidak termasuk bibit
3. Kriteria sagu yang tidak dikenai PPN adalah sempulur sagu (sari sagu), tepung, tepung kasar dan bubuk
4. Kategori kedelai yang termasuk dalam kriteria tidak dikenai PPN adalah Kedelai yang berkulit, utuh dan pecah, selain benih
5. Garam Konsumsi. Kriteria sebagai barang tidak kena PPN adalah beryodium maupun tidak (termasuk garam meja dan garam didenaturasi) untuk konsumsi/kebutuhan pokok masyarakat
6. Yang termasuk kriteria daging yang tidak dikenakan PPN adalah daging segar dari hewan ternak dan unggas dengan atau tanpa tulang yang tanpa diolah, baik yang didinginkan, dibekukan, digarami, dikapur, diasamkan, atau diawetkan dengan cara lain
7. Telur yang memiliki kriteria bahan pokok yang tidak dikenai PPN adalah tidak diolah, termasuk telur yang dibersihkan, diasinkan atau diawetkan dengan cara lain, tidak termasuk bibit
8. Dalam kategori susu, terdapat kriteria yang tidak dikenakan PPN adalah susu perah baik yang telah melalui proses didinginkan maupun dipanaskan (pasteurisasi), tidak mengandung tambahan gula atau bahan lainnya
9. Buah – buahan. Kriteria yang tidak kena PPN adalah buah-buahan yang segar yang dipetik, baik yang telah melalui proses dicuci, disortasi, dikupas, dipotong, diiris, di-grading, selain yang dikeringkan.

10. Sayur – sayuran dengan kriteria seperti sayuran segar, yang dipetik, dicuci, ditiriskan, dan/atau disimpan pada suhu rendah atau dibekukan, termasuk sayuran segar yang dicacah
11. Ubi – ubian segar; baik yang telah melalui proses dicuci, disortasi, dikupas, dipotong, diiris, di-grading termasuk kriteria barang pokok yang tidak dikenakan PPN.
12. Bumbu – bumbu. Yang termasuk dalam kategori bumbu – bumbu yang tidak kena PPN adalah segar; dikeringkan tetapi tidak dihancurkan atau ditumbuk
13. Gula Konsumsi yang memiliki kriteria seperti gula kristal putih asal tebu untuk konsumsi tanpa tambahan bahan perasa atau pewarna
14. Kriteria ikan yang tidak dikenai PPN adalah ikan segar / dingin, dengan atau tanpa kepala

Dengan berlakunya peraturan tersebut, maka bagi Pengusaha Kena Pajak yang melakukan Penyerahan atas Barang yang termasuk kriteria dalam Barang Pokok Tidak Dikenai PPN tidak perlu membuat faktur pajak dan tidak memungut PPN, melainkan hanya menyerahkan invoice sebagai bukti penyerahan. PMK No. 99/PMK.010/2020 tentang Kriteria Dan/Atau Rincian Barang Kebutuhan Pokok yang Tidak Dikenai Pajak Pertambahan Nilai Mencabut:

1. 653/KMK.03/2001 tentang Barang-Barang Kebutuhan Pokok yang atas Impor dan/atau Penyerahannya Tidak Dikenakan Pajak Pertambahan Nilai
2. 521/KMK.1/2001 tentang Penyerahan Tidak Dikenakan Pajak Pertambahan Nilai

### **c. Tanggung Jawab Negara dalam Perwujudan Hak atas Pangan dalam Implementasi Putusan Nomor 39/PUU-XIV/2016**

Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan mengamanatkan bahwa negara berkewajiban mewujudkan ketersediaan, keterjangkauan, dan pemenuhan konsumsi pangan yang cukup aman, bermutu, dan bergizi seimbang, baik dalam tingkat nasional, tingkat daerah, maupun pada tingkat perorangan atau individu secara merata di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia sepanjang waktu dengan melihat sumber daya, kelembagaan, dan budaya. Aspek ketersediaan memuat dua poin penting, yakni: usaha memproduksi bahan pangan; serta pengadaan dan distribusi bahan pangan baik secara kualitas maupun kuantitas. Dua hal tersebut menjadi hak rakyat dalam upaya memenuhi kebutuhan pangan

dalam skala terkecil, regional hingga nasional. Usaha memproduksi bahan pangan memang terkesan sebagai kewajiban negara dalam memenuhi kebutuhan bahan pangan. Namun jika kita mau lebih cermat melakukan analisis, usaha memproduksi bahan pangan juga merupakan hak rakyat.

Ketersediaan bahan pangan memiliki peranan penting dalam terwujudnya hak atas pangan di Indonesia. Namun sampai saat ini Pemerintah belum memiliki daftar komoditi bahan pangan pokok yang konsisten. Dalam UU 7/2014 tentang Perdagangan menjelaskan dalam Peraturan Presiden (PP) Nomor 71 tahun 2015 menjelaskan bahwa barang kebutuhan pokok diantaranya yaitu beras, kedelai, cabai, bawang merah, gula, minyak goreng, tepung terigu, daging sapi, daging ayam ras, telur ayam ras, ikan segar yaitu bandeng, kembung, dan tongkol/tuna/cakalang. Dalam UU Nomor 18/2012 tentang Pangan menegaskan pentingnya pengelompokan komoditi dapat dikategorikan sebagai Bahan pokok yang dalam UU pangan disebut dengan pangan pokok. UU tersebut mendefinisikan pangan pokok sebagai pangan yang diperuntukkan sebagai makanan utama sehari-hari sesuai dengan potensi sumber daya dan kearifan lokal.<sup>19</sup>

