



CIPS
Center for Indonesian
Policy Studies

Makalah Kebijakan No. 29

Sebuah Perspektif Kebijakan terhadap Perkebunan Tembakau dan Kesehatan Masyarakat di Indonesia

oleh Pingkan Audrine

www.cips-indonesia.org

Makalah Kebijakan No. 29
**Sebuah Perspektif Kebijakan terhadap Perkebunan Tembakau
dan Kesehatan Masyarakat di Indonesia**

Penulis:

Pingkan Audrine

Ucapan Terima Kasih:

Penulis menyampaikan dukungan finansial terhadap penelitian, kepenulisan,
dan/atau publikasi artikel ini: Karya ini didukung oleh Juul Labs Inc.

Jakarta, Indonesia

September, 2020

GLOSARIUM DAN SINGKATAN

- ENDS: *Electronic nicotine delivery system* atau sistem penghantar nikotin elektronik
- ETS: *Environmental Tobacco Smoker* atau juga dikenal sebagai perokok pasif
- Kretek: Sigaret yang terbuat dari tembakau dan cengkih
- Riskedas: Riset Kesehatan Dasar
- Secondhand smoke*: Asap berasal dari produk tembakau yang terbakar, seperti rokok, cerutu, dan/atau pipa. Termasuk juga asap yang dihembuskan oleh orang yang merokok.

CUKAI

- CHT: Cukai Hasil Tembakau
- DBHCHT: Dana Bagi Hasil Cukai Hasil Tembakau
- IHT: Industri Hasil Tembakau

PRODUK TEMBAKAU

- CRT: Cerutu
- HPTL: Hasil Pengolahan Tembakau Lainnya
- KLB: Klobot/Rokok Daun
- KLM: Sigaret Kelembak Menyan
- SKM: Sigaret Kretek Mesin
- SKT: Sigaret Kretek Tangan
- SKTF: Sigaret Kretek Tangan Filter
- SPM: Sigaret Putih Mesin
- SPT: Sigaret Putih Tangan
- SPTF: Sigaret Putih Tangan Filter
- TIS: Tembakau Iris

Sumber diambil dari Centers for Disease Control and Prevention (2018), Kementerian Keuangan (2018), dan Kementerian Kesehatan (2015).

RINGKASAN EKSEKUTIF

Indonesia memproduksi 152.319 ton daun tembakau pada tahun 2017 dan menjadi produsen daun tembakau terbesar ke-6 di dunia. Akan tetapi, teknologi yang sudah ketinggalan menghambat produktivitas industri perkebunan tembakau hingga berada jauh di bawah negara produsen daun tembakau lainnya dan petani Indonesia terus berjuang untuk hidup dari tanaman yang membutuhkan pengerjaan yang intensif ini.

Industri rokok di Indonesia adalah kontributor lapangan pekerjaan, pertumbuhan ekonomi, dan pendapatan pajak yang signifikan. Akan tetapi, merokok tetap menjadi penyebab utama kematian dan penyakit serius di Indonesia. Industri rokok bertanggung jawab atas munculnya kerugian kesehatan masyarakat dan ekonomi yang sangat besar. Pengeluaran untuk kesehatan yang terkait langsung dengan kebiasaan merokok di Indonesia berjumlah sekitar US\$1,2 miliar per tahun, dan selain itu merokok juga bertanggung jawab untuk kerugian ekonomi tidak langsung sebesar US\$6,8 miliar.

Kebijakan di Indonesia tentang perkebunan tembakau dan industri rokok tidak terkoordinasi dengan baik. Pendapatan cukai dari produk tembakau mencapai Rp143,66 triliun atau setara dengan US\$10,33 miliar pada tahun 2019 dan merupakan 95,5% dari seluruh pendapatan cukai. Hal tersebut membuat rokok menjadi sumber pendapatan yang penting bagi pemerintah. Terlebih lagi, Kementerian Perindustrian melaporkan bahwa ada 1,7 juta orang yang bekerja baik di sektor produksi daun tembakau maupun cengkih pada Maret 2019. Petani tembakau menerima dukungan dari pemerintah daerah yang menerima dana melalui pembagian 2% dari pendapatan cukai hasil tembakau.

Pemerintah Indonesia telah merespons kerugian yang ditimbulkan akibat konsumsi rokok dengan Peraturan Pemerintah Nomor 109 Tahun 2012 yang membatasi iklan dan promosi produk tembakau, melarang penjualan di bawah usia 18 tahun, dan mewajibkan informasi himbuan kesehatan pada kemasan. Bab VI dalam peraturan tersebut juga mengatur program kesadaran masyarakat yang bertujuan untuk menurunkan ketertarikan konsumen untuk merokok, tetapi prevalensi merokok di Indonesia masih cukup tinggi dengan hampir 50% di atas prevalensi global. Lebih buruk dari itu, kenaikan angka merokok di bawah umur juga menguak masalah pelaksanaan peraturan yang serius.

Rekomendasi berikut ini merespons dilema antara kebijakan untuk mengurangi prevalensi konsumsi rokok di Indonesia dan pentingnya produksi rokok untuk lapangan pekerjaan dan pemungutan pendapatan cukai.

1. Kementerian Kesehatan semestinya lebih efektif dalam mengeksekusi tugas dan tanggung jawabnya yang tertera pada Bab VI dalam Peraturan Pemerintah Nomor 109 Tahun 2012. Terutama untuk mengevaluasi kembali dan meningkatkan kampanye kesadaran publik yang sejauh ini belum mencapai objektifnya.
2. Kementerian Kesehatan harus melakukan lebih banyak penindakan kampanye untuk melawan penjualan rokok kepada konsumen di bawah umur. Terlebih

lagi, Kementerian Keuangan harus mengkaji dampak kenaikan harga dan tarif terhadap prevalensi merokok dan penjualan produk tembakau ilegal yang lebih murah serta lebih berbahaya.

3. Kementerian Kesehatan harus mengevaluasi potensi dampak kesehatan dari produk alternatif yang tergolong pengurangan-dampak buruk (*harm reduction*). Melihat respons positif di Inggris, pemerintah Indonesia harus mempelajari apakah konsumen perlu didorong untuk beralih dari menghirup tar yang berbahaya ke rokok elektronik atau sistem penghantar nikotin elektronik (*electronic nicotine delivery system/ENDS*). Pemerintah harus mengkaji berbagai cara untuk mengurangi risiko terkait produk rokok elektrik dan juga untuk membatasi penggunaannya hanya bagi konsumen dewasa. Pelarangan total terhadap rokok elektronik tidak direkomendasikan karena hal tersebut akan mengeliminasi pilihan untuk menggunakan produk pengurangan-dampak buruk.
4. Terakhir, petani tembakau membutuhkan dukungan teknis. Meningkatkan kemampuan dan teknologi yang mereka gunakan akan memberdayakan para petani ini untuk menanam tembakau yang dapat digunakan sebagai sumber energi yang dapat diperbaharui atau untuk mengekstraksi nikotin untuk produk rokok elektrik alih-alih untuk rokok konvensional. Dukungan finansial untuk petani tembakau bisa didapatkan melalui upaya-upaya seperti memperuntukkan proses perpajakan untuk membiayai program transisi tembakau di mana diperlukan.

TINJAUAN TENTANG TEMBAKAU DI INDONESIA

Tembakau adalah pedang bermata dua untuk Indonesia. Komoditas ini memberikan keuntungan ekonomi sebagai kontributor terbesar pada pendapatan negara berbasis cukai—cukai tembakau mencapai Rp143,66 triliun (US\$10,33 miliar)¹ di tahun 2019, atau setara dengan 95,5% dari seluruh pendapatan cukai di tahun yang sama (Kementerian Keuangan Republik Indonesia, 2019). Industri ini juga menciptakan lapangan pekerjaan di hulu dan di hilir. Akan tetapi, produk tembakau seperti rokok juga menyebabkan bahaya sosial melalui kerusakan lingkungan, kesehatan, dan ekonomi.

Kerusakan lingkungan yang terjadi di laut sebagian besar disebabkan oleh sampah puntung rokok. Kegiatan Bersih Pantai Internasional (*International Coastal Cleanup*), yang dilakukan setahun sekali di 122 negara, melaporkan bahwa puntung rokok yang ditemukan di pantai telah meningkat dari 2,4 juta di tahun 2018 menjadi 5,7 juta di tahun 2019, membuatnya menjadi kategori polusi sampah yang paling banyak ditemukan di daerah pantai (Ocean Conservancy, 2018; Ocean Conservancy, 2019).

Terkait masalah kesehatan, terdapat konsensus internasional yang menyatakan bahwa merokok memiliki risiko kesehatan serius baik untuk perokok aktif maupun pasif yang terpapar oleh asap dari hasil pembakaran produk tembakau (*Centers for Disease Control and Prevention*, 2006). Konsumsi rokok juga mengarah ke dampak ekonomi yang negatif, terutama pada masyarakat pra-sejahtera. *Reality Check Approach* (2016) memperkirakan bahwa rumah tangga termiskin di Indonesia rata-rata mengeluarkan sekitar 30%² dari pengeluaran harian mereka untuk rokok. Badan Pusat Statistik (BPS) mencatat bahwa rokok adalah komoditas yang menyebabkan pengeluaran per kapita ketiga tertinggi pada 2014, setelah makanan siap saji dan beras (Kosen, Thabrany, Kusumawardani, & Martini, 2017). Pengeluaran untuk produk tembakau merupakan kontributor kedua terbesar terhadap kemiskinan setelah pengeluaran untuk beras di tahun 2019 (Alika, 2019).

Pengeluaran untuk produk tembakau merupakan kontributor kedua terbesar terhadap kemiskinan setelah pengeluaran untuk beras di tahun 2019 (Alika, 2019).

Akan tetapi, tembakau tetap menjadi salah satu komoditas panen yang penting di Indonesia yang kemudian diolah menjadi rokok. Rokok adalah produk tembakau yang paling populer, yang dicari oleh 1,1 miliar konsumen di seluruh dunia. Prevalensi merokok menurun di Amerika, Eropa, dan wilayah Pasifik Barat, sementara itu konsumsi tembakau terus berkembang di Afrika, wilayah Mediterania Timur, dan Asia Tenggara, di mana jumlah perokok bertambah dari 317 juta pada tahun 2000 menjadi 364 juta orang pada tahun 2015 (World Health Organization, 2019). Menurut Tobacco Atlas, pada tahun 2016 saja konsumsi rokok di dunia mencapai sekitar 5,7 triliun batang (Drope, et al., 2018). Kondisi tersebut mengakibatkan bertambahnya permintaan daun tembakau dari wilayah tanam seperti Indonesia.

Rancangan Teknokratik Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN Teknokratik) 2020-2024 yang disiapkan oleh Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas)

¹ Berdasarkan Nilai Tukar BI pada Desember 20019, US\$1 setara dengan Rp13.901. Diambil dari <https://www.bi.go.id/en/moneter/informasi-kurs/transaksi-bi/Default.aspx>

² Berdasarkan studi Reality Check Approach, keluarga yang ada di kuintil pra-sejahtera mengeluarkan antara Rp5.000,- hingga Rp20.000,- (setara dengan US\$0,37 hingga US\$1,46) per hari untuk konsumsi rokok.

menyatakan bahwa kebijakan pengembangan daerah di Pulau Jawa dan Bali dimaksudkan untuk memperkuat perannya sebagai pusat pengembangan industri dan ekonomi berbasis jasa, termasuk melalui pengembangan manufaktur industri pemrosesan tembakau dan industri kulit, sektor grosir maupun retail, pariwisata, dan industri makanan (Kementerian PPN/Bappenas Republik Indonesia, 2019). Rencana tersebut memperkirakan pertumbuhan industri pemrosesan tembakau, tetapi pertanyaan pentingnya adalah: apakah hal itu realistis?

A. Produksi dan Produktivitas Tembakau

Di Indonesia, perkebunan tembakau diatur dan diawasi oleh Direktorat Jenderal Perkebunan di Kementerian Pertanian (Kementan) (Kementerian Pertanian Republik Indonesia, 2019). Tembakau adalah tumbuhan musiman yang sensitif terhadap faktor eksternal (Djajadi, 2015). Ada banyak jenis tembakau yang ditanam di Indonesia. Perbedaan karakteristik ekologi di area perkebunan tembakau berdampak pada hasil panen dan kualitasnya.

Pemerintah mengeluarkan dua set data³ tentang produksi tembakau di Indonesia, yaitu data Kementan yang merupakan data tingkat nasional dan daerah, serta data BPS yang digunakan oleh Organisasi Pangan dan Pertanian PBB (FAO) untuk perbandingan internasional dengan data dari lembaga-lembaga statistik nasional di seluruh dunia (Glorya & Nugraha, 2019; Wawancara 1, 2019). Penelitian ini menggunakan data dari kedua sumber tersebut untuk tujuan yang berbeda: Data Kementan digunakan untuk memperkirakan produksi nasional dan daerah serta area panen, sementara data FAO memberikan perbandingan internasional tembakau Indonesia dengan negara produsen utama lainnya.

Berdasarkan data terakhir yang dikeluarkan oleh Kementan, petani berskala kecil merupakan mayoritas pemilik area tembakau di Indonesia seluas 201.825 hektar, sementara perkebunan yang dimiliki pemerintah dan dikelola oleh BUMN tercatat hanya 84 hektar. Petani memproduksi 180.854 ton tembakau pada tahun 2017 (Kementerian Pertanian Republik Indonesia, 2018), sementara perkebunan pemerintah memproduksi hanya 75 ton. Perkebunan tembakau biasanya dikembangkan melalui kemitraan dengan perusahaan rokok yang beroperasi di Indonesia dan perusahaan rokok kecil lainnya (Wawancara 3, Wawancara 2, 2019; ISFCRI, 2019).

Dari 34 provinsi di Indonesia, hanya 15 yang memproduksi tembakau (Kementerian Pertanian Republik Indonesia, 2018). Produksi tembakau terkonsentrasi di provinsi Jawa Timur, Nusa Tenggara Barat (NTB), dan Jawa Tengah, menghasilkan 174.600 ton atau 90% dari produksi nasional pada tahun 2015. Sisa 10% diproduksi di 12 provinsi lainnya.⁴ Tiga provinsi utama menyediakan 182.200 hektar area perkebunan tembakau atau 89% dari total area tanam pada tahun 2015 (Ahsan, Wiyono, & Veruswati, 2019).

