

LEMBAR KEBIJAKAN

Jalan Menuju Reformasi Cukai: Mengakhiri Perlakuan Istimewa untuk Sigaret Kretek Tangan

Gea Melinda, Fariza Zahra Kamilah, Beladenta Amalia

Center for Indonesia's Strategic Development Initiatives (CISDI)
Agustus 2025

Lembar Kebijakan

Jalan Menuju Reformasi Cukai: Mengakhiri Perlakuan Istimewa untuk Sigaret Kretek Tangan

Gea Melinda

Fariza Zahra Kamilah

Beladenta Amalia

Center for Indonesia's Strategic Development Initiatives (CISDI)

Agustus 2025

Kutipan yang disarankan:

Center for Indonesia's Strategic Development Initiatives. (2025). Jalan Menuju Reformasi Cukai: Mengakhiri Perlakuan Istimewa untuk Sigaret Kretek Tangan. Jakarta: CISDI

Pendanaan:

Center for Indonesia's Strategic Development Initiatives (CISDI) didanai oleh Campaign for Tobacco-Free Kids (CTFK) untuk melakukan riset terkait pengendalian konsumsi tembakau di Indonesia. CTFK merupakan mitra dari Bloomberg Philanthropies dalam menurunkan konsumsi tembakau. Pandangan yang disampaikan dalam dokumen ini tidak dapat dianggap sebagai representasi resmi dari CTFK maupun Bloomberg Philanthropies.

Daftar isi

Ringkasan eksekutif	5
Latar belakang	7
Tujuan	8
Metode	8
Pembahasan	9
Menenal sigaret kretek tangan	9
Pengertian	9
Sejarah singkat	9
Dampak negatif pada kesehatan terkait sigaret kretek tangan	10
Kandungan sigaret kretek tangan yang dapat memperburuk dampak kesehatan	10
Masalah kesehatan yang berhubungan dengan sigaret kretek tangan	12
Dampak negatif pada ekonomi terkait sigaret kretek tangan	13
Pergindahan konsumsi ke sigaret kretek tangan memicu turunnya penerimaan negara	13
Taktik industri untuk mempertahankan rokok murah dan mendorong downtrading	15
Perekonomian sigaret kretek tangan yang kurang berpihak pada pekerja dan petani	16
Pekerja sigaret kretek tangan yang kurang sejahtera	16
Petani cengkeh yang merugi	17
Reformasi cukai untuk kesehatan dan ekonomi yang lebih baik	19
Skenario kenaikan tarif cukai dan simplifikasi tarif cukai rokok	19
Strategi transisi pada pekerja sigaret kretek tangan dan petani cengkeh	21
Strategi koordinasi dan kolaborasi	22
Kesimpulan	24
Rekomendasi	26
Daftar pustaka	28

Daftar tabel

Tabel 1. Hasil pengawasan kadar nikotin dan tar dalam paparan internal BPOM	12
Tabel 2. Tarif cukai hasil tembakau untuk SKM, SPM, dan SKT menurut Peraturan Menteri Keuangan (PMK) No. 97 Tahun 2024	19

Daftar gambar

Gambar 1. Tren produksi berdasarkan jenis rokok dalam miliar batang (data internal)	14
Gambar 2. Skema kolaborasi antar kementerian untuk peralihan sektor dan komoditas	23
Gambar 3. Skema kolaborasi dalam pemberian bantuan finansial	24

Ringkasan eksekutif

Latar belakang: Hingga tahun 2025, struktur cukai hasil tembakau (CHT) di Indonesia masih terdiri dari delapan layer tarif. Selain itu, sistem cukai tembakau saat ini memberikan perlakuan khusus pada sigaret kretek tangan (SKT) berupa tarif dan harga jual eceran (HJE) terendah dibanding produk rokok lainnya. Lembar kebijakan ini disusun untuk membuktikan dampak negatif dari kebijakan CHT yang memberikan perlakuan istimewa terhadap SKT dengan cara mendeskripsikan (a) pengertian dan sejarah SKT, (b) dampak negatif pada kesehatan dan ekonomi terkait SKT, (c) perekonomian SKT yang kurang berpihak pada pekerja dan petani cengkeh, (d) skema kenaikan tarif dan penyederhanaan struktur CHT serta proses transisi; dan terakhir (e) rekomendasi kebijakan fiskal yang pro kesehatan dan ekonomi masyarakat.