Pada sisi lain, jenis komoditi Bahan pokok diduga mengalami perubahan yang dipengaruhi oleh dinamika sosial-ekonomi masyarakat. Kondisi sosial-ekonomi tersebut diantaranya peningkatan taraf hidup dan pendapatan serta berkembangnya populasi penduduk kelas menengah. Faktor lain yang juga dapat mempengaruhi keputusan pilihan pangan saat ini adalah ketersediaan komoditi yang dikonsumsi dan keterjangkauannya. Peningkatan permintaan pangan karena pertumbuhan populasi, peningkatan konversi produk pangan menjadi bahan baku energi, dan perubahan stok karena faktor cuaca merupakan masalah dalam ketersediaan pangan saat ini. Perubahan persepsi konsumen terhadap inovasi juga mempengaruhi konsumsi masyarakat terhadap pangan. Sebagai contoh, produk-produk olahan pangan dari gandum saat ini banyak dikonsumsi masyarakat dan tingkat konsumsinya terus meningkat.<sup>20</sup>

Pangan lokal adalah makanan yang dikonsumsi oleh masyarakat setempat sesuai dengan potensi dan kearifan lokal. Selain itu, Pemerintah menetapkan jenis dan jumlah pangan pokok tertentu sebagai Cadangan Pangan Pemerintah pada Pasal 28 ayat (1) UU Pangan. Pada Penjelasan, Pasal 28 Ayat (1) UU

<sup>19</sup> Dwi Wahyuniarti Prabowo, Pengelompokan Komoditi Bahan Pangan Pokok Dengan Metode Analytical Hierarchy Process, Jurnal Kementerian Perdagangan November 2014

<sup>20</sup> Dwi Wahyuniarti Prabowo. *ibid.*

Pangan, yang dimaksud dengan “Pangan Pokok tertentu” adalah Pangan yang diproduksi dan dikonsumsi oleh sebagian besar masyarakat Indonesia yang apabila ketersediaan dan harganya terganggu dapat mempengaruhi stabilitas ekonomi dan menimbulkan gejolak sosial di masyarakat. Akan tetapi, UU pangan ini belum secara jelas menyebutkan komoditi-komoditi pangan yang termasuk pangan pokok. Hal tersebut menimbulkan pertanyaan, khususnya mengenai penentuan komoditi-komoditi bahan pokok dan kemungkinan masuknya komoditi-komoditi lain sebagai bahan pangan pokok.

Dari segi gizi masyarakat, suatu komoditi sebagai makanan pokok maka hendaknya memberikan kontribusi yang signifikan terhadap kebutuhan gizi. Tiga kriteria yang berkaitan dengan gizi adalah sumbangan suatu komoditi terhadap (i) karbohidrat; (ii) protein, dan (iii) vitamin dan mineral. Suatu komoditi dianggap sebagai Bapok jika memiliki kontribusi yang cukup signifikan terhadap ketiga komponen gizi tersebut. Buruknya gizi merupakan masalah yang banyak terjadi di negara berkembang. Gizi dan nutrisi yang tidak mencukupi di masa pertumbuhan menjadi salah satu penyebab kematian anak dan memberikan konsekuensi jangka panjang pada pertumbuhan ekonomi dan produktivitas.<sup>21</sup>

Kriteria penentu komoditas sebagai Bahan pangan pokok terutama diturunkan dari pengertian/definisi bahan pangan pokok seperti yang tertuang dalam Undang-Undang (UU) Pangan No.18 Tahun 2012 yang mencakup tiga isu utama yaitu gizi, ekonomi rumah tangga, dan produksi. Terdapat 6 (enam) kriteria penentu komoditas sebagai Bahan pangan pokok yaitu pangsa pengeluaran komoditi dalam pengeluaran pangan rumah tangga; kontribusi kandungan komoditi terhadap karbohidrat; konsumsi terhadap protein; frekuensi konsumsi; kontribusi konsumsi komoditi terhadap vitamin dan mineral; serta pangsa produksi domestik terhadap konsumsi.<sup>22</sup>

Pemerintah berkewajiban mengelola stabilisasi pasokan dan harga Pangan Pokok, mengelola cadangan Pangan Pokok Pemerintah, dan distribusi Pangan Pokok untuk mewujudkan kecukupan Pangan Pokok yang aman dan bergizi bagi masyarakat<sup>23</sup>. Yang dimaksud dengan “stabilisasi harga Pangan Pokok” adalah upaya yang dilakukan Pemerintah untuk menjaga kestabilan harga Pangan Pokok, antara lain, melalui operasi pasar, kebijakan tarif, kuota impor, Bantuan Pangan,

<sup>21</sup> Stillman, A. and D. Thomas, *Nutritional Status during an Economic Crisis: Evidence from Russia. The Economic Journal*, Volume 118, No. 531 (Agustus, 2008), Ph. 1385-1417.