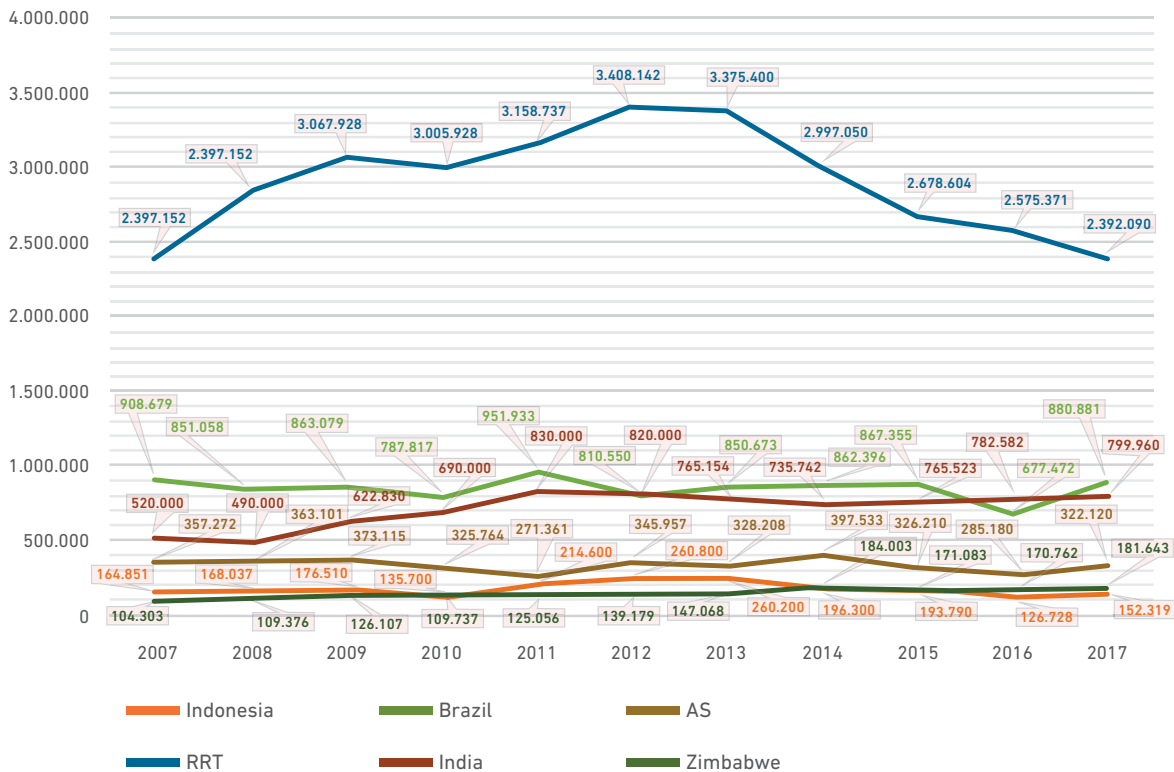
³ Dalam sebuah wawancara, BPS mengonfirmasi bahwa perbedaan set data adalah hasil dari metodologi yang berbeda-beda untuk menghitung berbagai komoditas, termasuk tembakau. Akan tetapi, tidak ada informasi terkait bagaimana data tersebut dikumpulkan dan diproses.

⁴ Tidak berurutan, 12 area produsen tembakau lainnya adalah Aceh, Sumatera Utara, Sumatera Barat, Jambi, Sumatera Selatan, Lampung, Jawa Barat, DI Yogyakarta, Bali, Nusa Tenggara Timur, Sulawesi Tengah, dan Sulawesi Selatan (Kementerian Pertanian Republik Indonesia, 2018).

Perbandingan produksi dengan produsen tembakau utama di dunia penting untuk mengukur produktivitas tembakau Indonesia. Untuk itu kami menggunakan data FAO untuk membuat perbandingan ini. Data terakhir mengenai produksi tembakau dunia menunjukkan bahwa Indonesia menduduki peringkat ke-6, setelah Republik Rakyat Tiongkok (RRT), Brazil, India, Amerika Serikat (AS), dan Zimbabwe pada tahun 2019 (Statista, 2019). RRT memiliki hasil panen tertinggi dengan jumlah 2.392.000 ton pada 2017 (Gambar 1), sementara AS memiliki tingkat produktivitas tertinggi (Gambar 2). Volume produksi tembakau Indonesia dan produktivitasnya merupakan yang paling rendah di antara enam produsen lain di tahun 2017. Walaupun terdapat perbedaan tingkat produktivitas di setiap daerah, Indonesia masih berpredikat sebagai negara produsen utama dengan produktivitas yang paling rendah.

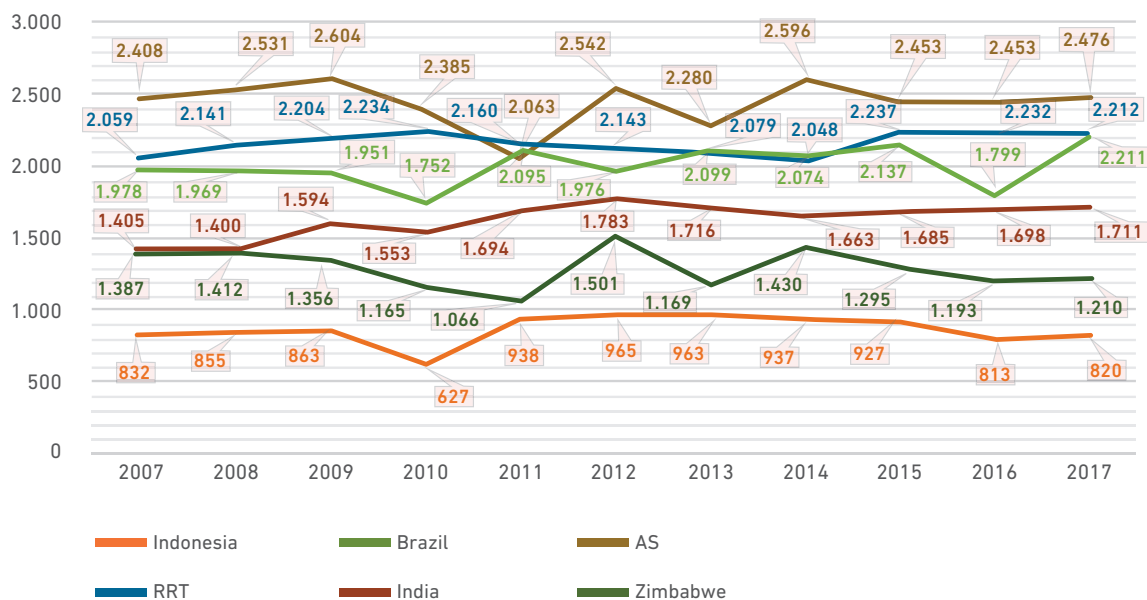
Volume produksi tembakau Indonesia dan produktivitasnya merupakan yang paling rendah di antara enam produsen lain di tahun 2017. Walaupun terdapat perbedaan tingkat produktivitas di setiap daerah, Indonesia masih berpredikat sebagai negara produsen utama dengan produktivitas yang paling rendah.

Gambar 1
Produksi Tembakau Non-Manufaktur 2007-2017 (dalam ton)



Sumber: Data Pangan dan Pertanian FAO: Tembakau, 2019. Diambil dan diproses dari FAOSTAT <http://www.fao.org/faostat/en/#data/QC>

Gambar 2
Produktivitas Tembakau Non-Manufaktur 2007-2017 (dalam kg/ha)



Sumber: Data Pangan dan Pertanian FAO: Tembakau, 2019. Diambil dan diproses dari FAOSTAT <http://www.fao.org/faostat/en/#data/QC>

Data area panen, panen/ha, dan tingkat produksi tembakau di Indonesia selama satu dekade terakhir (Tabel 1) menunjukkan bahwa produksi tembakau dan area tanam menurun selama 2013 sampai 2016. Meskipun angkanya membaik di tahun 2017, area, jumlah panen, dan produksi masih tetap menurun kalau dibandingkan dengan tahun 2007. Produksi menurun signifikan pada tahun 2010, 2014, dan 2016. Penurunan tersebut berkorelasi dengan berkurangnya area panen di tahun 2014 dan 2016, tetapi pada tahun 2010 angka produksi memburuk meskipun area panen meningkat karena tingginya curah hujan pada musim kemarau yang disebabkan oleh fenomena iklim bernama *Indian Ocean Dipole* (IOD), sebuah fenomena iklim yang serupa dengan El Niño⁵ (Muttaqin, et al., 2019).

Tabel 1
Jumlah Area Panen, Panen, dan Produksi Tembakau 2007-2017

Indonesia	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Area Panen (ha)	198.054	196.627	204.450	216.300	228.800	270.300	270.200	209.400	209.095	155.950	185.708
Produksi (ton)	164.851	168.037	176.510	135.700	214.600	260.800	260.200	196.300	193.790	126.728	152.319
Panen (kg/ha)	832	855	863	627	938	965	963	937	927	813	820

Sumber: Data Pangan dan Pertanian FAO: Tembakau, 2019. Diambil dan diproses dari FAOSTAT <http://www.fao.org/faostat/en/#data/QC>

⁵ Indian Ocean Dipole (IOD) juga dikenal dengan nama Indian Niño. Fenomena tersebut mendorong perubahan dalam perbedaan temperatur permukaan laut Samudera Hindia di Samudera Hindia bagian barat dan timur tropis. Kondisi tersebut membuat pergeseran perbedaan temperatur di Samudera Hindia yang menyebabkan perubahan iklim di Indonesia dan Australia (Australian Government Bureau of Meteorology, n.d.).

Antara 2007 dan 2017, produksi tembakau dari negara produsen teratas menurun, kecuali India dan Zimbabwe (Gambar 1). Di AS, banyak petani tembakau mulai menanam komoditas lain karena permintaan daun tembakau AS yang turun drastis di pasar internasional (Fisher, 2000). Ekspor daun tembakau AS menurun dari 189.378 ton pada 1999 (*Foreign Agricultural Service*, 2000) menjadi 104.696 ton pada 2019 (*International Trade Center*, 2019). Di Indonesia, salah satu penjelasan terkait penurunan produksi tembakau adalah preferensi petani yang beralih ke komoditas dengan keuntungan lebih tinggi seperti minyak sawit (Indonesia Investments, 2015). Penelitian di negara-negara lainnya juga mendukung teori yang menyatakan bahwa perkebunan tembakau tidak menguntungkan untuk petani kecil, maka mereka beralih ke tanaman lain (Goma, et al., 2015; Magati, et al., 2016; Chavez, et al., 2016).

“Di Indonesia, salah satu penjelasan terkait penurunan produksi tembakau adalah preferensi petani yang beralih ke komoditas dengan keuntungan lebih tinggi seperti minyak sawit (Indonesia Investments, 2015).”

B. Kondisi Petani Tembakau

Petani tembakau Indonesia mengalami tiga tantangan utama: menurunnya pendapatan, risiko iklim yang tidak bisa dihindari, dan kurangnya teknologi yang dapat meningkatkan produktivitas.

Meskipun keuntungannya menurun, petani terus menanam tembakau karena tanaman ini dapat ditanam di musim kemarau, sedangkan tanaman lain tumbuh pada musim hujan. Kondisi tersebut memberikan pendapatan ekstra bagi petani selama musim kemarau, ketika tanaman lain belum bisa dipanen (Goma, et al., 2015; Magati, et al., 2016; Chavez, et al., 2016). Penurunan pendapatan petani tembakau mematahkan anggapan bahwa petani yang menanam tanaman industri lebih sejahtera dibandingkan yang menanam tanaman pangan.

“Penurunan pendapatan petani tembakau mematahkan anggapan bahwa petani yang menanam tanaman industri lebih sejahtera dibandingkan yang menanam tanaman pangan.”

Laporan Bank Dunia menyimpulkan bahwa petani tembakau Indonesia rata-rata menghasilkan total US\$3.798 atau Rp51.689.071,- per tahun dari tanaman tembakau pada tahun 2016, tetapi pada 2018 angka tersebut jatuh hingga US\$2.921 atau Rp39.753.496,- (Drope et. al, 2018).

Tantangan kedua adalah ancaman perubahan iklim. Pada 1992, 154 negara anggota Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) mengadopsi *UN Framework Convention on Climate Change* (UNFCCC) atau Konvensi Kerangka Kerja PBB tentang Perubahan Iklim dan mendefinisikannya sebagai “sebuah perubahan iklim yang dikaitkan langsung atau tidak langsung dengan kegiatan manusia yang mengubah komposisi atmosfer global”.

Menurut laporan *Intergovernmental Panel on Climate Change* (IPCC, 2001), negara berkembang di Asia 20-30 kali lebih mungkin terkena dampak cuaca ekstrem daripada negara maju. Hal tersebut termasuk meningkatnya curah hujan dengan intensitas tinggi dan perubahan cuaca yang drastis (*NASA's Jet Propulsion Laboratory, n.d.*). Variabel iklim tropis Indonesia termasuk musim muson dan pola yang berganti karena El Niña, El Niño dan IOD, yang merusak produktivitas tanaman tembakau karena tembakau hanya dapat tumbuh saat musim kemarau. Pada akhirnya, petani kekurangan kompetensi, infrastruktur, dan teknologi untuk secara efektif merespons cuaca yang tidak dapat diprediksi sehingga akhirnya mengalami kerugian gagal panen (Muttaqin, et al., 2019; Wawancara 3 & Wawancara 5, 2019; Kementerian Pertanian Republik Indonesia, 2016).

Kurangnya teknologi modern pada perkebunan tembakau yang biasanya berukuran kurang dari 2 hektar berdampak pada sangat rendahnya level produktivitas di Indonesia (Nur & Salim, 2014).

Angka panen rata-rata sebesar 820 kg/ha pada 2017 sangatlah sedikit jika dibandingkan dengan panen sejumlah negara seperti di AS, RRT, dan Brazil yang mencapai lebih dari 2 ton/hektar. Produktivitas perkebunan tembakau di India dua kali lipat lebih tinggi daripada di Indonesia. Badan pemerintah, termasuk Kementerian Perindustrian (Kemenperin), Kementan, dan Aliansi Masyarakat Tembakau Indonesia (AMTI), melihat adanya kebutuhan mendesak akan teknologi yang lebih mutakhir untuk petani tembakau. Mereka menekankan pentingnya kemajuan teknologi untuk meningkatkan panen tembakau dan pendapatan petani tembakau (Wawancara 3 & Wawancara 5, 2019; dan Wawancara 8, 2020).

C. Produk Tembakau

Menurut *Global Adult Tobacco Survey (GATS)* (Asma, et al., 2015), terdapat dua kategori utama untuk produk tembakau: produk tembakau asap dan produk tembakau tanpa asap. Tabel 2 mendeskripsikan sub-kategori di bawah setiap kategori utama.

Di Indonesia, hanya empat kategori produk tembakau yang resmi diakui: sigaret, cerutu, tembakau linting, dan Hasil Pengolahan Tembakau Lainnya (HPTL). Hasil olahan tembakau lainnya termasuk antara lain rokok elektrik dan vape. Kategori-kategori tersebut diatur oleh Kementerian Keuangan (Kemenkeu) di bawah Direktorat Jenderal Bea dan Cukai dengan Peraturan Direktur Jenderal Bea Cukai Nomor PER-20/BC/2018 (Kementerian Keuangan, 2018). Bab berikutnya akan membahas kategorisasi rokok secara spesifik.

Tabel 2
Klasifikasi Produk Tembakau

Klasifikasi Global		Klasifikasi Indonesia
Berasap	Tanpa Asap	
Rokok yang diproduksi	Tembakau kunyah	Rokok
Kreteks		
Tembakau Linting	Tembakau lembab	
Bidis		
Shisha (Hookah)	Snus	Cerutu
Cerutu		
Pipa	Tembakau kering	Tembakau linting
Sistem Penghantar Nikotin Elektronik (ENDS)		
Sistem Penghantar Non-Nikotin Elektronik (ENNDS)	Tembakau yang dapat larut	Hasil olahan tembakau lainnya

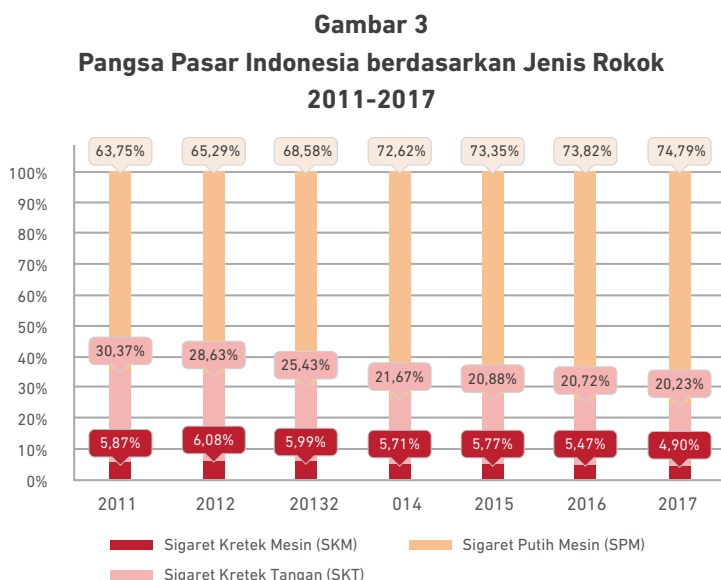
Sumber: Diambil dan diproses dari Yayasan CDC, 2015, "Global Adult Tobacco Survey Atlas" dan Peraturan Direktorat Jenderal Bea Cukai Nomor PER-20/BC/2018.