Metode: Kami melakukan tinjauan pustaka di bulan Mei hingga Agustus 2025. Sekitar 30 dokumen digunakan untuk menyusun lembar kebijakan ini, terdiri dari dokumen penelitian, laporan resmi dari lembaga pemerintah maupun non-pemerintah, serta paparan internal dari pemangku kepentingan terkait yang bersifat terbatas.

Hasil:

- SKT adalah rokok yang mengandung cengkeh (rokok kretek) yang dilinting secara manual. Di masa lalu, rokok kretek merupakan industri rumahan yang kemudian berangsur melakukan mekanisasi. Walau pernah populer di pasar internasional, kini banyak negara melarang penjualan rokok kretek karena kandungan perisa tambahan dalam rokok tersebut.
- Dari segi kesehatan, beberapa komponen pada rokok SKT dianggap dapat memperberat risiko kesehatan, yaitu saus, eugenol, dan kadar nikotin dan tar yang tinggi. Beberapa masalah kesehatan terkait SKT antara lain kanker mulut, penyakit kardiovaskular, penyakit jantung koroner, penyakit pernapasan, gangguan gigi dan mulut, dan penyakit metabolik.
- Dari segi ekonomi, konsumsi SKT yang meningkat mengancam pemasukan negara karena memiliki tarif cukai yang jauh lebih rendah dan memicu *downtrading*. Kondisi ini diperburuk dengan eksploitasi struktur CHT yang dilakukan oleh industri untuk mempertahankan harga rokok tetap murah. Beberapa taktik industri yaitu mengakali proses produksi, atribut produk, atau volume produksi, *shrinkflation*, dan *undershifting*.
- Bekerja di industri SKT maupun bertani cengkeh tak luput dari masalah ekonomi maupun kesehatan. Hanya sebagian kecil dari rumah tangga pekerja SKT yang mengandalkan pemasukan dari pekerjaan di sektor SKT. Rumah tangga yang bertumpu hanya pada pemasukan sebagai pekerja SKT cenderung memiliki pemasukan yang lebih rendah dibanding rumah tangga yang memiliki

pemasukan dari sektor lain. Ditambah lagi, bekerja di pabrik SKT memiliki risiko kecelakaan kerja yang tinggi. Hal yang sama juga terjadi pada rumah tangga petani cengkeh. Hanya sebagian kecil dari rumah tangga petani cengkeh yang bergantung pada komoditas cengkeh sebagai pemasukan tunggal. Sekitar sepertiga rumah tangga petani cengkeh berada di bawah garis kemiskinan. Bertani cengkeh juga memiliki risiko kecelakaan kerja yang tinggi hingga mengancam nyawa petani.

- Beberapa studi terdahulu menawarkan beberapa skema kenaikan tarif CHT dan penyederhanaan layer tarif CHT, seperti enam layer tarif cukai dan kenaikan tarif hingga 150 persen pada SKT oleh Bank Dunia (World Bank), lima layer tarif cukai dan kenaikan tarif sebesar 25 persen oleh Organisasi Kesehatan Dunia (World Health Organization/WHO), dan simplifikasi bertahap menjadi tiga layer tarif berdasarkan pendapat ahli.
- Terdapat beberapa strategi yang dapat diadopsi oleh pemerintah untuk mengurangi himpitan ekonomi pada dua profesi terdampak seperti pemetaan alternatif industri maupun komoditas baru, pelatihan keterampilan sesuai kebutuhan industri yang ditargetkan, modal usaha, bantuan langsung tunai, dan asistensi pada petani yang ingin diversifikasi atau beralih tanam.
- Dalam proses reformasi kebijakan cukai, pemerintah perlu melakukan kolaborasi dengan membentuk satuan tugas dan berkoordinasi untuk menetapkan suatu objektif yang disetujui di awal oleh semua instansi yang terlibat. Seluruh aktivitas terkait dengan reformasi cukai seperti transisi pekerja SKT dan petani cengkeh dapat dibiayai oleh APBN, DBHCHT, atau dana pajak rokok.