<sup>22</sup> lihat Undang-Undang (UU) Pangan No.18 Tahun 2012 tentang Pangan

<sup>23</sup> Pasal 13 Undang-Undang No.18 Tahun 2012 tentang Pangan

dan/atau distribusi Pangan bersubsidi untuk kelompok masyarakat tertentu.<sup>24</sup> Kebijakan tarif ini berkorelasi dengan kebutuhan pokok sebagai barang tidak kena PPN. Barang tidak kena PPN merupakan istilah bagi barang-barang tertentu yang dalam penyerahannya tidak dikenakan Pajak Pertambahan Nilai (PPN). Barang tidak kena PPN ini mengacu pada barang-barang yang penggunaannya menyangkut hajat hidup orang banyak.

Barang tidak kena PPN ini memiliki landasan hukum berupa Undang-Undang (UU) Nomor 42 Tahun 2009 tentang PPN dan Pajak Penjualan Barang Mewah (PPnBM). UU No. 42/2009 secara spesifik merinci beberapa barang tidak kena PPN. Salah satunya klasifikasi barang tidak kena PPN adalah barang kebutuhan pokok. Masuknya barang kebutuhan pokok sebagai barang tidak kena PPN ini tertuang dalam pasal 4A ayat (2) UU No. 42/2009. Ayat tersebut secara gamblang menyebutkan, salah satu jenis barang yang tidak dikenai PPN adalah barang kebutuhan pokok yang sangat dibutuhkan oleh orang banyak.

Karena barang kebutuhan pokok merupakan barang yang tidak dikenakan PPN, maka penjual, baik yang sudah berstatus Pengusaha Kena Pajak (PKP) atau belum, tidak diwajibkan membuat faktur pajak. Perlakuan pelaporan pajak untuk transaksi-transaksi yang berkaitan dengan barang tidak kena PPN, seperti barang kebutuhan pokok, berbeda dibandingkan barang yang dibebaskan PPN. Untuk barang yang masuk kategori dibebaskan PPN, PKP tetap harus membuat faktur pajak. Alasannya karena status barang atau jasa adalah Barang/Jasa Kena Pajak (BKP/JKP). Namun, untuk barang tidak kena PPN, termasuk barang-barang kebutuhan pokok, sejak awal ditetapkan sebagai barang tidak kena pajak sehingga tidak wajib membuat faktur pajak.

#### **d. Perbandingan Penerapan Pajak Pertambahan Nilai pada Bahan Pokok di berbagai Negara**

Kebijakan pajak pada makanan merupakan hal yang lazim di berbagai negara. Pengenaan pajak pada makanan meliputi jenis jenis makanan tertentu seperti tembakau, alcohol, soda dan kebijakan terbaru adalah "*price policies to promote healthier diets*". Kebijakan ini menerapkan pajak dalam bahan makanan yang tidak sehat atau berlemak hingga makanan dengan pemanis buatan. Penerapan kebijakan untuk telah diterapkan di Denmark, Hungaria, Finlandia, dan Perancis. Dasar kebijakan ini adalah untuk mempromosikan hidup sehat atas makanan

<sup>24</sup> Penjelasan Pasal 51 ayat (2) Undang-Undang No.18 Tahun 2012 tentang Pangan

yang dikonsumsi secara kualitas dan kuantitas. Aspek-aspek yang mempengaruhi penerapan kebijakan pajak dalam makanan ini adalah:<sup>25</sup>

1. Penentuan besaran pajak

Penentuan besaran pajak bukan untuk mencari pendapatan negara, akan tetapi penentuan besaran pajak harus berkaitan dengan efek daya beli terhadap makanan dan efek konsumsi makanan tersebut apabila dikonsumsi dalam jangka Panjang.

2. Efek substitusi atau makanan alternatif

Penentuan kebijakan ini adalah dengan memperhatikan tersedianya pada alternatif makanan yang memiliki harga yang lebih murah. Hal ini juga menjadi ukuran seberapa efektif makanan dikenakan pajak mengalami penurunan pembelian dan konsumsi. Contohnya adalah penurunan terhadap konsumsi minuman ringan setelah dikenakan pajak di Perancis.

3. Produk makanan yang tidak sehat

Mengapa pajak tidak diberlakukan secara sembarangan pada bahan makanan. Dalam praktiknya akses terhadap makanan dilakukan oleh seluruh lapisan masyarakat baik kaya maupun miskin. Maka untuk golongan ekonomi bawah pasti akan menghabiskan lebih banyak income untuk pajak yang dikenakan dalam makanan. Maka perlu dibangun konsep terkait akses makanan sehat bagi kaum rentan. Desain penerapan *Tax on food* sebenarnya adalah disertai dengan subsidi bagi kelompok rentan. Subsidi dimaksud melalui program bantuan pangan dan nutrisi. Pemberlakuan dimaksud harus disertai dengan kegiatan monitoring dan evaluasi atas peningkatan kesehatan masyarakat dan penurunan atas produk makanan yang tidak sehat.

4. *Passthrough*

Pada beberapa negara yang menerapkan kebijakan *tax on food* dalam praktiknya menemukan kenaikan harga yang cukup signifikan terhadap makanan yang dikenakan pajak bahkan melebihi dari pajak yang dibebankan.