PRODUKSI DAN GAMBARAN INDUSTRI ROKOK INDONESIA

A. Klasifikasi Sigaret Indonesia

Terdapat sembilan jenis rokok yang diproduksi di Indonesia, yang dikategorikan berdasarkan cara produksi dan bahan baku yang digunakan: Sigaret Kretek Mesin (SKM); Sigaret Putih Mesin (SPM); Sigaret Kretek Tangan (SKT); Sigaret Kretek Tangan Filter (SKTF); Sigaret Putih Tangan (SPT); Sigaret Putih Tangan Filter (SPTF); Tembakau Iris (TIS); Rokok Daun atau Klobot (KLB); Sigaret Kelembak Menyan (SKM).

Pasar rokok Indonesia mayoritas terdiri dari tiga jenis rokok, yaitu dua jenis rokok kretek (SKM, SKT) dan sebagian kecil rokok putih (SPM). Menurut Kementerian Keuangan (2018), ketiga jenis tersebut merupakan hampir semua rokok yang ada di Indonesia (Gambar 3).



Sumber: Diambil dan diproses dari Kemenkeu dan World Bank Cigarette Affordability Indonesia (Zheng, et al., 2018).

Kretek, terutama SKM dan SKT, adalah jenis rokok produksi domestik yang paling populer dan dibuat dengan menggunakan tembakau, cengkih, dan bahan baku lainnya. Dari 2011-2017, pasar rokok di Indonesia telah bergeser ke rokok kretek produksi mesin, yang bertumbuh dari 63,75% pada 2011 menjadi 74,79% pada 2017. Peningkatan tersebut mengakibatkan menurunnya pangsa pasar rokok kretek dan rokok putih buatan tangan. Pangsa pasar untuk SKT menurun dari 30,73% menjadi 20,23%, sementara SPM, yang kebanyakan diproduksi oleh pabrikan pemegang merek internasional, turun dari 5,87% menjadi 4,90%.

Kretek, terutama SKM dan SKT, adalah jenis rokok produksi domestik yang paling populer dan dibuat dengan menggunakan tembakau, cengkih, dan bahan baku lainnya. Dari 2011-2017, pasar rokok di Indonesia telah bergeser ke rokok kretek produksi mesin, yang bertumbuh dari 63,75% pada 2011 menjadi 74,79% pada 2017. Peningkatan tersebut mengakibatkan menurunnya pangsa pasar rokok kretek dan rokok putih buatan tangan.

Kebanyakan SKM diproduksi secara massal oleh perusahaan yang masuk klasifikasi Kategori I menurut Peraturan Kementerian Keuangan Nomor 205 Tahun 2014, dengan kapasitas produksi lebih dari 2 miliar batang per tahun. SKT dan SPM juga diproduksi oleh perusahaan di kategori yang sama, maka semua rokok tersebut diproduksi oleh perusahaan-perusahaan besar dan bukan industri kecil atau menengah.

Konsumsi rokok Indonesia meningkat dari 296,5 miliar di 2011 menjadi 339,4 miliar batang pada 2016 (Zheng, et al., 2018), sementara itu produksi juga meningkat dari 279,4 miliar menjadi 342 miliar batang dalam periode yang sama. Produksi SKM menggunakan mesin meningkat hampir 25%, sementara produksi SKT buatan tangan menurun sebesar 27%, dan SPM level produksinya tetap terjaga.

B. Penyerapan Tembakau Domestik dan Impor

Peraturan Kementan Nomor 23 Tahun 2019 tentang Rekomendasi Teknis Impor Tembakau mengharuskan importir tembakau untuk menyerap tembakau domestik sebagai bahan baku mentah untuk rokok kretek dan rokok putih. Akan tetapi, kualitas yang rendah dan seringkali tidak konsisten membuat tembakau domestik tidak terserap maksimal oleh industri rokok. Penetapan kualitas daun tembakau bukanlah hal yang mudah walaupun diatur di bawah Standar Nasional Indonesia (SNI) untuk tembakau.

SNI menitikberatkan dua pertimbangan kualitas: penetapan sensori dan kualitas spesifik yang dapat berubah dalam setiap musim panen. SNI menetapkan kualitas daun sesuai dengan jenis tembakau, karakteristik area tanam, posisi daun pada batang, teknik memanen yang digunakan, residu klorin, dan kontaminasi pestisida serta material non-tembakau (Tirtosastro & Widowati, 2016). Kualitas adalah dasar dari harga yang ditawarkan oleh para penilai dari setiap perusahaan tembakau (Drope, et al., 2018; Ahsan, et al., 2019; Kementerian Perindustrian Republik Indonesia, 2012; Djayadi, et al., 2018).

Petani membutuhkan pelatihan tentang bagaimana mencapai kualitas yang bisa terjual dengan baik dan sesuai dengan standar produsen, namun hal tersebut sangat rumit mengingat campuran produk dan standar kualitas yang beragam pada perusahaan rokok. Kalau petani tidak dapat menyediakan tembakau sesuai dengan standar perusahaan, maka mereka tidak dapat menjual hasil panennya. Masalah tersebut telah diamati secara global dan kondisi semacam itu tidak hanya terjadi di Indonesia.

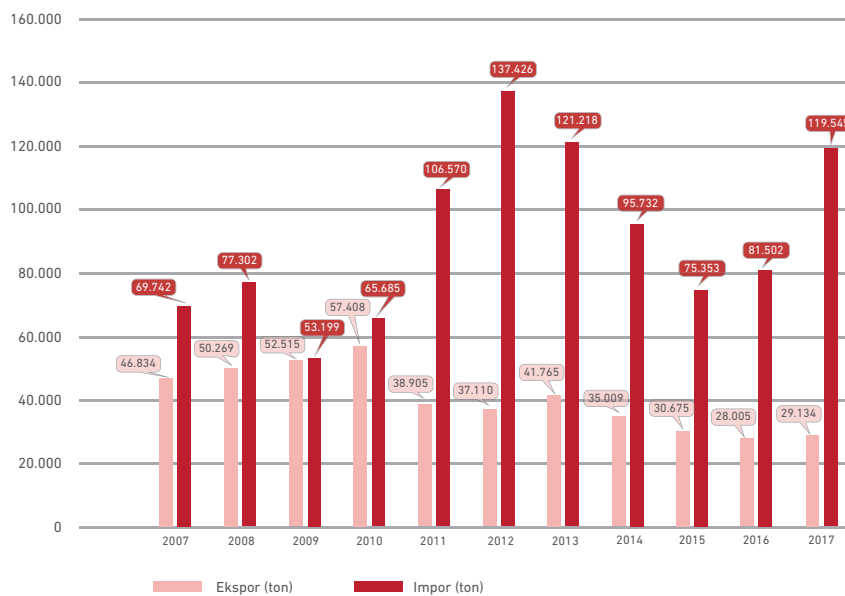
Di Indonesia, daun tembakau diklasifikasikan menjadi dua jenis oleh pemerintah: daun tembakau lokal dan daun introduksi. Daun lokal dinamai sesuai dengan nama daerah tanamnya, seperti Temanggung, Deli, Maesa, dan Madura. Daun introduksi terdiri dari daun Virginia, Oriental, dan Burley yang tidak berasal dari Indonesia tetapi digunakan dan ditanam secara luas untuk rokok lokal di Indonesia.

Permintaan akan daun tembakau untuk rokok tidak dapat dipenuhi dengan hanya produksi domestik. Indonesia mengimpor daun tembakau Virginia, Oriental, dan Burley yang menjadi pilihan utama bagi industri. Impor daun tembakau Indonesia lebih tinggi dibandingkan ekspor, baik secara volume maupun nilainya (Gambar 4 dan 5). Produsen rokok secara umum mengelola stok daun tembakau yang berasal dari dua musim panen, di mana setiap musim berlangsung

“
Kalau petani tidak dapat menyediakan tembakau sesuai dengan standar perusahaan, maka mereka tidak dapat menjual hasil panennya.”

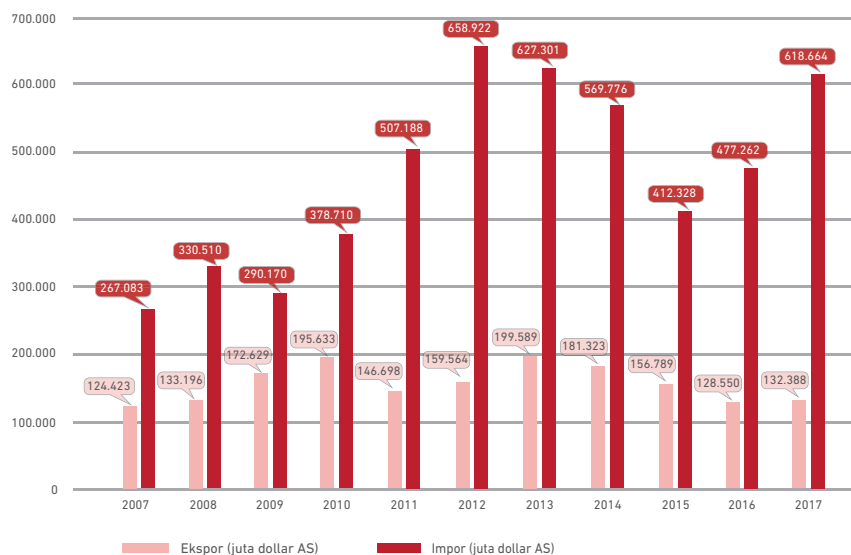
selama sembilan bulan, maka total stoknya yang disimpan setara dengan stok 18 bulan. Korelasi antara produksi yang rendah dengan impor yang tinggi dapat dilihat dengan menyandingkan Tabel 1 dengan Gambar 4. Misalnya, tahun 2010 adalah tahun produksi terendah ke-2 di Indonesia selama satu dekade antara 2007 hingga 2017 dengan 135.700 ton (Tabel 1). Kemudian diikuti dengan impor yang lebih tinggi di tahun 2011 dan 2012 (Gambar 4). Kondisi serupa juga muncul setelah 2016 di mana Indonesia mencapai produksi tembakau terendah selama dekade yang sama sebesar 126.728 ton (Tabel 1) yang kemudian diikuti oleh impor yang lebih besar di tahun 2017 (Gambar 4).

Gambar 4
Ekspor dan Impor Tembakau Indonesia berdasarkan Volume pada tahun 2007-2017



Sumber: Diambil dan diproses dari BPS dan Kementan (2018).

Gambar 5
Ekspor dan Impor Tembakau Indonesia berdasarkan Nilai pada tahun 2007-2017

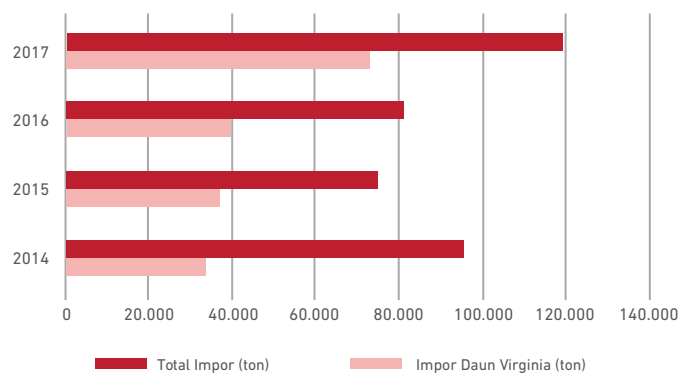


Sumber: Diambil dan diproses dari BPS dan Kementan (2018).

Daun Virginia yang digunakan secara luas sebagai pembentuk aroma dan rasa untuk rokok putih dan kretek adalah daun yang paling diminati yang diimpor oleh Indonesia. Daun Virginia berjumlah 70% dari total impor daun tembakau antara tahun 2011-2017. 20% adalah daun Oriental, dan sisanya 10% adalah daun Burley. Beberapa perkebunan tembakau di Indonesia dapat menanam tiga tipe tembakau ini,⁶ dan kebanyakan perkebunan memiliki teknologi pemrosesan yang rendah (Kementerian Pertanian Republik Indonesia, 2018), dan itulah sebabnya Indonesia masih mengimpor daun-daun tersebut (Gambar 6).

“Penurunan pasokan tidak berkaitan dengan berkurangnya konsumsi rokok di Indonesia. Dengan mengesampingkan lima pelaku pasar teratas, jumlah pengusaha kecil dan menengah dalam industri tembakau jatuh dari 2.540 menjadi 487 antara 2011 dan 2017 ketika cukai tembakau secara bertahap dinaikkan (Kementerian Perindustrian Republik Indonesia, 2018).”

Gambar 6
Impor Daun Virginia Indonesia



Sumber: Kalkulasi ITC berdasarkan statistik UN COMTRADE, Kementan, dan BPS 2017.

C. Industri Rokok dan Dinamika Harga

Lima perusahaan rokok mengendalikan sepertiga pasar rokok di Indonesia (Tjandra, 2018). Perusahaan yang paling besar adalah PT Hanjaya Mandala Sampoerna, Tbk.⁷ dimiliki oleh Philip Morris International, yang menguasai 92,5% saham. Sampoerna diikuti oleh PT Gudang Gudang Garam, Tbk.⁸ dan PT Djarum, dan dua pemain besar terakhir di industri rokok adalah PT Bentoel International Investama,⁹ yang 92,48% sahamnya dimiliki oleh British American Tobacco, dan PT Nojorono Tobacco International.

Penurunan pasokan tidak berkaitan dengan berkurangnya konsumsi rokok di Indonesia. Dengan mengesampingkan lima pelaku pasar teratas, jumlah pengusaha kecil dan menengah dalam industri tembakau jatuh dari 2.540 menjadi 487 antara 2011 dan 2017 ketika cukai tembakau secara bertahap dinaikkan (Kementerian Perindustrian Republik Indonesia, 2018). Perusahaan-perusahaan yang lebih besar meningkatkan produktivitas dan menjual rokok dengan harga yang terjangkau sementara konsumsi rokok tetap konsisten.

⁶ Hanya ada tiga provinsi yang cocok untuk ditanami daun tembakau Virginia, Burley, dan Oriental: Jawa Timur, Nusa Tenggara Barat, dan Bali (Ahsan, Wiyono, & Veruswati, 2019).

⁷ Menurut Laporan Tahunan HM Sampoerna 2018, perusahaan tersebut memimpin pasar rokok Indonesia dengan pangsa pasar sebesar 33% (PT HM Sampoerna, Tbk., 2018).

⁸ Menurut Laporan Tahunan Gudang Garam 2018, perusahaan tersebut memiliki pangsa pasar sebesar 23,1% (PT. Gudang Garam, Tbk., 2018).

⁹ Pangsa pasar produk Bentoel Group sekitar 8%, sesuai dengan yang diindikasikan dalam Laporan Tahunan 2018 mereka (Bentoel Group, 2018).

Indonesia telah lama dikenal dengan harga rokoknya yang murah jika dibandingkan dengan negara-negara lain (Blecher & van Walbeek, 2004; & Zheng, et al., 2018). Dalam sebuah studi perbandingan 70 negara, Indonesia menduduki peringkat ke-3 untuk harga rokok paling terjangkau di kalangan negara-negara dengan tingkat pendapatan rendah selama 1999-2001 (Blecher, 2004). Dengan menggunakan data yang disediakan oleh Euromonitor dari tahun 2002-2015, studi Bank Dunia mengamati bahwa harga rokok terkait dengan pendapatan rumah tangga yang menurun dari 6,31% pada 2005 menjadi 3,87% di tahun 2015.¹⁰ Secara keseluruhan, studi tersebut menunjukkan bahwa keterjangkauan rokok meningkat hingga setengahnya dari 2002 sampai 2016, diikuti dengan peningkatan 21% konsumsi rokok per kapita (Zheng, et al., 2018).