Kesimpulan dan rekomendasi: Perlakuan istimewa terhadap SKT dalam kebijakan CHT terbukti membawa banyak dampak negatif terhadap kesehatan dan ekonomi. Kami mendorong pemerintah untuk melakukan reformasi kebijakan CHT dengan (a) menyederhanakan struktur tarif CHT secara bertahap dengan prioritas penyederhanaan tarif cukai SKT menjadi dua golongan; (b) menaikkan tarif CHT dan HJE untuk semua jenis rokok secara signifikan dengan kenaikan tarif yang lebih besar pada produk rokok yang saat ini paling murah seperti SKT; (c) memastikan jarak harga antar jenis rokok tidak terlalu jauh; dan terakhir (d) melakukan transisi pada sektor terdampak dengan memperhatikan kondisi sosial-ekonomi.

Latar belakang

Persentase konsumsi tembakau di populasi Indonesia mencapai 34,5 persen di tahun 2021 (1). Konsumsi produk tembakau yang masif tidak hanya berdampak pada kesehatan individu, namun juga mengancam kesejahteraan rumah tangga. Sebuah studi oleh Center for Indonesia's Strategic Development Initiatives (CISDI) (2) menemukan rumah tangga perokok mengalokasikan anggaran yang lebih sedikit untuk komoditas non-tembakau, seperti belanja pangan, dibandingkan rumah tangga non-perokok. Berkurangnya belanja pangan dan kebutuhan esensial lainnya pada rumah tangga perokok berpotensi mengurangi pemenuhan gizi dan investasi sumber daya manusia. Negara juga turut menanggung beban ekonomi akibat penyakit terkait konsumsi rokok yang pada tahun 2019 mencapai 411 triliun (3).

Kenaikan cukai rokok adalah salah satu instrumen yang direkomendasikan oleh Organisasi Kesehatan Dunia (World Health Organization/WHO) untuk mengendalikan konsumsi tembakau (4). Cukai yang tinggi dapat mendorong kenaikan harga rokok dan mengurangi keterjangkauan harga rokok terutama bagi anak dan remaja. Di Indonesia sendiri, potensi cukai rokok untuk mengurangi konsumsi produk tembakau masih belum optimal. Kenaikan tarif cukai rokok di Indonesia hanya mencapai rata-rata 10 persen di tahun 2023 dan 2024, jauh lebih rendah daripada kenaikan tarif yang dianjurkan WHO sebesar 25 persen per tahun (5). Struktur cukai hasil tembakau (CHT) di Indonesia juga memiliki banyak layer, terdiri dari delapan golongan di tahun 2025. Hal ini juga belum sejalan dengan rekomendasi WHO yang mendorong negara-negara untuk menerapkan satu tarif cukai (*uniform*) (4).

Struktur cukai yang kompleks memberikan perlakuan istimewa berupa tarif cukai dan Harga Jual Eceran (HJE) lebih rendah pada sigaret kretek tangan (SKT). Sesuai dengan Peraturan Menteri Keuangan (PMK) No. 97 Tahun 2024 (6), SKT dikenakan tarif cukai dan HJE minimum paling murah dengan tarif cukai Golongan III sebesar 122 rupiah per batang dan HJE 860 rupiah per batang. SKT selalu mengalami kenaikan tarif cukai terendah dibandingkan jenis produk tembakau lainnya dengan proporsi peningkatan tarif tidak lebih dari 5 persen sejak tahun 2022. Kementerian Keuangan (Kemenkeu) berargumen bahwa tarif cukai dan HJE rendah untuk SKT dipertahankan untuk melindungi lapangan pekerjaan di industri SKT yang dinilai padat karya dan sering kali dioperasikan oleh industri kecil dan menengah. Alasan ini juga didukung dan terus dijadikan narasi ke publik oleh industri tembakau untuk mempertahankan bisnisnya.

Keberadaan jenis rokok yang murah seperti SKT dapat merugikan kesehatan masyarakat karena mengurangi efektivitas kenaikan cukai dan harga rokok dalam

mengendalikan konsumsi. Studi terdahulu mengemukakan negara yang menerapkan sistem cukai tunggal memiliki probabilitas yang lebih besar untuk berhasil menurunkan prevalensi perokok dibandingkan dengan negara yang memiliki struktur cukai bertingkat (7). Di samping itu, tarif cukai yang rendah juga dapat merugikan negara karena berpotensi mengurangi pemasukan negara (7). Hal ini telah menjadi perhatian Kemenkeu yang mulai mewaspadaai pengaruh dari peningkatan konsumsi SKT beberapa tahun ke belakang terhadap penurunan CHT.