5. Mekanisme penerapan pajak

Mekanisme dimaksud adalah mekanisme yang secara efektif dapat memengaruhi apa yang dibeli oleh konsumen dan berkontribusi untuk meningkatkan kesehatan masyarakat. Mekanisme penerapan pajak umumnya

<sup>25</sup> World Health Organisation Regional Office for Europe. "Using price policies to promote healthier diets". [https://www.euro.who.int/\\_\\_data/assets/pdf\\_file/0008/273662/Using-price-policies-to-promote-healthier-diets.pdf](https://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0008/273662/Using-price-policies-to-promote-healthier-diets.pdf)

berfokus pada konsumsi oleh masyarakat. Tetapi terdapat 3 mekanisme dalam penerapan *tax on food*, yakni sebagai berikut:<sup>26</sup>

<i>Tax mechanism</i>	<i>Description</i>	<i>Strengths</i>	<i>Weakness</i>	<i>Source</i>
<i>Specific excise</i>	<i>A set amount of tax is charged on a given quantity of the product (for example, €1 per kg or €1 per unit) or per specific ingredients.</i>	<i>Potentially predictable revenue stream Increases all product prices by a fixed amount.</i>	<i>Inflation can reduce impact without regular adjustment. Changes in product characteristics (such as package size or composition) can reduce impact (more so for unit as opposed to tax per kg of the product or ingredient).</i>	<i>Yurekli, 2000 (55)</i>
<i>Ad-valorem excise</i>	<i>A tax levied on the sale of goods or services, determined as a percentage of the gross value or cost of the product at point of sale (for example, 30% of the price paid by consumers)</i>	<i>Automatically adjusts for inflation. Reduces industry profit margin on subsequent price increases</i>	<i>Less predictable revenue stream. Generates large price differentials between cheap and expensive products.</i>	<i>Yurekli, 2000 (55)</i>
<i>Value-added tax</i>	<i>Tax on each stage of production that adds value to a product or process, with reimbursement of taxes paid to previous suppliers in the chain.</i>	<i>Efficient as it only taxes the value added and avoids cascade effects.</i>	<i>Generally applied at a fixed rate for all goods, therefore lacking opportunities to generate relative price changes between goods and change behaviour.</i>	<i>WHO, 2012 (3)</i>

Secara singkat mekanisme pengenaan pajak dalam dapat dibagi menjadi tiga yakni sebagai berikut: *Specific excise*, dimana pengenaan pajak dihitung per unit atau ukuran dari barang yang dikenai, misal pajak untuk 1 kg gula adalah €1; *Ad-*

<sup>26</sup> World Health Organisation Regional Office for Europe. "Using price policies to promote healthier diets". *ibid*.



*valorem excise*, pengenaan pajak dilekatkan pada penjualan barang yang dikenai pajak; dan yang terakhir *Value-added tax* (Pajak pertambahan nilai), dimana dikenakan pada pertambahan nilai barang pada proses produksi. Dalam berbagai literatur yang mengkaji terkait penerapan *Tax on food*, berikut terdapat 4 (empat) negara yang telah menerapkan konsep tersebut. Keempat negara ini mempunyai ciri masing-masing dalam penerapan *tax on food* sesuai dengan kebutuhan gaya hidup yang ingin di bangun. Berikut praktik dalam beberapa negara:

#### A. Denmark

Fokus utama pemerintah Denmark Ketika menetapkan pajak pada makanan adalah untuk membentuk hidup sehat bagi masyarakat. Proses penetapan pajak ini cukup panjang yakni melalui pengenalan dari tahun 2009 hingga ditetapkan pada 2011. Denmark sendiri memiliki komisi khusus yang merekomendasikan penetapan pajak pada produk makanan seperti, makanan yang mengandung lemak jenuh, tembakau, alkohol, gula berlebih, dan makanan yang mengandung pemanis buatan. Kebijakan pemerintah sendiri di tahun 2011 tersebut yakni sebagai berikut:<sup>27</sup>

- a) Peningkatan pajak tembakau
- b) Peningkatan pajak, gula, pemanis, dan cokelat
- c) Penetapan pajak minuman ringan
- d) Penetapan pajak lemak jenuh. (pengenaan pajak lemak jenuh tidak termasuk untuk daging dan susu)

Denmark pada penerapannya memiliki beberapa tantangan diantaranya adalah protes yang datang masyarakat, yang kemudian diambil jalan tengah untuk penghentian sementara penerapan pajak dan dibarengi dengan peninjauan terkait pungutan pajak penghasilan dan perbaikan program kesejahteraan. Selain itu ketidak efektifan pajak ini diakibatkan kesenjangan penghasilan yang tinggi dalam lapisan masyarakat. kesulitan lainnya terkait dengan penetapan pajak untuk produk dalam negeri dan import.<sup>28</sup>

Lalu berdsarkan proses review tahunan diputuskan agar penerapan pajak diberhentikan untuk ditinjau ulang tersebut selama setahun. meskipun data menunjukkan bahwa hasil penerapan pajak tersebut konsumsi produk terkait

<sup>27</sup> Pembebanan *Tax on food* dalam kebijakan di negara Denmark telah dilaporkan dalam the WHO European Region yang berjudul *Using price policies to promote healthier diets*. Dapat diakses di [https://www.euro.who.int/\\_\\_data/assets/pdf\\_file/0008/273662/Using-price-policies-to-promote-healthier-diets.pdf](https://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0008/273662/Using-price-policies-to-promote-healthier-diets.pdf)