D. Dampak Ekonomi dari Industri Tembakau

Meskipun industri rokok bisa dilihat sebagai industri yang *sunset* (Kementerian Perindustrian Republik Indonesia, 2018), namun secara ekonomi industri ini tetap signifikan di Indonesia, karena menghasilkan pendapatan negara dan lapangan pekerjaan.

1. Pengenaan dan Pendapatan Cukai

Baik Undang-Undang Cukai Indonesia Nomor 11 Tahun 1996 (Pasal 4) dan Undang-Undang Cukai Nomor 39 Tahun 2007 memberlakukan pengenaan cukai untuk produk tembakau, etanol, dan minuman yang mengandung etanol. UU tersebut awalnya dimaksudkan untuk membatasi konsumsi produk tembakau sekaligus menambahkan aliran pendapatan untuk negara. Hasilnya, cukai tembakau telah menjadi salah satu sumber pendapatan negara yang diandalkan.

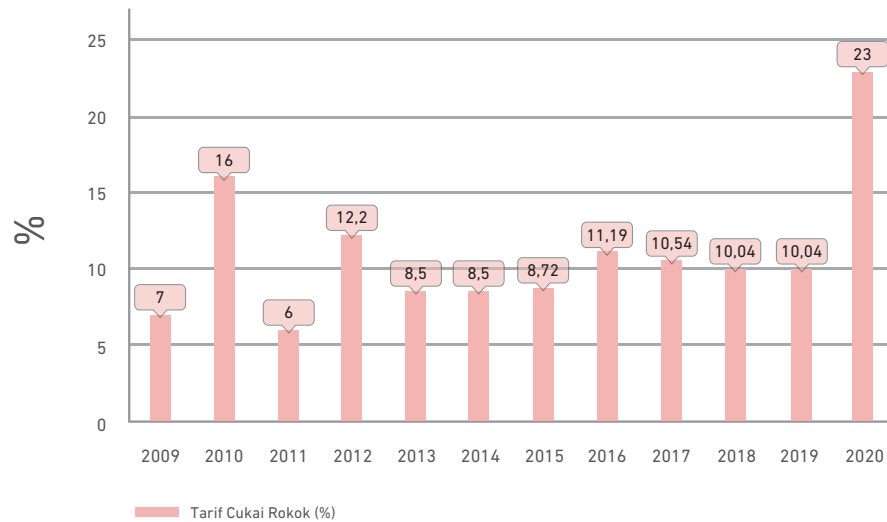
Nilai cukai pemerintah untuk rokok telah mengalami fluktuasi tetapi peningkatan tarif cukai terakhir di tahun 2020 lebih dari tiga kali lipat dari besaran tahun 2009 (Gambar 7). Pemerintah memberlakukan 11 kategori tarif cukai untuk produk tembakau di tahun 2020, membuat Indonesia menjadi salah satu negara dengan struktur cukai rokok paling rumit di dunia. Kategori tarif tersebut berlaku untuk SKT, SKM, SPM, dan SPTF/SKTF, seperti yang tertera dalam Peraturan Menteri Keuangan Nomor 152 Tahun 2019. Klasifikasinya berdasarkan tipe rokok, volume produksi rokok, dan harga jual eceran minimum per unit. Kategori tarif dalam struktur cukai rokok tersebut bertujuan untuk mengakomodasi perusahaan-perusahaan rokok berskala kecil,¹¹ terutama yang memproduksi SKT, yang lebih membutuhkan tenaga kerja lebih banyak ketimbang jenis rokok lainnya (Wawancara 6, 2020).

Peraturan Menteri Keuangan Nomor 152 Nomor 2019 diberlakukan pada Januari 2020 dan menaikkan harga jual retail rokok di seluruh kategori: harga jual eceran (HJE) rata-rata sebesar 35% dan cukai hasil tembakau (CHT) sebesar 23%. Sedangkan 57% cukai masih dipungut untuk produk tembakau lainnya yang diklasifikasikan sebagai HPTL.

¹⁰ *Relative Income Price* telah menjadi penghitungan yang digunakan secara luas untuk menghitung keterjangkauan rokok. Cara tersebut ditemukan oleh Blecher pada 2004 dengan menghitung persentase PDB per kapita yang diperlukan untuk membeli 100 bungkus rokok. Semakin rendah persentasenya, semakin terjangkau rokok di negara yang diamati.

¹¹ Menurut BPS, ada empat klasifikasi untuk perusahaan industri pemrosesan, termasuk perusahaan rokok: Mikro: 1-4 pegawai; Kecil: 5-19 pegawai; Menengah: 20-99 pegawai; Besar: 100 lebih pegawai. (<https://www.bps.go.id/subject/9/industri-besar-dan-sedang.html>)

Gambar 7
Nilai Cukai Rokok Indonesia 2009–2020¹²



Sumber: Peraturan Kementerian Keuangan Nomor 181 Tahun 2009, Nomor 179 Tahun 2012, Nomor 147 Tahun 2016, Nomor 146 Tahun 2017, Nomor 156 Tahun 2018, Nomor 152 Tahun 2019 diambil dan diproses dari Databoks. (Jayani, 2019)

Selain menghasilkan pendapatan, pajak tembakau juga dapat membantu memenuhi tujuan kesehatan masyarakat dengan mengurangi konsumsi produk tembakau melalui kampanye dampak kerugian kesehatan dan sosial. Studi Bank Dunia tentang *sin tax* menemukan bahwa “pajak berperan lebih dari sekadar menghasilkan pendapatan” (Bird, 2015).

Ada beberapa ketidaksepahaman terkait besarnya dampak pajak produk tembakau terhadap perilaku konsumen. Callison dan Kaestner (2012) memperkirakan bahwa diperlukan peningkatan pajak 100% untuk mengurangi jumlah perokok dewasa sebanyak 5%. Bank Dunia (2018) memprediksi bahwa menaikkan pajak rokok sebanyak rata-rata 47% dan menyederhanakan struktur pajak rokok dari 12 menjadi 6 kategori tarif akan mengurangi permintaan rokok sebanyak 2%, meningkatkan pendapatan pemerintah sebanyak 6,4%, dan hanya mengurangi penyerapan tenaga kerja pada sektor manufaktur tembakau sebanyak kurang dari 0,5%. Namun demikian, besarnya dampak yang dibahas di atas sangat tidak pasti karena ada pemahaman umum bahwa kenaikan pajak dan harga mengurangi penggunaan tembakau (Chaloupka, Yurekli, & Fong, 2012).

Sejumlah pemerintah di beberapa negara berpendapatan tinggi, berpendapatan rendah, dan menengah yang sedang berkembang, telah menaikkan pajak untuk meningkatkan pendapatan negara dan mengurangi konsumsi rokok. Pungutan cukai tembakau Indonesia telah meningkatkan pendapatan negara secara signifikan. APBN tahun 2019 menaikkan angka cukai tembakau dan menentukan target pendapatan cukai sebesar Rp165,5 triliun dari produk tembakau, etanol, dan minuman yang mengandung etanol, di mana angka tersebut lebih tinggi 3,7% daripada tahun 2018. Selain itu, pemerintah mengkampanyekan anti rokok ilegal guna meningkatkan pendapatan cukai.

¹² Tidak ada peningkatan nilai cukai antara 2013–2014 dan 2018–2019, maka dari itu persentasenya tetap sama untuk tahun-tahun tersebut.

“Pungutan cukai tembakau Indonesia telah meningkatkan pendapatan negara secara signifikan.”

Hingga pertengahan 2019, pemerintah sudah mencapai 56,27% target pendapatan. Pada 31 Agustus 2019, Kementerian Keuangan mencatat pendapatan cukai sejumlah Rp 93,12 triliun (Rahma, 2019). Pada akhir tahun total pendapatan cukai mencapai target, yaitu sejumlah Rp165,7 triliun. Cukai tembakau berkontribusi sebanyak Rp 143,66 triliun atau US\$10,33 miliar dan menyumbang 95,5% dari total pendapatan cukai tahun 2019 (Badan Pusat Statistik, 2020; Kementerian Keuangan Republik Indonesia, 2019).

Besarnya kontribusi cukai tembakau terhadap pendapatan total cukai negara menimbulkan dilema bagi pemerintah. Di satu sisi pemerintah berpotensi kehilangan sumber pendapatan penting apabila pengurangan konsumsi tembakau untuk perlindungan kesehatan masyarakat berhasil dilakukan.

Besarnya kontribusi cukai tembakau terhadap pendapatan total cukai negara menimbulkan dilema bagi pemerintah. Di satu sisi pemerintah berpotensi kehilangan sumber pendapatan penting apabila pengurangan konsumsi tembakau untuk perlindungan kesehatan masyarakat berhasil dilakukan.

2. Lapangan Pekerjaan

Dampak ketenagakerjaan industri tembakau menjadi kurang penting bagi perekonomian Indonesia. Menurunnya pangsa pasar SKT menunjukkan berubahnya pilihan konsumen Indonesia untuk rokok yang dibuat dengan mesin. Produsen rokok buatan tangan mempekerjakan hampir seluruh tenaga kerja di industri tembakau Indonesia, maka perubahan tersebut menyebabkan pengurangan lapangan pekerjaan secara menyeluruh.

Dari tahun 1985 sampai 2012, penyerapan tenaga kerja oleh industri pemrosesan tembakau relatif stabil, meningkat hanya sedikit dari 0,23% menjadi 0,25% dari total tenaga kerja sektor industri (*Tobacco Control Support Center - IAKMI*, 2014). Studi Bank Dunia tahun 2018 mengikutsertakan data rumah tangga petani tembakau yang terlibat dalam pengeringan, pengasapan dan perajangan daun tembakau untuk produksi rokok. Studi tersebut menunjukkan ada 642.000 orang yang dipekerjakan di sektor ini atau setara dengan 0,6% dari penyerapan tenaga kerja ekonomi secara luas di sektor pengolahan tembakau pada 2014. Sekitar 94% pekerja pengolahan tembakau berada di Jawa Tengah, Jawa Timur, dan Nusa Tenggara Barat (Bank Dunia, 2018; Wawancara 7 & 9, 2020).

Jika industri pemrosesan cengkih dan tembakau diikutsertakan, industri tembakau menyerap 5,3% tenaga kerja di sektor manufaktur Indonesia. Kementerian Pertanian menghitung ada 492.590 petani tembakau pada 2017, tersebar di 15 provinsi yang menanam tembakau (Kementerian Pertanian Republik Indonesia, 2018). Kementerian Perindustrian mengikutsertakan produksi tembakau dan cengkih dalam perhitungan mereka dan melaporkan bahwa 1,7 juta orang bekerja di sektor perkebunan tembakau pada Maret 2019 (Kementerian Perindustrian Republik Indonesia, 2019).

Meskipun tenaga kerja yang terlibat dalam produksi rokok mungkin telah kehilangan pengaruh strategisnya terhadap pembuatan kebijakan pemerintah, pentingnya penjualan rokok bagi pendapatan negara mendorong pemerintah untuk tetap mendukung produksi tembakau nasional.

PROGRAM PEMERINTAH UNTUK Mendukung Industri Perkebunan Tembakau Indonesia

Undang-Undang Perkebunan Indonesia Nomor 39 Tahun 2014 memasukkan tembakau bersama dengan minyak sawit, kelapa, karet, kakao, kopi, dan tebu sebagai komoditas perkebunan strategis negara. Komoditas tersebut dianggap memainkan peran signifikan dalam pengembangan sosial, ekonomi, dan lingkungan. Pasal 52 UU tersebut menyatakan bahwa pemerintah pusat memfasilitasi pembentukan dewan komoditas yang berfungsi sebagai forum bagi semua pemangku kepentingan perkebunan, termasuk perkebunan tembakau.

Akan tetapi, tidak seperti komoditas lainnya, sejak 2015 tembakau sudah tidak termasuk di dalam daftar tanaman prioritas yang dikeluarkan oleh Kementan. Alih-alih, Rencana Strategis Tanaman Perkebunan 2015–2019 (Kementerian Pertanian Republik Indonesia, 2016) menganggap tebu sebagai tanaman yang paling penting karena permintaan yang meningkat dari industri makanan dan minuman.

Tidak ada intervensi oleh pemerintah pusat untuk meningkatkan produksi dan produktivitas tembakau, kecuali untuk daun tembakau Virginia. Karena besarnya proporsi impor tembakau Virginia, pemerintah mempromosikan program substitusi impor dalam Peta Jalan Tembakau 2019–2024 (Kementerian Pertanian Republik Indonesia, 2018). Program tersebut mendorong petani lokal untuk memanen daun tembakau Virginia untuk memenuhi permintaan dan untuk meningkatkan pendapatan petani tembakau. Peta Jalan tersebut mencakup target jangka pendek dan jangka panjang, strategi, dan langkah operasional untuk mencapai target-target tersebut (Wawancara 3, 2019).

Pemerintah pusat tidak secara langsung mendukung produksi dan produktivitas tembakau, namun pemerintah provinsi dan kabupaten menggunakan Dana Bagi Hasil Cukai Hasil Tembakau (DBHCHT) untuk merangsang produksi tembakau.

DBHCHT dipungut sebesar 2% dari total cukai tembakau pada tingkat nasional, seperti yang ditetapkan oleh Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan, Kementerian Keuangan (Kemenkeu).

Dana tersebut akan ditransfer ke pemerintah provinsi yang berkontribusi terhadap pendapatan cukai sesuai dengan proporsi kontribusi masing-masing provinsi. Semakin tinggi kontribusinya, maka semakin tinggi jumlah yang diterima kembali dari DBHCHT.

Sesuai dengan Peraturan Menteri Keuangan Nomor 222 Tahun 2017 Pasal 2, setidaknya 50% dari dana yang dikeluarkan harus dialokasikan untuk mendukung program kesehatan di area yang bersangkutan. Sisa dananya bisa digunakan untuk mendukung:

- a. peningkatan kualitas bahan mentah;
- b. pengembangan industri;
- c. pengembangan lingkungan sosial;
- d. sosialisasi pengenaan cukai; dan/atau
- e. pemberantasan barang-barang ilegal.

“**Sesuai dengan Peraturan Menteri Keuangan Nomor 222 Tahun 2017 Pasal 2, setidaknya 50% dari dana yang dikeluarkan harus dialokasikan untuk mendukung program kesehatan di area yang bersangkutan.**”

Setiap pemerintah daerah yang memenuhi persyaratan kriteria akan menerima dana setiap tahun. Kemenkeu menghitung bagian mereka berdasarkan kontribusi perwakilan Kemenkeu dan Kementan di tingkat provinsi (Wawancara 6, 2020). Peraturan tersebut tidak mendefinisikan lebih lanjut mengenai alokasi minimum di luar program kesehatan masyarakat, sehingga memberikan pemerintah daerah fleksibilitas untuk menggunakan dana DBHCHT. Tidak ada instruksi spesifik dari pemerintah pusat yang memaksa pemerintah daerah untuk menggunakan dana yang diterima untuk meningkatkan produksi dan produktivitas tembakau. Petani dan asosiasi petani telah meminta arahan yang jelas dari pemerintah pusat tentang penggunaan dana DBHCHT, tetapi Kementan masih dalam proses perumusan untuk berkoordinasi dengan kementerian lainnya (Wawancara 3, 2019).