Lembar kebijakan ini disusun untuk membangun argumen mengenai pentingnya reformasi kebijakan CHT. Kami mengupas dampak perlakuan istimewa terhadap industri SKT, dari mulai sejarah singkat, dampak kesehatan dan ekonomi hingga kondisi pekerja di sektor industri SKT. Harapannya, dokumen ini dapat menjadi referensi yang digunakan oleh Kemenkeu dan pemangku kepentingan terkait dalam memformulasikan kebijakan CHT tahun 2026 dan kedepannya yang bersifat pro kesehatan masyarakat Indonesia.

Tujuan

Tujuan utama penyusunan lembar kebijakan ini adalah memaparkan dampak negatif dari kebijakan cukai yang memberi keringanan pada produk SKT serta memberikan rekomendasi untuk kebijakan cukai yang pro kesehatan dan ekonomi masyarakat.

Tujuan turunan dari penelitian ini antara lain:

1. Mendeskripsikan produk SKT dengan mengidentifikasi karakteristik dan sejarah singkat industrinya,
2. Memaparkan dampak negatif kesehatan dan ekonomi yang dipengaruhi oleh SKT di Indonesia,
3. Mengeksplorasi perekonomian SKT yang kurang berpihak pada pekerja dan petani cengkeh,
4. Menguraikan beberapa skema kenaikan tarif dan penyederhanaan struktur cukai rokok dengan mempertimbangkan proses transisi pada pekerja SKT dan petani cengkeh.

Metode

Kami melakukan tinjauan pustaka di bulan Mei hingga Agustus 2025. Pencarian dilakukan secara non-sistematis pada Google Scholar dan Google menggunakan kata kunci “hand-rolled clove cigarette”, “clove cigarette”, “tobacco industry”, “downtrading”, “exit strategy”, “mitigation plan”, “health”, “economy”, “employment”, “worker”, dan

“farmer”. Pencarian juga dilakukan menggunakan padanan kata kunci dalam Bahasa Indonesia. Artikel yang masuk ke kriteria inklusi adalah artikel dalam Bahasa Indonesia atau Bahasa Inggris, dokumen lengkap dapat diakses, memiliki informasi yang dapat menjawab pertanyaan riset dari studi ini, serta tanpa dibatasi waktu publikasi.

Sekitar 30 dokumen digunakan untuk menyusun lembar kebijakan ini. Terdiri dari dokumen penelitian, laporan resmi dari lembaga pemerintah maupun non-pemerintah, serta paparan internal dari pemangku kepentingan terkait yang bersifat terbatas sehingga tidak dapat diakses oleh publik.

Pembahasan

Mengenal sigaret kretek tangan

Pengertian

Rokok kretek di Indonesia merupakan rokok dengan atau tanpa filter yang menggunakan rajangan tembakau dicampur dengan potongan cengkeh serta zat aditif dan digulung di dalam kertas rokok. Karakteristik dari rokok ini adalah bau dan rasanya khas juga bunyi ‘kretek’ yang terdengar ketika api menyulut cengkeh yang terkandung di dalam rokok kretek (8). Rokok kretek digolongkan menjadi dua jenis berdasarkan cara produksinya, yaitu sigaret kretek tangan (SKT) yang dibuat secara manual dengan dilinting dan juga sigaret kretek mesin (SKM) yang dibuat melalui proses mekanisasi (9).

Dalam Klasifikasi Baku Lapangan Usaha Indonesia (KBLI) tahun 2020, pemerintah memberi kode 12011 untuk industri SKT. Klasifikasi ini mencakup usaha pembuatan kretek yang mengandung tembakau rajangan, krosok rajang, cengkeh rajang, dan tambahan bahan-bahan perisa dilinting dengan berbagai bahan pembungkus (ambri/papir/tipping) (10).

Sejarah singkat

Awalnya, rokok kretek secara eksklusif dibuat dengan cara dilinting dan berpusat pada industri rumahan. Permintaan akan rokok kretek yang terus meningkat memicu terjadinya mekanisasi industri di tahun 1968. Beberapa perusahaan yang berperan pada tahap awal produksi rokok kretek dalam skala besar antara lain Djarum, Bentoel, Gudang Garam, dan Sampoerna (11).