<sup>28</sup> Pembebanan *Tax on food*.Ibid

turun sebesar 10%-15%. Berikut ringkasan gambaran penerapan pajak pada makanan di negara Denmark:<sup>29</sup>

Domain	Comment
<b>Rationale</b>	The aims were to raise additional revenue to reduce the income tax burden, and to reduce the consumption of saturated fats.
<b>Mechanism</b>	Excise tax of DKr 16 (€2.15) per kg of saturated fat in products with more than 2.3 g of saturated fat per 100 g.
<b>Public/industry sentiment</b>	Negative.
<b>Current status</b>	Abandoned.
<b>Revenue collection</b>	DKr 1 billion (€134 million) between November 2011 and August 2012.
<b>Impact on consumption/health</b>	Econometric analysis suggests that in the short term consumption of some products subject to the tax dropped by 10–15%.
<b>Unintended consequences</b>	Speculated but unconfirmed cross-border shopping, job losses and negative profit impacts for producers.
<b>Formal evaluation</b>	As far as is known, no formal evaluation is planned.
<b>Future plans</b>	Unknown. Tax on sugar-sweetened beverages has also been abandoned as has the proposed sugar tax.

## B. Finlandia

Produk yang menjadi fokus utama Finlandia dalam penerapan pajak adalah produk yang mengandung gula berlebih dan pemanis buatan. Penetapan pajak sudah dilakukan oleh Finlandia sejak 1926 untuk gula-gula, coklat, es krim dan minuman non-alkohol. Pada 2013, Kelompok Kerja Pajak Gula mengeksplorasi tiga model pajak yang dimungkinkan yakni: pajak yang ditetapkan berdasarkan gula per kilogram dalam setiap produknya; dihitung per unit produknya, dan gabungan dari dua model tersebut. Meskipun pajak atas makanan ini menjadi pendapatan yang besar bagi Finlandia namun belum disediakan forum atau prosedur resmi untuk meninjau pemberlakuan pajak tersebut. Pemerintah Finlandia juga mendapatkan protes terkait isu diskriminasi produk. Berikut ringkasan gambaran penerapan pajak pada makanan di negara Finlandia:<sup>30</sup>

<sup>29</sup> Pembebanan Tax on food. *ibid.*

<sup>30</sup> Pembebanan Tax on food. *ibid.*

Domain	Comment
<b>Rationale</b>	Primary purpose: to provide revenue for the central government.
<b>Mechanism</b>	Excise tax on sweets and ice cream (€0.95 per kg), non-alcoholic beverages (€0.11 per litre) and beverages containing more than 0.5% sugar (€0.22 per litre).
<b>Public/industry sentiment</b>	Some negative sentiment from industry.
<b>Current status</b>	Active.
<b>Revenue collection</b>	€204 million in 2013. Forecast €250 million for 2014.
<b>Impact on consumption/health</b>	Reported decrease in consumption of sweets and soft drinks in 2011 and 2014, but no formal evaluation to infer causality.
<b>Unintended consequences</b>	Claims from industry that it distorts competition by discriminating against individual companies in the food industry.
<b>Formal evaluation</b>	No formal evaluation as of December 2012.
<b>Future plans</b>	Ongoing review of policy.

### C. Hungaria

Kebijakan untuk membebaskan produk makanan yang ramah terhadap kesehatan dari pengenaan pajak di Hungaria didasarkan pada konsumsi masyarakat yang tinggi terhadap garam. Bahkan konsumsi perkapita garam didunia menduduki posisi tertinggi didunia. Kemudian atas pertimbangan dua dari tiga orang didunia mengalami obesitas dikarenakan konsumsi berlebihan pada lemak, garam dan gula maka pemerintah Hungaria membuat kebijakan "*a public health product tax*".<sup>31</sup> Berikut tabel terkait penerapan kebijakan *a public health product tax* di Hungaria:

Domain	Comment
<b>Rationale</b>	The aims were to: promote healthier consumption and encourage product reformulation, and provide revenue for government finances, with the tax revenues to be used for the health care system.
<b>Mechanism</b>	Taxes applied to sugar-sweetened beverages, energy drinks containing methylxanthines or taurine, confectionery, salted snacks and condiments, alcohol with a high sugar content, fruit jams and ice creams.

<sup>31</sup> Pembebanan Tax on food. *ibid.*

<b>Public/industry sentiment</b>	Negative.
<b>Current status</b>	Active.
<b>Revenue collection</b>	Ft 18.9 billion (€61.5 million) between January 2013 and December 2013.
<b>Impact on consumption/health</b>	Reduction of consumption in concerned products documented. Product reformulation also observed. Population surveys and estimates indicate decrease in consumption of nutrients of public health concern.
<b>Unintended consequences</b>	Possible tax evasion. Reformulation of products with non-taxed but similarly unhealthy ingredients.
<b>Formal evaluation</b>	First formal evaluation in 2013
<b>Future plans</b>	Continuation of scheme, with no significant changes currently announced. Second evaluation is underway with special focus on substitutes.