Seperti halnya di area kebijakan publik yang lain, kebijakan tembakau Indonesia terlihat tidak terkoordinasi di antara badan yang mengatur. Kementan memiliki peta jalan untuk 2019–2024 yang menargetkan substitusi impor untuk daun tembakau Virginia. Kemenperin memiliki Peta Jalan Industri Produk Tembakau 2015–2020 yang seharusnya sudah diperbaharui. Sementara itu, Bappenas menargetkan untuk menjaga pasar produk tembakau di Jawa dan Bali seperti yang tertera dalam RPJMN Teknokratik 2020–2024. Tampaknya setiap kementerian mengartikulasikan target mereka masing-masing yang sebetulnya bisa diintegrasikan menjadi peta jalan perkebunan tembakau dan produknya secara komprehensif.

Upaya pemerintah yang lebih kuat dan terkoordinasi pada tingkat nasional dan daerah dapat menguntungkan petani tembakau dan produsen rokok, tetapi mereka juga berkontribusi terhadap dilema kebijakan publik, mengingat efek beragam dari konsumsi rokok bagi kesehatan masyarakat.

PROGRAM PEMERINTAH UNTUK MENGURANGI KONSUMSI ROKOK DI INDONESIA

A. Konsumsi Rokok dan Kesehatan Masyarakat

Konsumsi rokok tetap menjadi salah satu tantangan kesehatan masyarakat yang paling besar di seluruh dunia. Merokok meningkatkan angka kematian dini dan morbiditas yang sebenarnya bisa dicegah. Ada konsensus ilmiah yang menyatakan bahwa konsumsi rokok merugikan kesehatan dan menyebabkan penyakit tidak menular (PTM) yang serius di negara berkembang dan maju (Barnett et al., 2017). PTM menyebabkan 41 juta atau 71% dari angka kematian dunia sebesar 57 juta pada 2016 (WHO, 2018). Penggunaan tembakau adalah salah satu perilaku utama yang menimbulkan PTM, sama seperti konsumsi alkohol berlebihan, kebiasaan makan yang tidak sehat, dan minimnya aktivitas fisik.

“ Penggunaan tembakau adalah salah satu perilaku utama yang menimbulkan PTM, sama seperti konsumsi alkohol berlebihan, kebiasaan makan yang tidak sehat, dan minimnya aktivitas fisik. ”

Di Indonesia, merokok juga telah menjadi kontributor utama PTM. Penelitian membuktikan bahwa konsumsi tembakau berdampak pada kesehatan mulut, paru-paru, jantung dan pembuluh darah, perut, ginjal, kandung kemih, pankreas, kesehatan janin, depresi, dan penurunan kognitif. Dampak-dampak negatif tersebut juga membahayakan orang yang terpapar sebagai perokok pasif. Jumlah aktual orang yang terkena dampak konsumsi rokok mungkin lebih tinggi daripada yang tercatat karena penyakit yang dikaitkan dengan merokok termasuk juga hipertensi, infeksi saluran pernapasan akut, penyakit koroner, penyakit kardiovaskular, beberapa jenis kanker, dan kematian perinatal (IAKMI, 2014; Kosen et al., 2012; Kristina et al., 2015).

B. Upaya untuk Mengurangi Konsumsi Rokok

Meskipun pemerintah Indonesia telah menunjukkan komitmen terhadap kesehatan masyarakat, Indonesia adalah satu-satunya negara anggota ASEAN yang tidak menandatangani Konvensi Kerangka Kerja Pengendalian Tembakau atau *Framework Convention on Tobacco Control* (FCTC) (Tan & Dorotheo, 2018). 181 negara lainnya telah menandatangani dan meratifikasi konvensi global tersebut, namun Indonesia masih menjadi satu dari sembilan negara yang tidak terlibat (FCTC, 2019).

Indonesia memang tidak menjadi bagian FCTC, tetapi pemerintah telah menerapkan dua dari tiga prinsip FCTC, yaitu kebijakan cukai untuk mengurangi konsumsi dan gambar peringatan kesehatan. Prinsip ketiga yang belum diterapkan Indonesia adalah pengurangan-dampak buruk (*harm reduction*). Pendekatan Indonesia untuk mengurangi konsumsi rokok sebagian besar dilakukan melalui peraturan dan kampanye kesadaran masyarakat.

Undang-Undang Kesehatan Nomor 23 Tahun 1992 memandatkan bahwa pemerintah mengembangkan peraturan yang mendetail dan praktis untuk membatasi dampak tembakau terhadap kesehatan masyarakat. Selanjutnya diikuti dengan Peraturan Pemerintah Nomor 81 Tahun 1999 dan Nomor 38 Tahun 2000, yang mengatur kandungan maksimal nikotin, membatasi iklan dan promosi produk tembakau, dan membentuk badan non-pemerintah yang bertanggung jawab akan penelitian lebih lanjut tentang produk tembakau. Peraturan-peraturan tersebut

kemudian diubah dalam Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2003 tentang Pengamanan Rokok Bagi Kesehatan, yang mengatur kandungan nikotin dan tar, persyaratan produksi dan penjualan rokok, larangan iklan dan promosi produk dari industri tembakau, dan kawasan bebas rokok (Achadi, 2008).

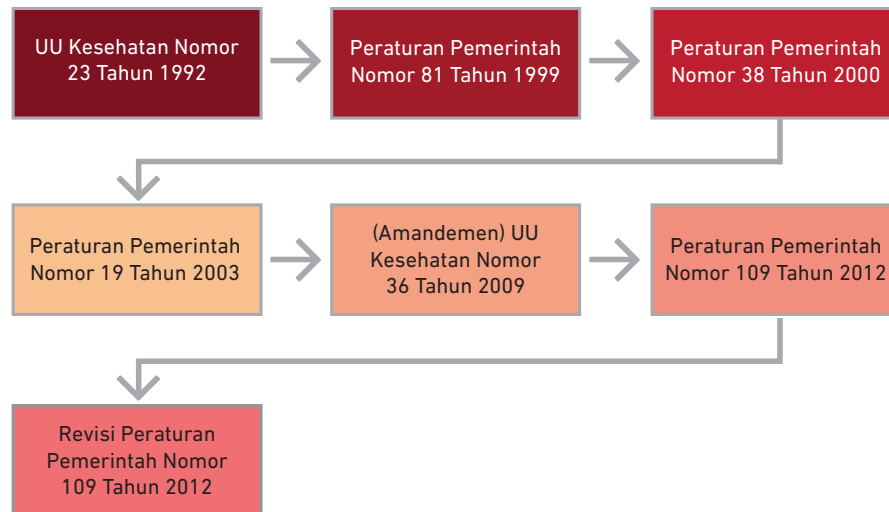
Undang-Undang Kesehatan Nomor 36 Tahun 2009 merevisi UU tahun 1992 tentang dampak tembakau terhadap kesehatan masyarakat. Pasal 113 memandatkan kandungan adiktif, termasuk tembakau dan produk yang mengandung tembakau, harus dibatasi untuk mengurangi risiko kesehatan pribadi, keluarga, komunitas, dan lingkungan. UU Kesehatan juga memandatkan peringatan kesehatan (Pasal 114) dan kawasan bebas rokok di fasilitas layanan kesehatan, tempat aktivitas pendidikan, tempat bermain anak-anak, tempat ibadah, kendaraan umum, tempat bekerja, dan area umum serta tempat-tempat lainnya (Pasal 115). Pasal 116 menyatakan diperlukannya peraturan pemerintah tentang penanganan bahan yang mengandung zat adiktif.

Sejalan dengan Pasal 116, pada tahun 2012 pemerintah memberlakukan Peraturan Pemerintah Nomor 109 Tahun 2012 tentang Pengamanan Bahan yang Mengandung Zat Adiktif Berupa Produk Tembakau Bagi Kesehatan. Khususnya peraturan tersebut telah menjadi referensi kunci untuk industri tembakau di Indonesia.

Pada Bab VI yang membahas Pembinaan dan Pengawasan, Pasal 57 menyatakan bahwa badan-badan pemerintah terkait menyediakan pembinaan atas penyelenggaraan pengamanan Produk Tembakau dengan mewujudkan Kawasan Tanpa Rokok; mencegah perokok pemula dan melakukan konseling berhenti merokok; memberikan informasi, edukasi, dan pengembangan kemampuan masyarakat untuk berperilaku hidup sehat; bekerja sama dengan badan/atau lembaga internasional atau organisasi kemasyarakatan untuk menyelenggarakan pengamanan Produk Tembakau; dan memberikan penghargaan kepada orang atau badan yang telah berjasa dalam membantu penyelenggaraan pengamanan produk tembakau. Peraturan tersebut juga menetapkan bahwa usia minimum yang diperbolehkan merokok adalah 18 tahun (pasal 46), dan melarang siapa saja untuk memberikan produk tembakau gratis kepada anak-anak, remaja, dan wanita hamil (pasal 45). Terlebih lagi, anak usia di bawah 18 tahun tidak diizinkan untuk berpartisipasi dalam kegiatan yang disponsori oleh produk tembakau dan/atau yang bermaksud untuk mempromosikan produk tembakau.

Peraturan tersebut juga menetapkan bahwa usia minimum yang diperbolehkan merokok adalah 18 tahun (pasal 46), dan melarang siapa saja untuk memberikan produk tembakau gratis kepada anak-anak, remaja, dan wanita hamil (pasal 45).

Gambar 8
Peraturan Terkait Pengendalian Tembakau di Indonesia



Setelah diterbitkannya Peraturan Pemerintah Nomor 109 Tahun 2012, Pemerintah Indonesia melakukan berbagai upaya yang beragam yang tidak mungkin dijabarkan secara detil. Sebagai contoh, pemerintah melarang merokok di transportasi umum, di fasilitas kesehatan dan pendidikan, serta tempat ibadah. Iklan produk tembakau di TV dan radio hanya boleh pada jam 9:30 malam hingga 05:00 pagi dan tidak boleh menunjukkan rokok, bentuk rokok, merek produk tembakau, atau kegiatan merokok. Iklan cetak maupun di ruang terbuka kemudian juga dilarang. Gambar peringatan kesehatan harus menutup 40% dari keseluruhan tampilan produk tembakau. Ada lima peringatan kesehatan yang berbeda yang harus didistribusikan secara merata di seluruh produk tembakau. Terminologi seperti “ringan” dan “rendah tar” tidak diperbolehkan.

Terlebih lagi, Indonesia meluncurkan kampanye media massa anti-tembakau pertamanya pada Oktober 2014. Kemudian diikuti dengan kampanye kedua dengan iklan TV dan radio pada Mei 2015. Kegiatan itu juga melibatkan kampanye di media sosial bernama Suara Tanpa Rokok di Facebook, Twitter, dan kanal YouTube. Sebuah situs menyediakan sumber daring dan mengumpulkan cerita-cerita dari “suara” masyarakat tentang bahaya yang mereka alami dari merokok dan sebagai perokok pasif (*World Health Organization, 2017*).

C. Sebuah Tantangan yang Selalu Ada

Sayangnya, ada kekhawatiran substansial terkait efektivitas pembatasan melalui peraturan dan program pemerintah. Kementerian Kesehatan melakukan survei terhadap 300.000 rumah tangga di 34 provinsi, 416 kabupaten, dan 9 kota di Indonesia sebagai bagian dari Riset Kesehatan Dasar (Riskesdas) yang diadakan setiap lima tahun. Prevalensi perokok usia 10 tahun dan lebih tua dilaporkan menurun dari 29,3% pada 2013 menjadi 28,8% pada 2018 (Kementerian Kesehatan, 2018). Penurunan tersebut jauh lebih sedikit jika dibandingkan penurunan prevalensi merokok global. Di populasi dunia, merokok pada usia 15 ke atas berkurang dari 27% pada 2000 menjadi 20% pada 2016 (*World Health Organization, 2018*). Tampaknya tren global tersebut tidak tercermin dalam konteks Indonesia.

Lebih buruk lagi, jumlah perokok di bawah umur (usia 10-18 tahun) meningkat dari 7,2% pada 2013 menjadi 9,1% pada 2018 (Kementerian Kesehatan, 2018). Prevalensi merokok di bawah umur pada 2018 hampir dua kali lebih tinggi daripada target 5,4% dalam RPJMN 2015-2019. Peraturan Presiden Nomor 18 Tahun 2020 mendukung RPJMN 2020-2024 dan mengatur target pemerintah untuk prevalensi perokok usia 10-18 di angka 8,7%. Sangat disayangkan bahwa targetnya harus dinaikkan, namun memang lebih realistis dibandingkan target sebelumnya, 5,4%. Seluruh kementerian dan institusi terkait sekarang harus merespons RPJMN dengan rencana strategis, spesifik, dan praktis.

Prevalensi merokok di bawah umur pada 2018 hampir dua kali lebih tinggi daripada target 5,4% dalam RPJMN 2015-2019.

Mengingat tingkat konsumsi rokok dan dampak konsumsi tembakau terhadap kesehatan masyarakat di Indonesia, maka diperlukan intervensi pemerintah yang lebih efektif. Kebijakan yang ada sekarang tidak berhasil untuk secara signifikan mengurangi prevalensi merokok di Indonesia.

REKOMENDASI UNTUK MENGURANGI BAHAYA KONSUMSI TEMBAKAU

Beberapa intervensi pemerintah bertujuan untuk mengurangi bahaya konsumsi tembakau dan secara umum dikenal dan dilaksanakan di seluruh dunia: program edukasi di sekolah, kenaikan pajak cukai, gambar peringatan kesehatan yang besar, pelarangan industri tembakau untuk beriklan, kampanye pengendalian tembakau, dan kebijakan bebas rokok (Pierce, White, & Emery, 2012). Satu paket upaya pengendalian tembakau juga telah direkomendasikan oleh FCTC (WHO, 2003).

Beberapa penelitian yang telah dilakukan di Australia dan negara bagian Kalifornia di AS, misalnya menunjukkan bahwa program pengendalian tembakau yang komprehensif membuat merokok menjadi kegiatan yang tidak lumrah dan menurunkan angka perokok remaja (Pierce, White & Emery, 2012). Angka merokok yang konsisten tinggi di Indonesia membuktikan bahwa program dan pembatasan pemerintah yang ada tidak efektif. Beberapa rekomendasi berikut ini bertujuan untuk meningkatkan efektivitas upaya pemerintah untuk mengurangi konsumsi sembari memperhatikan keuntungan keberlanjutan produksi tembakau di Indonesia

A. Kampanye Kesadaran Masyarakat yang Terkoordinasi

Sebelum melanjutkan atau mengimplementasikan ulang kampanye di masa lalu, hasil dari kampanye tersebut harus dievaluasi secara teliti. Pengalaman Indonesia juga bisa dibandingkan dengan pengalaman negara lain yang bisa memberikan masukan penyesuaian atau alternatif dari kampanye sebelumnya.

Pemerintah harus mengevaluasi implementasi Pasal 57 Peraturan Pemerintah Nomor 109 Tahun 2012 yang menyarankan pemerintah di semua tingkat untuk mencegah masyarakat untuk mulai merokok dan menyediakan konseling bagi para perokok untuk berhenti merokok. Misalnya, layanan telepon untuk konsultasi gratis disediakan oleh Kementerian Kesehatan dikenal dengan sebutan QUIT-LINE (Kementerian Kesehatan Republik Indonesia, 2018). Saluran tersebut dimaksudkan menyediakan konseling umum untuk berhenti merokok. Sebuah studi menemukan bahwa layanan tersebut perlu diintegrasikan dengan sistem jaminan kesehatan nasional dan tenaga kesehatan yang terlibat harus dilengkapi dengan pembinaan profesional (Olam & Khairani, 2018). Selain itu tampaknya juga ada beberapa tantangan teknis yang serius.¹³

Evaluasi program yang sudah ada harus menjadi rujukan untuk kegiatan terkoordinasi dalam sebuah Peta Jalan Tembakau Nasional yang diperlukan untuk menggantikan kebijakan yang sudah ada dan terkadang kontradiktif antar beberapa kementerian. Program ini harus menetapkan dan menyelaraskan panduan untuk setiap kementerian dan badan pemerintah serta memiliki koordinasi kuat di antara pihak-pihak terkait. Kebijakan yang selaras ini harus melibatkan semua pemangku kepentingan (Wawancara 4 & Wawancara 5, 2019; Wawancara 6, 7, 9, & 10, 2020) dan dikoordinasikan melalui rencana pelaksanaan yang komprehensif dengan target terukur yang dibuat berdasarkan angka acuan, dengan upaya-upaya spesifik guna mencapai setiap target.