Direktorat Jenderal Bea dan Cukai (DJBC) di tahun 1979 mengeluarkan sebuah regulasi yang menerapkan rasio produksi SKM dan SKT sebesar 1:2. Ini berarti untuk setiap satu batang SKM yang diproduksi perusahaan perlu memproduksi dua batang SKT. Hal ini dilakukan dengan alasan untuk menjaga lapangan kerja bagi buruh linting serta mengerem dominasi SKM agar pasar untuk SKT tetap langgeng dan menghidupi industri kecil menengah. Walau demikian, mandat ini tidak diberlakukan pada industri rokok skala besar sehingga membawa dampak negatif pada pertumbuhan industri kecil menengah yang tidak bisa menyaingi laju produksi industri besar (12).

Akhirnya, pemerintah mencabut regulasi terkait rasio produksi SKM dan SKT serta fokus pada penerapan cukai produk tembakau yang diperkenalkan di tahun 1987. Pada tahun tersebut, tarif cukai sebesar 5 hingga 7 persen dari HJE diterapkan untuk SKT dan 35 hingga 37 persen dari HJE untuk SKM. Walau tarif cukai naik setiap tahun, kebijakan yang lebih 'lunak' pada industri SKT ini terus dipertahankan hingga sekarang. Pemerintah beralasan hal tersebut dilakukan untuk mempertahankan pasar SKT dan lapangan kerja buruh linting (11).

Rokok kretek juga pernah populer di pasar global walau hal tersebut tidak berlangsung lama karena sudah banyak negara melarang penjualannya. Rokok kretek berjaya di Australia pada tahun 1970-an dan di California pada tahun 1980-an hingga mencapai puncak kejayaan di tahun 1985. Popularitas kretek di pasar dunia yang hanya sementara terjadi karena berbagai negara memberlakukan larangan penjualan rokok yang mengandung perasa tambahan seperti cengkeh, saus, dan zat perisa lainnya (9). Beberapa negara yang telah menerapkan regulasi tersebut di antaranya negara-negara yang tergabung dalam Uni Eropa, Amerika Serikat, Kanada, dan Brazil (9,13).

Saat ini, perusahaan lokal yang awalnya mendominasi produksi rokok kretek banyak yang telah membagi saham dengan perusahaan multinasional. Sebagai contoh, Philip Morris International yang memiliki Sampoerna, British American Tobacco dengan Bentoel, dan Japan Tobacco International dengan dua perusahaan skala menengah Karyadibya Mahardhika (KDM) dan Surya Mustika Nusantara (9,14).

Dampak negatif pada kesehatan terkait sigaret kretek tangan

Kandungan sigaret kretek tangan yang dapat memperburuk dampak kesehatan

Beberapa komponen pada rokok SKT seperti saus, eugenol, dan kadar nikotin serta tar yang lebih tinggi berpotensi memperberat risiko kesehatan yang pada

dasarnya ada pada produk tembakau. Detail untuk ketiga komponen tersebut sebagai berikut:

Saus adalah racikan pada rokok kretek yang dirahasiakan karena berfungsi sebagai perisa, memberikan karakter rasa serta pengalaman sensoris yang unik. Racikan saus didapuk menjadi salah satu komponen penting yang menentukan keberhasilan penjualan rokok kretek di pasaran karena menjadi pembeda antara rokok kretek dari suatu merek dengan rokok kretek dari merek lainnya (9,15). Hal tersebut mendorong perusahaan merahasiakan komposisi persis saus hingga mendaftarkannya sebagai hak kekayaan intelektual (16). Kerahasiaan akan zat kimia pada saus mengundang diskursus mengenai keamanan produk rokok kretek. Studi terdahulu menjelaskan bahwa sulit untuk melakukan evaluasi dan pengujian toksikologi pada rokok kretek serta mengetahui dampak kesehatan yang mungkin timbul dari interaksi farmakologi ketika ada komponen yang dirahasiakan (9). Dapat dibayangkan untuk SKT yang melalui proses produksi secara manual, kadar dari saus maupun komponen lain tidak dapat terukur secara sistematis sehingga kandungan dan bahaya pada SKT juga lebih sulit untuk diketahui secara pasti.