Pemberlakuan pajak ini di Hungaria memicu beberapa protes, dimana protes tersebut kebanyakan berasal dari industri minuman ringan. Pemerintah dituduh mempunyai tujuan lain dalam pemberlakuan pajak ini. Pemerintah dinilai hanya mencari pendapatan yang lebih besar dari sektor industri pangan. Kritik lain yang berdatangan terkait kritik terhadap kepemilikan ekuitas, diskriminasi produk, dan kemungkinan terjadinya pengurangan pendapatan dan pekerjaan.<sup>32</sup> Dalam masa evaluasi pemberlakuan pajak terhadap beberapa produk makanan dimaksud memiliki hasil yang signifikan, dimana penjualan produk terkait, turun sekitar 20%-30%. Hasil penetapan pajak selama setahun (2013) dapat dianggap sebagai peningkatan kualitas hidup bagi masyarakat. Pada akhirnya dapat disimpulkan Pajak dimaksud memaksakan nilai hidup sehat yakni mengurai konsumsi garam dan gula berlebih untuk anak muda sebagai klaster konsumen tertinggi garam dan gula.<sup>33</sup>

#### D. Perancis

Di tahun 2011 Perancis mulai peduli dengan permasalahan gaya hidup sehat bagi masyarakat, terlebih untuk konsumsi gula berlebih hingga obesitas

<sup>32</sup> Pembebanan *Tax on food*. *ibid*

<sup>33</sup> Pembebanan *Tax on food*. *ibid*

pada anak dan remaja. Selama 2012 penerapan pajak terhadap makanan dan minuman tinggi gula mempunyai dampak yang signifikan yakni kenaikan harga produk yang kemudian disertai dengan penurunan konsumsi terhadap produk terkait. Namun the *Toulouse School of Economics*, memiliki pendapat tersendiri terkait hal ini, mereka mengklaim bahwa penerapan pajak tidak serta merta dapat dijadikan model gaya hidup sehat bagi masyarakat. aksi protes terdapat dalam sektor investasi, terdapat sebuah brand yang menolak untuk melakukan investasi terkait penetapan pajak ini.<sup>34</sup> Berikut gambaran umum terkait *Tax on non-alcoholic beverages with added sugar or sweeteners*:

Domain	Comment
<b>Rationale</b>	Primarily revenue-raising, but alignment with addressing overweight and obesity among children and adolescents has been noted.
<b>Mechanism</b>	€7.16 per hl (equivalent to 100 litres) levied on French manufacturers, importers and food outlets that serve their own prepared drinks containing added sugar or added sweeteners, including sodas, fruit drinks, flavoured waters and “light” drinks.
<b>Public/industry sentiment</b>	Public sentiment is neutral. Industry strongly rejected any framing of the tax as a public health initiative, arguing that there was no strong evidence for it to be called a nutrition tax (73).
<b>Current status</b>	Active.
<b>Revenue collection</b>	Has generated about €300 million per year since 2012.
<b>Impact on purchase, consumption or health</b>	After years of increasing sales, an immediate drop in sales of these products was recorded following introduction of the tax. Econometric modelling had predicted a drop due to the tax.
<b>Unintended consequences</b>	No significant unintended consequences reported yet.
<b>Formal evaluation</b>	A formal evaluation is planned
<b>Future plans</b>	Additional economic studies anticipated.

a) Konsep *Tax on Food*

Secara umum mereka menerapkan pajak terhadap makanan dan minuman yang mengandung pemanis tinggi untuk menekan angka obesitas. Selanjutnya

<sup>34</sup> Pembebanan *Tax on food*. *ibid*

penetapan pajak menyesuaikan kebutuhan negara tersebut, seperti Hungaria yang ingin menekan obesitas melalui pengurangan pemakaian garam dan Denmark melalui pemakaian produk yang mengandung minyak atau lemak jenuh. Berikut *domain fat tax* yang berlaku di 4 negara:<sup>35</sup>

	Sweetened beverages	Energy drinks	Chocolate	Confectionary	Ice cream	Salty snacks	Saturated fat
Denmark	X <sup>a</sup>		X	X	X		X <sup>b</sup>
Finland	X		X	X	X		
France	X	X					
Hungary	X	X	X	X		X	

Penggunaan pajak untuk mengubah gaya hidup masyarakat cara cepat menekankan prinsip hidup sehat kepada masyarakat. Diprakarsai oleh negara-negara di Kawasan Eropa penerapan pajak kepada makanan merupakan salah satu bagian dari kampanye hidup sehat. Namun dalam perkembangan selanjutnya negara juga wajib melaksanakan evaluasi atas kebijakan yang diambil. Konsep penerapan pajak terhadap makanan didukung dengan pengenaan subsidi atau bantuan bagi kelompok rawan dan penyediaan makanan alternatif.

*“Taking tax rules as instrument to fight over-consumption, Silke Thiele and Jutta Roosen (‘Obesity, Fat Taxes and their Effects on Consumers’) focus on the effects of fat taxes. Nowadays, obesity and overweight are serious problems which have the attention of European and national authorities. Taxing unhealthy products is one instrument to change the consumers’ consumption patterns.”<sup>36</sup>*

Dalam konsepnya pajak dilekatkan pada barang mewah yang mempunyai sasaran kaum menengah ke atas. dan ketika meletakkan pajak kepada makanan maka sasaran tentunya lebih universal. Hal ini dikarenakan konsumen yang ada dimulai dari kelas bawah bahkan masuk didalamnya kelompok rentan. Bagaimana dengan konsep *Healthy food* untuk kelompok rentan dan menengah kebawah? Negara-negara yang mempunyai kebijakan yang berbeda. Untuk kelompok ekonomi menengah ke bawah dan kelompok rentan diberikan subsidi dan program bantuan pangan dan nutrisi yang baik.