¹³ Faktanya, panggilan ke saluran telepon ini seringkali tidak dijawab.

B. Mengurangi Akses Kaum Muda, Mencegah Pasar ilegal, dan Memahami Efek Pengurangan Keterjangkauan Rokok

Fokus yang kuat harus diletakkan pada peningkatan kapasitas penegakan hukum, terutama untuk mengurangi akses kaum muda ke produk tembakau.

Menaikkan harga jual eceran minimum dan tarif cukai produk tembakau pada 2020 harus dilengkapi dengan penyederhanaan sistem perpajakan, sebuah reformasi yang terhenti di akhir 2018 (Perkumpulan Prakarsa, 2019). Kerumitan kategori cukai produk tembakau membuat perokok beralih ke rokok yang cukainya lebih rendah, lebih murah, dan berpotensi lebih berbahaya.

Kenaikan pajak juga harus dibarengi dengan upaya untuk mencegah pertumbuhan produk tembakau ilegal. Pada 2019, Perkumpulan Prakarsa meneliti besarnya pasar dan permintaan rokok ilegal dengan memungut kemasan bekas rokok dari 1.201 perokok di enam kabupaten (Malang, Lampung Selatan, Tangerang, Gowa, Bandung dan Banyumas). Kemasan yang dikumpulkan tersebut diperiksa untuk mengidentifikasi rokok melalui keabsahan pita cukai dan gambar peringatan kesehatan. Studi tersebut menemukan bahwa kenaikan pajak tidak menyebabkan peralihan signifikan ke produk tembakau ilegal. Pangsa pasarnya di Indonesia kurang dari 2% pada 2018 dan konsumsi rokok ilegal bukan merupakan perilaku jangka panjang.

Oxford Economics berkesimpulan lain dalam dua riset mereka di tahun 2017 dan 2018, yang menggunakan metodologi survei kemasan bekas dan juga dengan melihat pita cukai. Riset tersebut menggunakan temuan dari Universitas Gadjah Mada, yang mengumpulkan 10.000 kemasan bekas di 45 kota terbesar di Indonesia. Riset pertama mengestimasi sekitar 286,8 dari 326,8 juta rokok diproduksi dan didapatkan secara legal tetapi 39,7 juta rokok ilegal telah dikonsumsi di Indonesia pada 2016. Jumlah tersebut adalah sekitar 12,2% dari total konsumsi rokok. Setahun kemudian, *Oxford Economics* (2018) menghitung bahwa angka tersebut telah turun menjadi 9,7% pada 2017.¹⁴

Para ahli tetap skeptis tentang apakah membatasi akses ke produk tembakau akan menyebabkan peningkatan penyelundupan dan pembelian rokok ilegal. Beberapa berargumen bahwa asumsi tersebut dikemukakan oleh perusahaan rokok atau dalam studi yang dibiayai oleh perusahaan rokok, yang juga melebih-lebihkan skala konsumsi rokok ilegal (Gallagher dan Gillmore, 2018). Idealnya, jumlah yang lebih tinggi akan menghasilkan pendapatan tambahan sembari juga menurunkan jumlah perokok. Tingginya tingkat prevalensi merokok di Indonesia menghilangkan keraguan akan kemampuan untuk mencapai efek ini di Indonesia. Permintaan rokok di Indonesia bisa dibidang relatif tidak elastis, seperti yang ditunjukkan dengan perilaku konsumsi dan kurangnya substitusi untuk produk tembakau (Sahadewo, et al., 2018).

Menaikkan harga jual eceran minimum dan tarif cukai produk tembakau pada 2020 harus dilengkapi dengan penyederhanaan sistem perpajakan, sebuah reformasi yang terhenti di akhir 2018 (Perkumpulan Prakarsa, 2019).

¹⁴ Mengumpulkan bungkus rokok telah dikritik secara umum karena dengan cara tersebut bukan saja tidak bisa diketahui representasi dari sampel yang dikumpulkan (metode sampling) tetapi juga tidak dapat diketahuinya bungkus tersebut berasal dari mana (Ross, 2015).

Dengan 85 juta perokok, Indonesia termasuk negara dengan konsumsi rokok tertinggi di dunia (Bank Dunia, 2019). Sementara itu di kalangan dewasa ada penurunan prevalensi dari 33% pada 2013 ke angka 28% pada 2017 (WHO, 2015, 2017, dan 2019). Akan tetapi, tidak ada bukti tentang apakah penurunan ini disebabkan oleh harga tembakau dan pajak cukai atau faktor lainnya, seperti tingkat kesadaran kesehatan, yang menjadi alasan utama tren dunia di kalangan kelas menengah untuk menjalani hidup yang lebih sehat.

Dibutuhkan studi lainnya untuk memahami tren merokok dan untuk menetapkan faktor yang terlibat. Terutama untuk lebih memahami dampak kesadaran kesehatan masyarakat terhadap kenaikan harga jual eceran minimum dan naiknya tarif cukai rokok Indonesia yang berlaku pada Januari 2020 terhadap prevalensi merokok di Indonesia.

C. Mempelajari Alternatif Pengurangan Dampak Buruk (*Harm Reduction*)

Peta Jalan Kementerian Perindustrian 2007–2020 menargetkan untuk melindungi konsumen dari dampak kesehatan langsung dari merokok melalui kebijakan “Visi 2020”, yang juga sejalan dengan prinsip FCTC mengenai pengurangan dampak buruk yang sebelumnya disebutkan di Bab 4. Keputusan Presiden Nomor 28 Tahun 2008 tentang Kebijakan Industri Nasional mencoba untuk mengembangkan industri produk tembakau sembari juga mempertimbangkan kesehatan masyarakat, lapangan pekerjaan dan pendapatan negara. Salah satu target dari kebijakan ini adalah untuk menyelidiki alternatif yang lebih tidak berbahaya dibandingkan merokok tembakau, atau sebuah strategi mengurangi bahaya untuk konsumsi tembakau sebagai pelengkap untuk mendorong upaya berhenti merokok.

Konsep pengurangan dampak buruk tembakau berdasarkan pada pengertian bahwa “orang merokok untuk nikotin, tetapi mereka mati karena tar” (Russel, 1976). Rokok elektrik didesain untuk memberikan dosis inhalasi nikotin berupa uap tanpa memaparkan perokok pada risiko tar (Britton & Bogdanovica, 2014). Beberapa produk ada yang memproduksi uap dengan sebuah elemen pemanas yang mengatomisasi cairan nikotin atau yang memanaskan tembakau alih-alih membakarnya.

Pengurangan dampak buruk tembakau adalah gagasan kebijakan yang relatif baru di Indonesia dan negara Asia Tenggara lainnya, sehingga jarang dijadikan acuan oleh pemerintah. Publikasi dan riset yang tersedia tentang tembakau di Indonesia berkisar tentang teknis di perkebunan, dinamika sosial-ekonomi, dan efek dampak merugikan dari merokok. Strategi pengurangan dampak buruk menawarkan pendekatan baru untuk Indonesia. Kebijakan yang ada telah gagal mengurangi kegiatan merokok, tetapi teknologi baru mungkin bisa memberikan produk alternatif yang mengeliminasi paparan tar bagi perokok dewasa yang tidak bisa berhenti atau memilih untuk tetap merokok.

Meskipun ada produk alternatif yang tersedia di pasar Indonesia, namun tidak ada peraturan spesifik untuk hasil pengolahan tembakau lainnya (HPTL) atau rokok elektrik selain tarif cukai khusus sebesar 57%. Pada 2009 dan 2010, pemerintah Inggris memasukkan sistem penghantar nikotin elektronik atau *electronic nicotine-delivery systems* (ENDS) ke dalam indikasi untuk terapi pengganti nikotin atau *Nicotine Replacement Therapy* (NRT). Langkah tersebut dianggap sebagai “intervensi yang efektif untuk mencapai kondisi pantang merokok yang berkelanjutan

bagi perokok yang tidak memiliki niat untuk sepenuhnya berhenti, atau yang tidak bisa berhenti mendadak” (*The Government of UK*, 2014). Setelah rencana pengendalian tembakau Inggris atau “*Tobacco Control Plan for England*” mengakui bahwa banyak perokok tidak mau, atau tidak bisa berhenti merokok, tapi mereka membutuhkan alternatif yang lebih aman untuk rokok konvensional (HM Government, 2011), *National Institute for Health and Care Excellence* di Inggris merekomendasikan penggunaan NRT jangka panjang. Hal ini dilakukan untuk “membantu orang berhenti, mengurangi sebelum berhenti, mengurangi tingkat merokok atau pun absen merokok” (NICE, 2013). Kebijakan baru termasuk penggunaan produk mengandung nikotin dan rokok elektrik yang berlisensi dan telah memenuhi standar kualitas dan keamanan yang diperlukan. Meskipun studi lebih lanjut dan bukti medis diperlukan, contoh di Inggris tersebut bisa diteliti lebih lanjut untuk para perokok di Indonesia.

Meskipun ada perkembangan pasar untuk ENDS di Indonesia (Wawancara 5, 2019), namun ada kesenjangan peraturan yang signifikan akan produk-produk ini serta dampaknya terhadap kesehatan masyarakat di Indonesia.

Meskipun ada perkembangan pasar untuk ENDS di Indonesia (Wawancara 5, 2019), namun ada kesenjangan peraturan yang signifikan akan produk-produk ini serta dampaknya terhadap kesehatan masyarakat di Indonesia. Peraturan Pemerintah Nomor 109 Tahun 2012 mencakup produk tembakau selain rokok (HPTL). Produk-produk tersebut mengandung *Nicotiana tabacum*, *Nicotiana rustica*, dan spesies lainnya atau produk pemrosesan dan sintesis manufaktur dari jenis dan asal yang serupa seperti yang dihasilkan oleh genus *nicotiana*. Ketentuan lebih lanjut terkait produk-produk ini dinyatakan akan diatur di bawah peraturan kementerian (Pasal 5), tetapi sampai saat ini belum ada indikasi kementerian mana yang akan memegang wewenang.

Standar dan pembatasan yang diperlukan untuk produk ini perlu diperhatikan melalui peraturan pemerintah untuk memastikan produk HPTL atau ENDS diawasi dengan baik di pasar Indonesia. Batasan umur perlu ditegaskan, anak di bawah usia 18 tahun harus dilindungi, dan perlu dipastikan bahwa produk ini tetap dapat dijangkau para perokok dewasa. Di Amerika Serikat, konsumsi rokok di kalangan dewasa muda 18-24 tahun menurun dari 18,9% pada 2011 menjadi 13,1% pada 2016 dan 10,4% pada 2017 (Departemen Kesehatan AS, 2020). Angka perokok muda juga turun dari 5,9% pada 2016 menjadi 5,4% pada 2017. Akan tetapi, *vaping* di kalangan pelajar tingkat menengah dan menengah atas di AS meningkat signifikan sebanyak 9,9%, 7,9%, dan 2,6% pada kelas 12, 10, dan 8 (Schulenberg, et al., 2019). Penggunaan rokok elektrik meningkat sebanyak 78% di kalangan pelajar menengah atas, dari 11,7% pada 2017 menjadi 20,8% pada 2018 (*Centers for Disease Control and Prevention*, 2018).

Standar dan pembatasan yang diperlukan untuk produk ini perlu diperhatikan melalui peraturan pemerintah untuk memastikan produk HPTL atau ENDS diawasi dengan baik di pasar Indonesia. Batasan umur perlu ditegaskan, anak di bawah usia 18 tahun harus dilindungi, dan perlu dipastikan bahwa produk ini tetap dapat dijangkau para perokok dewasa.

Dalam lingkungan kebijakan di mana para regulator sudah diingatkan dengan kenaikan penggunaan rokok elektrik di kalangan remaja di bawah umur, AS mengalami wabah nasional terkait produk Rokok elektrik atau *Vaping* atau “*E-cigarette, or Vaping, product use-Associated Lung Injury*” (EVALI) pada Agustus/September 2019. Per Februari 2020, 2.807 orang telah

dirawat di rumah sakit dengan 68 dikonfirmasi meninggal. Pusat Pengendalian dan Pencegahan Penyakit AS atau “US Centers for Disease Control and Prevention” menetapkan penyebaran EVALI tidak disebabkan oleh produk rokok elektrik yang resmi¹⁵ (Centers for Disease Control and Prevention, 2020), tetapi pemerintah AS tetap mempertimbangkan rencana untuk melarang rokok elektrik berperisa yang populer di kalangan konsumen muda. Beberapa negara bagian telah memberlakukan pelarangan dalam wilayah yurisdiksi mereka.

Sementara berita mengenai penyebaran EVALI meluas ke seluruh dunia, efek pengurangan dampak buruk (*harm reduction*) dari ENDS kehilangan perhatiannya secara global. Alih-alih, pada September 2019 pemerintah India melarang produksi, impor, penjualan, dan iklan rokok elektrik di pasar domestik. Negara-negara lain juga mempertimbangkan pelarangan serupa.

Di Indonesia, pelarangan total untuk produk ini akan mengeliminasi pilihan alternatif yang memiliki risiko lebih rendah. Pemerintah Indonesia sebaiknya menargetkan untuk menyediakan informasi akurat mengenai risiko ENDS dibandingkan rokok konvensional dan bahaya yang ditimbulkan dari produk ENDS ilegal. Upaya perlindungan konsumen perlu untuk memastikan keamanan semua perangkat dan bahan yang digunakan dalam rokok elektrik. Nikotin dan ketidakmurnian nikotin beragam di antara merek-merek yang ada di seluruh dunia (Goniewicz et al., 2013; Trehy, et al., 2011). Kandungan nikotin dilabel dengan tidak akurat oleh beberapa produsen juga menjadi tantangan karena memiliki kemungkinan bahan logam atau kimia pada perangkat penghantar ikut terhirup (Williams, Villarreal, Bozhilov, Lin, & Talbot, 2013). Pemerintah memainkan peran penting dengan mendorong penelitian ekstensif pada upaya pengurangan dampak buruk tembakau dan produknya di Indonesia. Penelitian tersebut perlu untuk mempertimbangkan faktor lokal yang mungkin berbeda dari negara lain, sehingga bisa memaksimalkan potensi peningkatan kesehatan masyarakat.

Pemerintah melalui Kemenkeu mengklasifikasikan ENDS dalam kategori HPTL dan memberlakukan tarif cukai maksimum melalui Peraturan Menteri Keuangan Nomor 146 Tahun 2017 Pasal 6 (3) dan Peraturan Menteri Keuangan Nomor 156 Tahun 2018. Jika penelitian di Indonesia membuktikan bahwa produk ENDS dapat membantu perokok untuk mengurangi konsumsi rokok sebelum berhenti, mengurangi aktivitas merokok, atau sementara tidak merokok, seperti yang terjadi di Inggris, maka Peraturan Menteri Keuangan Nomor 146 Tahun 2017 dan peraturan terkait lainnya sebaiknya direvisi untuk menurunkan tarif cukai produk ENDS. Harga yang terjangkau dan alternatif yang lebih tidak berbahaya, disertai dengan kenaikan harga rokok konvensional, keduanya dapat dan akan mendorong perokok dewasa untuk beralih ke pilihan alternatif.

¹⁵ Alih-alih CDC menetapkan bahwa kanabis atau “tetrahydrocannabinol (THC)-yang ada dalam produk rokok elektrik, vaping, terutama yang berasal dari sumber informal berperan besar dalam penyebarannya”. Selain itu, “Vitamin E asetat juga secara kuat dikaitkan dengan penyebaran EVALI.”