Rokok kretek juga mengandung eugenol yang memiliki karakteristik khusus sehingga menarik perokok pemula. Eugenol dikenal memiliki sifat analgesik (peredai nyeri), antiseptik (menghambat perkembangan mikroorganisme), dan anti-inflamasi (mengurangi radang) (13). Sama seperti menthol, eugenol dapat memengaruhi reseptor nyeri, membuat mulut dan tenggorokan mati rasa sementara. Kandungan eugenol juga menutupi sensasi kasar asap rokok ketika memasuki saluran napas. Hal ini membuat rokok kretek lebih mudah diterima oleh perokok pemula untuk memulai maupun lanjut merokok (13,16,17). Selain itu, perokok cenderung menghirup lebih dalam dan menahan asap lebih lama di paru-paru ketika mengonsumsi rokok kretek. Hal ini secara tidak langsung dapat meningkatkan paparan nikotin, tar, dan zat karsinogen yang terkandung dalam rokok kretek. Eugenol juga telah diketahui memiliki potensi toksisitas pada hewan dan manusia (18), misalnya menimbulkan perdarahan paru, infeksi dan peradangan parah pada sistem pernapasan.

Selain itu, kadar nikotin dan tar di SKT diketahui jauh lebih tinggi dari yang ditemukan pada jenis rokok lainnya. Pada Tabel 1 terlihat hasil pemeriksaan dari Badan Pengawas Obat dan Makanan (BPOM) dan laporan industri yang dipaparkan pada rapat terbatas. Hasil keduanya konsisten mengungkapkan bahwa kandungan nikotin pada SKT dapat mencapai 2,4 kali lipat dibanding yang ditemukan pada Sigaret Putih Mesin (SPM) dan 1,4 kali lipat dari yang ditemukan pada SKM. Sedangkan untuk kadar tar, BPOM dan industri mencatat kadar tar pada SKT mencapai 4,1 kali lipat lebih

banyak daripada SPM dan 1,4 kali lipat kadar tar pada SKM. Walau rokok dengan kadar nikotin dan tar yang rendah juga membawa risiko kesehatan yang patut diwaspadai, nikotin dan tar yang lebih tinggi pada SKT berpotensi meningkatkan risiko kesehatan secara signifikan misalnya risiko kanker paru-paru yang lebih tinggi (19,20).

Tabel 1. Hasil pengawasan kadar nikotin dan tar dalam paparan internal BPOM

Jenis Rokok	Hasil Pengujian BPOM (2024)		Hasil Laporan Industri (2024)	
	Nikotin (mg/batang)	Tar (mg/batang)	Nikotin (mg/batang)	Tar (mg/batang)
Sigaret Kretek Tangan (SKT)	0,51-2,74	12,90-57,00	1,50-3,49	18,90-72,30
Sigaret Kretek Mesin (SKM)	0,58-2,19	5,80-51,41	0,71-2,14	12,22-43,50
Sigaret Putih Mesin (SPM)	0,16-1,57	1,64-18,32	0,17-1,01	2,21-13,20

Kadar nikotin dan tar di SKT juga jauh lebih besar dibandingkan batas maksimum kadar nikotin dan tar dalam rokok konvensional di banyak negara lain. SKT di Indonesia memiliki kadar nikotin dan tar lebih besar masing-masing 3,5 kali dan 7 kali lipat dari batas maksimum yang berlaku di beberapa negara. Standar ini merujuk pada data yang dipaparkan oleh internal BPOM. Untuk menanggulangi isu terkait kadar nikotin dan tar, Indonesia saat ini dalam proses untuk menetapkan batas maksimal kadar nikotin dan tar dalam rokok melalui Peraturan Pemerintah Republik Indonesia nomor 28 tahun 2024 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang nomor 17 tahun 2023 tentang Kesehatan.

Masalah kesehatan yang berhubungan dengan sigaret kretek tangan

Perlu diketahui bahwa terdapat penelitian yang sangat terbatas mengenai dampak kesehatan yang fokus pada SKT secara eksklusif. Hal ini terjadi karena banyak survei, laporan, maupun penelitian yang mengelompokkan dan menganalisis SKT sebagai bagian dari kelompok rokok konvensional atau rokok kretek. Pada penelitian terkait rokok kretek yang kami temui, beberapa memiliki jumlah sampel yang terbatas dan risiko bias yang cukup tinggi sehingga memiliki isu pada kualitas riset (21). Selain itu, prevalensi konsumsi SKT di tingkat global juga lebih rendah dibandingkan rokok lain (9). Oleh karena itu, bagian ini akan membahas dampak kesehatan akibat konsumsi maupun paparan rokok kretek secara umum.