<sup>35</sup> Thiele, Silke, and Jutta Roosen. “Obesity, fat taxes and their effects on consumers.” *Regulating and Managing Food Safety in the EU*. Springer, Cham, 2018. h.169-193.

<sup>36</sup> Bremmers, Harry, and Kai Purnhagen. “Regulating and managing food safety in the EU: a legal-economic perspective.” *Regulating and Managing Food Safety in the EU*. Springer, Cham, 2018. h.1-9.

*“Related to this, taxes and subsidies as government regulation to encourage healthy food consumption have received a lot of interest among policy developers. A review showed that these tools are likely to be effective in discouraging consumption of particular product groups (e.g. soft drinks), although consumers at different levels of income may respond differently, depending on the type of product being subsidised or taxed. Nevertheless, the implementation of government regulations such as taxes on sugary soft drinks, but also limits on marketing to children and setting school meal standards is seen as costly and time-consuming. Partly this can be explained by the fact that this type of regulation typically meets resistance from the food industry. Nudging does not seem to have these disadvantages. It has been argued that it is appealing for politicians who want to avoid forced legislation. This is related to the belief that it is less burdensome and intrusive.”<sup>37</sup>*

Isu penting dalam beberapa hal yang disebut mendorong pemberlakuan pajak ini adalah konsumsi berlebihan terhadap *unhealthy food* dan bahaya *unhealthy food* kepada anak dan remaja. Dalam hal permasalahan yang muncul terkait golongan menengah ke bawah dalam pemberlakuan pajak, negara harus menyediakan alternatif yang harganya lebih murah dan lebih sehat untuk dijadikan pilihan. Reaksi terhadap kebijakan penetapan pajak untuk makanan timbul baik dari masyarakat maupun dari industri produk makanan, praktiknya secara nyata adalah banyaknya produsen makanan yang enggan melakukan investasi kepada negara-negara yang mengenakan pajak pada *unhealthy food*. berikut terdapat beberapa reaksi atas penerapan pajak yakni sebagai berikut:

*“One possible reaction of manufacturers producing taxed foods could be that they reformulate their products to reduce the impact of the tax on the costs of the product; A second reaction of manufacturers or retailers could be that they add less than the tax rate to the consumer price and hence these firms bear a part of the tax burden themselves. The greater this part, the smaller the effect on consumption; Thirdly, manufacturers may face high administrative costs when a tax is implemented and these costs could be passed on to consumer prices in general, but not only to taxed products; This chapter has reviewed the existing European experiences with a fat tax. This type of tax has a long standing history (as a luxury tax), currently being discussed as a way to meet public health objectives. In this context fat taxes have been introduced as a Pigouvian tax in order to address the emerging externalities of unhealthy food consumption behaviour.*

<sup>37</sup> Purnhagen, Kai, and Ellen van Kleef. "Commanding to "Nudge" via the Proportionality Principle?." *Regulating and Managing Food Safety in the EU*. Springer, Cham, 2018. h.151-167.

*Nevertheless, the tax often bears a secondary objective of raising revenue for public health programmes and the like.<sup>38</sup>*

Reaksi yang timbul dari produsen adalah dengan cara sebagai berikut: produsen yang memproduksi makanan yang dikenakan pajak adalah bahwa mereka memformulasi ulang produk mereka untuk mengurangi peningkatan biaya produk; Reaksi kedua menambahkan tarif pajak pada harga yang dibayar oleh konsumen dan Sebagian perusahaan ini menanggung beban pajak tersebut; Ketiga, produsen membebankan ke harga konsumen secara umum yakni produk lain yang dihasilkan, tidak hanya untuk produk yang dikenakan pajak. Tabel perbandingan harga dan konsumsi setelah dikenai pajak, data dihimpun dari ECORYS:<sup>39</sup>

	<b>Consumer price increase</b>	<b>Consumption decrease</b>
Denmark		
Sweetened beverages	yes	yes
Juices	unclear	unclear
Chocolate/confectionery	yes	yes
Saturated fats	yes	yes
Finland		
Beverages	yes	yes
Chocolate	yes	yes
Confectionery	yes	yes
Ice cream	yes	yes
France		
Sweetened and beverages	yes	yes
Hungary		
Sugar sweetened beverages	yes	no
Energy drinks	no	yes
Confectionery	yes	No
Chocolate	yes	No
Salty snacks	no	no

Kemudian bagaimana dengan penetapan pajak bagi bahan pokok seperti Ketentuan Putusan MK dan Revisi UU tentang Pajak Pertambahan Nilai Barang dan Jasa dan Pajak Penjualan Atas Barang Mewah? Tentunya penetapan *tax on food*

<sup>38</sup> Thiele, Silke, and Jutta Roosen. *Opcit.*

<sup>39</sup> Thiele, Silke, and Jutta Roosen. *ibid.*



dalam bahan pokok yang dapat diakses oleh seluruh lapisan masyarakat kurang tepat. Ketika pemerintah menetapkan untuk bahan yang bersifat premium, terlebih dahulu perlu penegasan kriteria yang masuk menjadi Bahan Pokok yang dapat dikenai Pajak. Selain itu penerapan pajak pada bahan pangan perlu rasionalisasi seperti dasar untuk hidup sehat dan lainnya.