D. Ketentuan Dukungan Teknis untuk Petani Tembakau

Merespons tantangan yang dihadapi oleh petani tembakau (risiko iklim; tantangan produktivitas; menurunnya pendapatan) pemerintah harus mempertimbangkan untuk mengalokasikan dana DBHCHT untuk mendukung transisi petani dari komoditas tembakau atau meningkatkan teknologi perkebunan, seperti tempat penyimpanan dan pengeringan di area perkebunan dan untuk *curing* daun tembakau. Peningkatan teknologi dapat membantu petani meningkatkan produktivitas dan kualitas daun yang dipanen.

Pemerintah kabupaten di lima provinsi terbesar yang menanam tembakau¹⁶ telah mendukung produksi tembakau dengan dana DBHCHT. Pemerintah daerah Kabupaten Aceh Besar dan di Provinsi Aceh menggunakannya untuk pengadaan peralatan guna mendukung mekanisasi perkebunan tembakau pada 2014 (Pemerintah Provinsi Aceh, 2014). Pemerintah Kabupaten Rembang di Provinsi Jawa Tengah melaporkan penggunaan dana tersebut untuk menyediakan 64 traktor, 72 mesin pemanen, 109 unit mesin pemotong, dan 10 traktor tangan biasa pada 2016 (Pemerintah Kabupaten Rembang, 2016). Provinsi Jawa Barat mendiseminasi enam varietas tembakau mol superior¹⁷ bernama Hanjuang, Kenceh, Temangi, Citrasari, Kubangsari, dan Sigalih pada Juni 2019. Varietas tersebut disediakan untuk empat wilayah kabupaten, yaitu Pangandaran, Majalengka, Garut, dan Sumedang (*Indonesia Sweetener and Fiber Crops Research Institute*, n.d.).

Pemerintah daerah Temanggung, Jawa Tengah mendistribusikan 296 ton pupuk, 240 ton pupuk khusus tembakau NPK Fertila dan 56 ton potasium nitrat KN03 guna mendukung panen tanaman perkebunan tembakau (Suyitno, 2017). Kabupaten Sampang di provinsi Jawa Timur memberikan 32 ton pupuk pada 2019 (Pratama, 2019). Provinsi Nusa Tenggara Barat (NTB) menjalin kemitraan dengan sektor swasta. Dinas Pertanian dan Perkebunan NTB bekerja sama dengan sebuah perusahaan rokok lokal dan mempromosikan program intensifikasi tembakau Virginia pada musim tanam 2017 (Radar Lombok, 2017).

Terakhir, Kementan harus mempertimbangkan untuk mendukung produksi tembakau untuk produk selain rokok. Perusahaan milik negara PT Perkebunan Nusantara X di Jawa Timur (PTPN X) meneliti penggunaan briket tembakau sebagai alternatif sumber energi. Briket ini bisa berpotensi untuk mengurangi permintaan briket batu bara, yang digunakan secara luas untuk keperluan industri (Indahsari, 2017). Apabila daun tembakau dapat diproses menjadi briket maka hal itu akan sangat menguntungkan petani tembakau.

Tembakau juga diperlukan untuk produk ENDS, karena diekstraksi dari tanaman keluarga terong-terongan (*Solanaceae*), terutama dari tembakau. Industri ENDS menggunakan tanaman tembakau (Hana, 2019) untuk memproduksi ekstrak nikotin dan cairannya. Oleh karena itu, Kementan dapat memproyeksi apakah industri ini memberikan alternatif penggunaan daun tembakau yang menjanjikan. Hal tersebut akan sejalan dengan Pasal 58 (1) Peraturan Pemerintah Nomor 109 Tahun 2012 yang mendorong diversifikasi produk tembakau yang menguntungkan petani tembakau.

¹⁶ Dalam urutan produksi: Jawa Timur, Jawa Tengah, Nusa Tenggara Barat, Jawa Barat, dan Aceh.

¹⁷ Tembakau yang dipanen di Provinsi Jawa Barat disebut Tembakau Mol.

REFERENSI

- Achadi, A. (2008). Regulasi Pengendalian Masalah Rokok di Indonesia. *Jurnal Kesehatan Masyarakat Nasional Vol. 2, No. 4*.
- Ahsan, A., Wiyono, N., & Veruswati, M. (2019). *Kajian Impor Tembakau Indonesia: Kondisi, Tantangan dan Kebijakan*. Jakarta: Universitas Indonesia Publishing.
- Alika, R. (2019, 15 Juli). BPS: Rokok Jadi Faktor Penyumbang Kedua Kemiskinan Penduduk. Diambil dari Katadata.co.id: <https://katadata.co.id/berita/2019/07/15/bps-rokok-jadi-faktor-penyumbang-kedua-kemiskinan-penduduk>
- Asma, S., Mackay, J., Song, S., Zhao, L., Morton, J., Palipudi, K., . . . d'Espaignet, E. (2015). *The GATS Atlas*. Atlanta: CDC Foundation.
- Australian Government Bureau of Meteorology. (n.d.). *Indian Ocean Climate Drivers*. Diambil dari Australian Government Bureau of Meteorology: <http://www.bom.gov.au/climate/iod/>
- Babalola, A. (1993). Capitalist Development in Agriculture: The Case of Commercial Tobacco Farming in the *African Economic History, No. 21, 37-49*.
- Badan Pusat Statistik. (2020). *Realisasi Pendapatan Negara 2007-2020*. Diambil dari Badan Pusat Statistik: <https://www.bps.go.id/statictable/2009/02/24/1286/realisasi-pendapatan-negara-milyar-rupiah-2007-2020.html>
- Bank Dunia. (2018). *The Economics of Tobacco Taxation and Employment in Indonesia*. Washington D.C.: 2018
- Barnett, R., Moon, G., Pearce, J., Thompson, L., & Twigg, L. (2017). *Smoking Geographies: Space, Place, and Tobacco*. Oxford: John Wiley & Sons, Ltd.
- Bentoel Group. (2018). *Bentoel Group Annual Report 2018: Transforming for Sustainability*. Bentoel Group.
- Bird, R. M. (2015). Tobacco and Alcohol Excise Taxes for Improving Public Health and Revenue Outcomes: Marrying Sin and Virtue? *World Bank Policy Research Working Paper*.
- Blecher, E. a. (2004). An International Analysis of Cigarette Affordability. *Tobacco Control*.
- Britton, J., & Bogdanovica, I. (2014). *Electronic Cigarettes: A Report Commissioned by Public Health England*. London: Public Health England.
- Centers for Disease Control and Prevention. (2006). *The Health Consequences of Involuntary Exposure to Tobacco Smoke: A Report of the Surgeon General*. Atlanta: Centers for Disease Control and Prevention (US).
- Centers for Disease Control and Prevention. (2018). *Surgeon General's Advisory on E-cigarette Use Among Youth*. Diambil dari Centers for Disease Control and Prevention: https://www.cdc.gov/tobacco/basic_information/e-cigarettes/surgeon-general-advisory/index.html
- Centers for Disease Control and Prevention. (2020, Februari). *Outbreak of Lung Injury Associated with the Use of E-Cigarette, or Vaping, Products*. Diambil dari Centers for Disease Control and Prevention: https://www.cdc.gov/tobacco/basic_information/e-cigarettes/severe-lung-disease.html
- Chaloupka, F., Yurekli, A., & Fong, G. (2012). *Tobacco Taxes as A Tobacco Control Strategy. Tobacco Control Vol. 21, 172-180*.
- Chavez, J., Drope, J., Li, Q., & Aloria, M. (2016). *The Economics of Tobacco Farming in the Philippines*. Quezon: Action for Economic Reforms.
- Djajadi, D. (2015). Tobacco Diversity in Indonesia. *Journal of Biological Researches: 20,27-31*.

Djayadi, Tirtosastro, S., Purwono, Pratiwi, S., Retnowati, T., Ziegler, R., . . . Nurdianto. (2018). *Road Map Tembakau 2019-2024*. Jakarta: Direktorat Tanaman Semusim dan Rempah Kementerian Pertanian Republik Indonesia.

Drope, J., Li, Q., Araujo, E., Harimurti, P., Sahadewo, G., Nargis, N., . . . Sikoki, B. (2018). *The Economics of Tobacco Farming in Indonesia: Health, Population and Nutrition Global Practices*. Washington: World Bank.

Drope, J., Schluger, N. W., Cahn, Z., Drope, J., Hamill, S., Islami, F., . . . Stoklosa, M. (2018). *The Tobacco Atlas 6th edition*. Atlanta: American Cancer Society and Vital Strategies.

Fagerström, K. (1982). Effects of a nicotine-enriched cigarette on nicotine titration, daily cigarette consumption, and levels of carbon monoxide, cotinine, and nicotine. *Psychopharmacology Vol. 77*, 164–167.

Fagerström, K. O., & Bridgman, K. (2014). Tobacco harm reduction: The need for new products that can compete. *Addictive Behaviors Vol. 39*, 507-511.

FCTC, W. (2019). *Parties to the WHO FCTC (Ratifications and Accessions)*. Diambil dari FCTC: <https://www.fctc.org/parties-ratifications-and-accessions-latest/>

Fisher, L. (2000). Farming and Tobacco Control in the United States. *Cancer Causes & Control, Vol. 11, No. 10*, 977-979.

Food and Agriculture Organization of the United Nations. (2003). *Issues in the Global Tobacco Economy*. Rome: FAO.

Gallagher, A., & Gillmore, A. (2018, August 23). *Big Tobacco is consistently overstating black market in cigarettes – new findings*. Diambil dari The Conversation: <http://theconversation.com/big-tobacco-is-consistently-overstating-black-market-in-cigarettes-new-findings-101931>

Glorya, MJ; Nugraha, A. (2019). *Private Sector Initiatives to Boost Productivity of Cocoa, Coffee, and Rubber in Indonesia*. Jakarta: Center for Indonesian Policy Studies.

Goma, F., Drope, J., Zulu, R., Li, Q., & Banda, J. (2015). *The Economics of Tobacco Farming in Zambia*. Lusaka and Atlanta: University of Zambia School of Medicine and American Cancer Society.

Goniewicz, M. L., Kuma, T., Gawron, M., Knysak, J., & Kosmider, L. (2013). Nicotine levels in electronic cigarettes. *Nicotine & Tobacco Research Vol. 15*, 158–166.

HM Government. (2011). *Healthy lives, healthy people: A tobacco control plan for England*.

Indonesia Investments. (2015, 2 Desember). *Indonesia's Tobacco Industry Remains Dependent on Imports*. Diambil dari Indonesia Investments: <https://www.indonesia-investments.com/news/todays-headlines/indonesia-s-tobacco-industry-remains-dependent-on-imports/item6248>

Indonesia Sweetener and Fiber Crops Research Institute. (n.d.). *Sosialisasi 6 Varietas Unggul Tembakau Mole*. Diambil dari Indonesian Sweetener and Fiber Crops Research Institute: <http://balittas.litbang.pertanian.go.id/index.php/en/about-us/58-berita/1482-sosialisasi-6-varietas-unggul-tembakau-mole-jawa-barat>

Indonesian Sweetener and Fiber Crops Research Institute. (2019). *Varieties*. Diambil dari Indonesian Sweetener and Fiber Crops Research Institute: <http://balittas.litbang.pertanian.go.id/index.php/en/product/varieties>

Intergovernmental Panel on Climate Change. (2001). *Climate Change 2001: Impacts, Adaptation, and Vulnerability*. Cambridge: Cambridge University Press.

International Trade Center. (2019). *List of products exported by United States of America Metadata*. Diambil dari Trade Map International Trade Statistics: https://www.trademap.org/tradestat/Product_SelCountry_TS.aspx?nvpm=1%7c842%7c%7c%7c24%7c%7c%7c4%7c1%7c1%7c2%7c2%7c1%7c1%7c2%7c1

Jayani, D. (2019, 16 September). *Tren Kenaikan Cukai Rokok 2020 Catat Kenaikan Tertinggi*. Diambil dari Katadata: <https://databoks.katadata.co.id/datapublish/2019/09/16/tren-kenaikan-cukai-rokok-2020-catat-kenaikan-tertinggi>

Kahfi, K., & Ghaliya, G. (2019, 16 Agustus). *Jokowi lays out vision for human capital development in state of nation address*. Diambil dari The Jakarta Post: <https://www.thejakartapost.com/news/2019/08/16/jokowi-lays-out-vision-for-human-capital-development-in-state-of-nation-address.html>

Kementerian Kesehatan. (2018). *Riset Kesehatan Dasar 2018*. Jakarta: Kementerian Kesehatan.

Kementerian Kesehatan Republik Indonesia. (2014). *Riset Kesehatan Dasar 2013*. Jakarta: Kementerian Kesehatan.

Kementerian Keuangan. (2018). Diambil dari Peraturan Bea Cukai: <http://repository.beacukai.go.id/peraturan/2018/12/b2cf1c3d23bb79011c5dc9f3684a468d-per-20-bc-2018.pdf>.

Kementerian Keuangan Republik Indonesia. (2019). *APBN Kita Kinerja dan Fakta Edisi Desember 2019*. Jakarta: Kementerian Keuangan Republik Indonesia.

Kementerian Perindustrian. (n.d.). *Perkembangan Jumlah Tenaga Kerja Industri Besar dan Sedang Indonesia*. Diambil dari Kementerian Perindustrian: https://kemenperin.go.id/statistik/ibs_indikator.php?indikator=3

Kementerian Perindustrian Republik Indonesia. (2012, 8 November). *Tembakau Lokal dan Industri Kretek Butuh SNI*. Diambil dari Kementerian Perindustrian: <https://kemenperin.go.id/artikel/4937/Tembakau-Lokal-DanIndustri-Kretek-Butuh-SNI>

Kementerian Perindustrian Republik Indonesia. (2018, 3 Desember). *Cigarette Industry Plan Under Scrutiny*. Diambil dari Kementerian Perindustrian: <https://kemenperin.go.id/artikel/19983/Cigarette-industry-plan-under-scrutiny>

Kementerian Perindustrian Republik Indonesia. (2019, 25 Maret). *Berita Industri: Industri Hasil Tembakau Tercatat Serap 5,98 Juta Tenaga Kerja*. Diambil dari Kementerian Perindustrian: <https://kemenperin.go.id/artikel/20475/Industri-Hasil-Tembakau-Tercatat-Serap-5,98-Juta-Tenaga-Kerja>

Kementerian Pertanian Republik Indonesia. (2016). *Rencana Strategis Direktorat Tanaman Semusim dan Rempah 2015-2019*. Jakarta: Direktorat Jenderal Perkebunan Kementerian Pertanian.

Kementerian Pertanian Republik Indonesia. (2018). *Road Map Tembakau Tahun 2019-2024*. Jakarta: Direktorat Tanaman Semusim dan Rempah Direktorat Jenderal Perkebunan Kementerian Pertanian.

Kementerian Pertanian Republik Indonesia. (2018). *Statistik Perkebunan Indonesia 2017-2019*. Jakarta: Kementerian Pertanian Republik Indonesia.

Kementerian Pertanian Republik Indonesia. (2019). *Profil Lingkup Organisasi*. Diambil dari Direktorat Jenderal Perkebunan: <http://ditjenbun.pertanian.go.id/profil/lingkup-organisasi/>

Kementerian PPN/Bappenas Republik Indonesia. (2019). *Rancangan Pembangunan Jangka Menengah Nasional Teknokratik 2020-2024*. Jakarta: Kementerian PPN/Bappenas.

Kompas. (2010). *Hujan, Petani Tembakau Rugi*. Diambil dari Kompas.com: <https://nasional.kompas.com/read/2010/09/06/16384235/Hujan.Petani.Tembakau.Rugi>.

Kosen, S., Thabrany, H., Kusumawardani, N., & Martini, S. (2017). *Health and Economic Costs of Tobacco in Indonesia: Review of Evidence Series*. Jakarta: Lembaga Penerbit Badan Penelitian dan Pengembangan Masyarakat (LPB).

Magati, P., Li, Q., Drope, J., Lencucha, R., & Labonté, R. (2016). *The Economics of Tobacco Farming in Kenya*. Nairobi: International Institute for Legislative Affairs.

Muttaqin, A. S., Suarma, U., Nurjani, E., Kurniadhini, F., Prabaningrum, R., & Wulandari, R. (2019). The impact of climate variability on tobacco productivity over Temanggung Regency, Indonesia. *E3S Web of Conferences* 76.

NASA's Jet Propulsion Laboratory. (n.d.). *Climate Change: How Do We Know?* Diambil dari NASA Global Climate Change: <https://climate.nasa.gov/evidence/>

NICE. (2013, 13 Juni). *Smoking: Harm Reduction - Public Health Guideline*. Diambil dari National Institute for Health and Care Excellence: <https://www.nice.org.uk/guidance/ph45>

Nur, Yudha H., & Salim, Zamroni. (2014). The Competitiveness of Local Virginia Tobacco: A Value Chain Analysis. *Jurnal Ekonomi dan Pembangunan Vol 22, No. 1, 2014*.

Nurjihadi, M., & Dharmawan, A. (2016). M. Nurjihadi and A.H. Dharmawan, The Vicious Circle of Poverty in Rural Society, Case Study of Tobacco Farmers in the Rural Area of Lombok Island . *Sodality Journal of Institute Pertanian Bogor, Vol. 4, No. 2*.

Ocean Conservancy. (2018). *2018 Cleanup Report: Building a Clean Swell*. Washington: Ocean Conservancy.

Ocean Conservancy. (2019). *2019 Cleanup Report: The Beach and Beyond*. Washington: Ocean Conservancy.

Oxford Economics. (2017). *Asia Illicit Tobacco Indicator 2016: Indonesia*. Oxford Economics.

Oxford Economics. (2018). *Asia Illicit Tobacco Indicator 2017: Indonesia*. Oxford Economics.

Pemerintah Kabupaten Rembang. (2016, 8 Desember). *Pemkab Bantu Petani Tembakau Alsintan*. Diambil dari Pemerintah Kabupaten Rembang: <https://rembangkab.go.id/uncategorized/pemkab-bantu-petani-tembakau-alsintan/>

Pemerintah Provinsi Aceh. (2014, 9 Januari). *Petani Tembakau di Aceh Besar Terima Bantuan*. Diambil dari Pemerintah Provinsi Aceh: <https://acehprov.go.id/news/read/2014/01/09/389/petani-tembakau-di-aceh-besar-terima-bantuan.html>

Perkumpulan Prakarsa. (2019). *The Illicit Cigarette Trade in Indonesia*. Jakarta: Prakarsa.

Pierce, J., Messer, K., & White, M. (2010). Forty years of faster decline in cigarette smoking in California explains current lower lung cancer rates. *Cancer Epidemiol Biomarkers Vol. 19, 2801-2810*.

Pierce, J., White, V., & Emery, S. (2012). What public health strategies are needed to reduce smoking initiation? *Tobacco Control Vol. 21, 258-264*.

Pratama, H. (2019, 4 Juli). *Pemkab Sampang Madura Beri Bantuan Pupuk ke Petani Tembakau, Lebih Sedikit Dibanding Tahun Lalu*. Diambil dari Tribun Madura: <https://madura.tribunnews.com/2019/07/04/pemkab-sampang-madura-beri-bantuan-pupuk-ke-petani-tembakau-lebih-sedikit-dibanding-tahun-lalu>

PT. Gudang Garam, Tbk. (2018). *PT. Gudang Garam Annual Report 2018*. PT. Gudang Garam, Tbk.

PT. HM Sampoerna, Tbk. (2018). *PT. HM Sampoerna Annual Report 2018*. PT. HM Sampoerna, Tbk.

Pusat Data dan Sistem Informasi Kementerian Pertanian. (2018). *Statistik Ketenagakerjaan Sektor Pertanian Februari 2018*. Jakarta: Kementerian Pertanian.

Radar Lombok. (2017, 17 Maret). *Dinas Pertanian NTB Sosialisasi ITV*. Diambil dari Radar Lombok: <https://radarlombok.co.id/dinas-pertanian-ntb-sosialisasi-itv.html>

Rahma, T. (2019, 25 September). *Tumbuh Tertinggi Penerimaan Cukai Rokok 2019 Capai Rp 889 T*. Diambil dari Tempo: <https://bisnis.tempo.co/read/1252134/tumbuh-tertinggi-penerimaan-cukai-rokok-2019-capai-rp-889-t/full&view=ok>

Reality Check Approach. (2016). "We will never know how much cash we will earn today"; *Perspectives, Observations, Experiences of People Living in Poverty on Their Household Finance Management*. Reality Check Approach.

Rodu, B., Stegmayr, B., Nasic, S., & Asplund, K. (2002). Impact of smokeless tobacco use on smoking in northern Sweden. *Journal of Internal Medicine Vol. 252, 398-404*.

Ross, H. (2015). *A Critique of the IICC/OE Asia-14 Illicit Tobacco Indicator*.

- Russell, M. (1976). Low-tar medium-nicotine cigarettes: A new approach to safer smoking. *British Medical Journal Vol. 1*, 1430–1433.
- Sahadewo, G., Iglesias, R., Araujo, E., Nargis, N., Harimurti, P., Drope, J., . . . Sikoki, B. (2018). *The Economics of Tobacco Taxation and Employment in Indonesia*. Washington: World Bank.
- Schulenberg, J., Johnston, L., O'Malley, P., Bachman, J., Miech, R., & Patrick, M. (2019). *Monitoring the Future national survey results on drug use, 1975-2018: Volume II, College students and adults ages 19-60*. Ann Arbor: Institute for Social Research, The University of Michigan.
- SEATCA. (2014). *The ASEAN Tobacco Control Report*. Jakarta: Southeast Asia Tobacco Control Alliance.
- Singer, J. A. (2018, 23 Desember). Harm Reduction: Shifting from a War on Drugs to a War on Drug-Related Deaths. *CATO Institute Policy Analysis No. 858*.
- Sjöholm, F. (2016). *Foreign Direct Investment and Value Added in Indonesia*. Sweden: Research Institute in Industrial Economics.
- Statista. (2018). *Number of Smokers in Indonesia from 2011 to 2016*. Diambil dari Statista: <https://www.statista.com/statistics/955476/indonesia-number-of-smokers/>
- Statista. (2019). *Statistics of Leading Countries in Tobacco Production*. Diambil dari Statista: <https://www.statista.com/statistics/261173/leading-countries-in-tobacco-production/>
- Suyitno, H. (2017, May 30). *Petani Tembakau di Temanggung Terima Bantuan 296 Ton Pupuk*. Diambil dari Antara Jawa Tengah: <https://jateng.antaranews.com/berita/168200/petani-tembakau-di-temanggung-terima-bantuan-296-ton-pupuk>
- Tan, Y., & Dorotheo, U. (2018). *The Tobacco Control Atlas: ASEAN Region, Fourth Edition, September 2018*. Bangkok: Southeast Asia Tobacco Control Alliance (SEATCA).
- The Government of UK. (2014, 11 Desember). *Nicotine Replacement Therapy and Harm Reduction*. Diambil dari Drug Safety Update of The Government of UK website: <https://www.gov.uk/drug-safety-update/nicotine-replacement-therapy-and-harm-reduction>
- Tirtosastro, S., & Widowati. (2016). Implementasi Standar Nasional Indonesia. *Buana Sains Vol. 16 No. 2*, 195-200.
- Tjandra, N. (2018, 1 Juni). *'Disneyland for Big Tobacco': how Indonesia's lax smoking laws are helping next generation to get hooked*. Diambil dari The Conversation: <https://theconversation.com/disneyland-for-big-tobacco-how-indonesias-lax-smoking-laws-are-helping-next-generation-to-get-hooked-97489>
- Tobacco Control Support Center - IAKMI. (2014). *Bunga Rampai Fakta Tembakau dan Permasalahannya di Indonesia 2014*. Jakarta: Tobacco Control Support Center - IAKMI.
- Trehy, M., Ye, W., Hadwiger, M., Moore, T., Allgire, J., Woodruff, J., & Westenberger, B. (2011). Analysis of electronic cigarette cartridges, refill solutions, and smoke for nicotine and nicotine related impurities. *Journal of Liquid Chromatography & Related Technologies Vol. 34*, 1442–1458.
- Tusianti, E. (2004). An International Analysis of Cigarette Affordability. *Tobacco Control*.
- United States. Foreign Agricultural Service, United States. World Agricultural Outlook Board. (2000). Special Report: US Leaf Tobacco and Products Trade Calendar Years 1997 Through 1999. In U. s. United States. Foreign Agricultural Service, *Tobacco, World Markets & Trade*. Madison: The Service.
- United States. Department of Health and Human Services. (2020). Smoking Cessation. A Report of the Surgeon General. Atlanta, GA: U.S. Department of Health and Human Services, Centers for Disease Control and Prevention, National Center for Chronic Disease Prevention and Health Promotion, Office on Smoking and Health, 2
- Williams, M., Villarreal, A., Bozhilov, K., Lin, S., & Talbot, P. (2013). Metal and silicate particles including nanoparticles are present in electronic cigarette cartomizer fluid and aerosol. *PLoS One*.

World Health Organization. (2003). *WHO Framework Convention on Tobacco Control*. Geneva: World Health Organization.

World Health Organization. (2008). *WHO Report on the Global Tobacco Epidemic*. Geneva: WHO.

World Health Organization. (2015). *WHO Report on The Global Tobacco Epidemic 2015: Raising Taxes on Tobacco*. Geneva: WHO.

World Health Organization. (2017). *WHO Report on The Global Tobacco Epidemic 2017: Monitoring Tobacco Use and Prevention Policies*. Geneva: WHO.

World Health Organization (2018). *Global Health Observatory Data*. Diambil dari website WHO: https://www.who.int/gho/ncd/mortality_morbidity/en/

World Health Organization. (2018). *Noncommunicable diseases country profiles 2018*. Geneva: World Health Organization.

World Health Organization. (2019). *WHO global report on trends in prevalence of tobacco use 2000-2025, third edition*. Geneva: World Health Organization.

World Health Organization. (2019). *WHO Report on The Global Tobacco Epidemic 2019: Offer Help to Quit Tobacco Use*. Geneva: WHO.

Zheng, R., Marquez, P., Ahsan, A., Wang, Y., & Hu, X. (2018). *Cigarette Affordability in Indonesia: 2002 - 2017*. Washington: World Bank.

Wawancara

Wawancara 1 - Subdit Tanaman Perkebunan, Badan Pusat Statistik. (2019). Komunikasi pribadi.

Wawancara 2 - Subdit Tanaman Industri Menengah-Besar, Badan Pusat Statistik. (2019). Komunikasi pribadi.

Wawancara 3 - Kementerian Pertanian. (2019). Komunikasi pribadi.

Wawancara 4 - Kementerian Kesehatan. (2019). Komunikasi pribadi.

Wawancara 5 - Kementerian Perindustrian.. (2019). Komunikasi pribadi.

Wawancara 6 - Kementerian Keuangan.. (2020). Komunikasi pribadi.

Wawancara 7 - Center for Indonesia's Strategic Development Initiatives. (2020). Komunikasi pribadi.

Wawancara 8 - Aliansi Masyarakat Tembakau Indonesia. (2020). Komunikasi pribadi.

Wawancara 9 - World Bank. (2020). Komunikasi pribadi.

Wawancara 10 - Pusat kajian Ekonomi dan Kebijakan Kesehatan (PKEKK) Universitas Indonesia (2020). Komunikasi pribadi.

TENTANG PENULIS

Pingkan Audrine adalah seorang Peneliti Muda di Center for Indonesian Policy Studies dengan fokus penelitian di bidang Kesempatan Ekonomi. Pingkan memperoleh gelar Sarjana Ilmu Politik dari Universitas Katolik Parahyangan.

AYO BERGABUNG DALAM PROGRAM “*SUPPORTERS CIRCLES*” KAMI

Melalui *Supporters Circles*, kamu, bersama dengan ratusan lainnya, membantu kami untuk melakukan penelitian kebijakan serta advokasi untuk kemakmuran jutaan orang di Indonesia yang lebih baik.

Dengan bergabung dalam *Supporters Circles*, *supporters* akan mendapatkan keuntungan dengan terlibat lebih dalam di beberapa karya CIPS. *Supporters* bisa mendapatkan:

- Undangan Tahunan *Gala Dinner* CIPS
- Pertemuan eksklusif dengan pimpinan CIPS
- Mendapatkan prioritas pada acara-acara yang diadakan oleh CIPS
- Mendapatkan informasi terbaru secara personal, setiap satu bulan atau empat bulan, lewat email dan video mengenai CIPS
- Mendapatkan *hard-copy* materi publikasi CIPS (lewat permintaan)



Untuk informasi lebih lanjut, silahkan hubungi anthea.haryoko@cips-indonesia.org.



Pindai untuk bergabung

TENTANG CENTER FOR INDONESIAN POLICY STUDIES

Center for Indonesian Policy Studies (CIPS) merupakan lembaga pemikir non-partisan dan non profit yang bertujuan untuk menyediakan analisis kebijakan dan rekomendasi kebijakan praktis bagi pembuat kebijakan yang ada di dalam lembaga pemerintah eksekutif dan legislatif.

CIPS mendorong reformasi sosial ekonomi berdasarkan kepercayaan bahwa hanya keterbukaan sipil, politik, dan ekonomi yang bisa membuat Indonesia menjadi sejahtera. Kami didukung secara finansial oleh para donatur dan filantropis yang menghargai independensi analisis kami.

FOKUS AREA CIPS:


Ketahanan Pangan dan Agrikultur: Memberikan akses terhadap konsumen di Indonesia yang berpenghasilan rendah terhadap bahan makanan pokok dengan harga yang lebih terjangkau dan berkualitas. CIPS mengadvokasi kebijakan yang menghapuskan hambatan bagi sektor swasta untuk beroperasi secara terbuka di sektor pangan dan pertanian.


Kebijakan Pendidikan: Masa depan SDM Indonesia perlu dipersiapkan dengan keterampilan dan pengetahuan yang relevan terhadap perkembangan abad ke-21. CIPS mengadvokasi kebijakan yang mendorong sifat kompetitif yang sehat di antara penyedia sarana pendidikan. Kompetisi akan mendorong penyedia sarana untuk terus berupaya berinovasi dan meningkatkan kualitas pendidikan terhadap anak-anak dan orang tua yang mereka layani. Secara khusus, CIPS berfokus pada peningkatan keberlanjutan operasional dan keuangan sekolah swasta berbiaya rendah yang secara langsung melayani kalangan berpenghasilan rendah.


Kesejahteraan Masyarakat: CIPS mempercayai bahwa komunitas yang solid akan menyediakan lingkungan yang baik serta mendidik bagi individu dan keluarga mereka sendiri. Kemudian, mereka juga harus memiliki kapasitas untuk memiliki dan mengelola sumber daya lokal dengan baik, berikut dengan pengetahuan mengenai kondisi kehidupan yang sehat, agar mereka bisa mengelola pembangunan dan kesejahteraan komunitas dengan baik.


www.cips-indonesia.org

 facebook.com/cips.indonesia

 [@cips_id](https://twitter.com/cips_id)

 [@cips_id](https://www.instagram.com/cips_id)

 [Center for Indonesian Policy Studies](https://www.linkedin.com/company/center-for-indonesian-policy-studies)

 [Center for Indonesian Policy Studies](https://www.youtube.com/channel/UC...)

Jalan Terogong Raya No. 6B
Cilandak, Jakarta Selatan 12430
Indonesia