## KESIMPULAN

Pasca Putusan MK Nomor 36/PUU-XIV/2016, yang meniadakan pengenaan pajak pertambahan nilai bukan hanya terbatas pada 11 komoditas pangan yang disebut secara spesifik dalam UU tentang Pajak Pertambahan Nilai Barang dan Jasa dan Pajak Penjualan Atas Barang Mewah. Pengenaan pajak dalam komoditas bahan pangan harus menggunakan kriteria yang jelas hal ini dikarenakan negara harus menjamin aksesibilitas pangan bagi kalangan menengah ke bawah. Berkaitan dengan hal itu pengenaan pajak bagi komoditas pangan di berbagai negara memiliki fenomena yang menarik yakni didasari persoalan yang lebih serius terkait hidup sehat.

Pajak yang dikenakan pada makanan (*tax on food*) telah diterapkan pada beberapa negara untuk bahan pangan seperti alkohol, tembakau, makanan yang tinggi gula, garam dan lemak jenuh bertujuan membangun pola hidup sehat pada masyarakat. Penetapan pajak pada bahan pangan tersebut melalui perencanaan yang jelas dan mekanisme review terhadap penerapan pajak pertahun. Melihat keadaan ini pengenaan pajak pada komoditas pangan pada Revisi kelima UU No. 8 Tahun 1983 tentang Pajak Pertambahan Nilai Barang dan Jasa dan Pajak Penjualan Atas Barang Mewah perlu ditinjau ulang agar tetap sesuai dengan amanat konstitusi. Indonesia sendiri telah menetapkan Alkohol dan tembakau dikenai pajak, merupakan Langkah awal konsep *tax on food* untuk *healthy live* di negara ini. Namun pengenaan *tax on food* haruslah dengan kategori yang jelas, kemudian dengan mekanisme pengenaan pajak yang jelas, mekanisme evaluasi yang terukur, serta kategori makanan yang tegas.

## DAFTAR PUSTAKA

- Akhdi Martin Pratama. Artikel ini telah tayang di Kompas.com dengan judul “Simak, Ini Daftar Sembako yang akan Dikenakan PPN”, Klik untuk baca: <https://money.kompas.com/read/2021/06/09/120000526/simak-ini-daftar-sembako-yang-akan-dikenakan-ppn>
- Awaludin Bima, Analisis Bagaimana Mengatasi Permasalahan Stunting di Indonesia?. *Jurnal Berita Kedokteran Masyarakat UGM*. <https://doi.org/10.22146/bkm.45197>. Dapat diakses pada <https://jurnal.ugm.ac.id/bkm/article/view/45197/24678>
- Bremmers, Harry, and Kai Purnhagen. “Regulating and managing food safety in the EU: a legal-economic perspective.” *Regulating and Managing Food Safety in the EU*. Springer, Cham, 2018.
- Dwi Wahyuniarti Prabowo, Pengelompokan Komoditi Bahan Pangan Pokok Dengan Metode Analytical Hierarchy Process, *Jurnal Kementerian Perdagangan* November 2014
- Muktamar Umakaapa, Strategi 2020 Melawan Stunting, <https://news.detik.com/kolom/d-4858547/strategi-2020-melawan-stunting>
- Preliminary Observations of the Special Rapporteur on the Right to Food, Hilal Elver, on her mission to Indonesia 9-18 April 2018. <https://www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=22949&LangID=E>
- Purnhagen, Kai, and Ellen van Kleef. “Commanding to “Nudge” via the Proportionality Principle?.” *Regulating and Managing Food Safety in the EU*. Springer, Cham, 2018. h.151-167.
- Report of the Special Rapporteur on the Right to Food on her mission to Indonesia. A/HRC/40/56/Add.2 <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G18/447/91/PDF/G1844791.pdf?OpenElement>
- Stillman, A. and D. Thomas, *Nutritional Status during an Economic Crisis: Evidence from Russia*. *The Economic Journal*, Volume 118, No. 531 (Agustus., 2008), Ph. 1385-1417.
- The Economic & Social Cost of Illiteracy. <https://worldliteracyfoundation.org/wp-content/uploads/2019/06/TheEconomicSocialCostofIlliteracy-2.pdf>

Thiele, Silke, and Jutta Roosen. "Obesity, fat taxes and their effects on consumers." *Regulating and Managing Food Safety in the EU*. Springer, Cham, 2018.

World Health Organisation Regional Office for Europe. "Using price policies to promote healthier diets". [https://www.euro.who.int/\\_\\_data/assets/pdf\\_file/0008/273662/Using-price-policies-to-promote-healthier-diets.pdf](https://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0008/273662/Using-price-policies-to-promote-healthier-diets.pdf)

Yudistira Imandiar. Jadi Anggota Dewan FAO, Ini Ragam Benefit untuk Indonesia. dapat diakses melalui [https://news.detik.com/berita/d-5617018/jadi-anggota-dewan-fao-ini-ragam-benefit-untuk-indonesia?tag\\_from=wpm\\_nhl\\_7](https://news.detik.com/berita/d-5617018/jadi-anggota-dewan-fao-ini-ragam-benefit-untuk-indonesia?tag_from=wpm_nhl_7)