Konsumsi rokok kretek telah ditemukan menyebabkan berbagai masalah kesehatan, seperti kanker mulut, penyakit kardiovaskular, penyakit jantung

koroner, penyakit pernapasan, gangguan gigi dan mulut, serta penyakit metabolik (8,9). Penelitian terdahulu menemukan perokok kretek memiliki risiko kanker mulut dua kali lebih besar dibanding perokok jenis lain (9), bahkan risiko bisa meningkat hingga tiga kali lipat pada kelompok yang merokok lebih dari 10 tahun (22). Hal ini disinyalir dipicu oleh kadar nikotin dan tar yang lebih banyak pada rokok kretek serta kebiasaan menghisap rokok kretek yang biasanya lebih dalam, lambat, dan lebih banyak (9,17). Studi lain memaparkan bahwa konsumsi rokok kretek meningkatkan risiko mengalami asma jika dibandingkan dengan menggunakan rokok jenis lain (9).

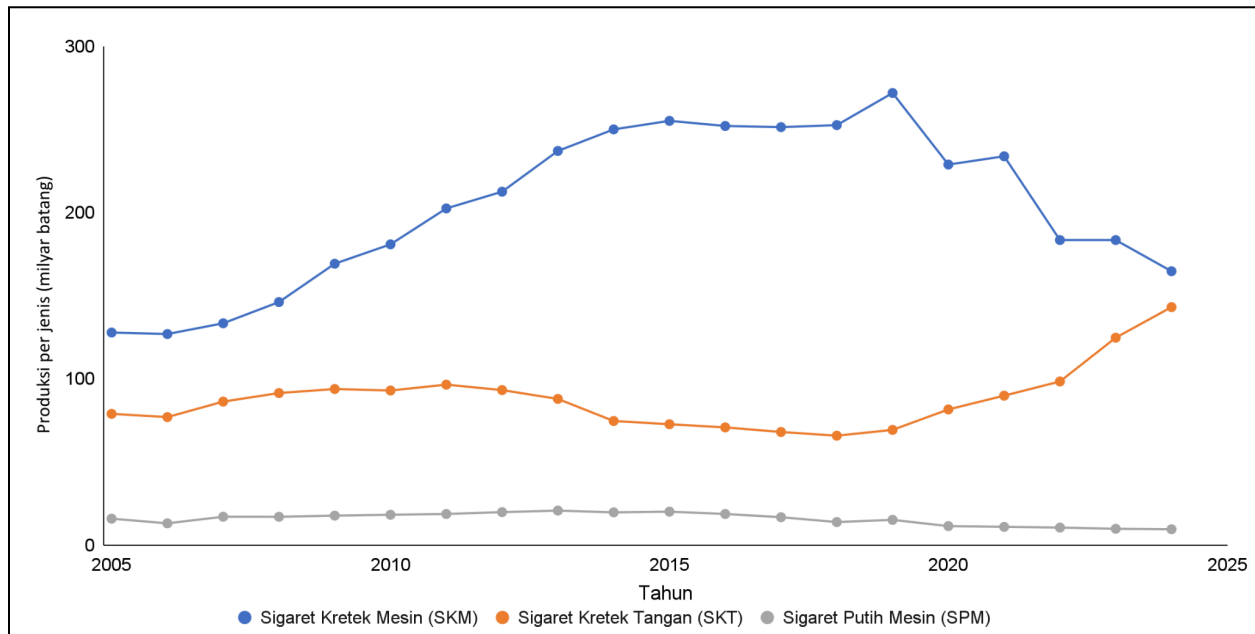
Selain membahayakan diri sendiri, rokok kretek juga menghasilkan materi partikulat (*particulate matter*/PM) yang digolongkan sebagai polutan dan dapat terhirup oleh orang-orang di sekitar perokok kretek. Penelitian menemukan sebagian besar dari polutan rokok kretek berukuran lebih kecil dari 1 mikrometer atau digolongkan sebagai partikel sangat halus (PM1) dan kadarnya lebih tinggi dibandingkan rokok putih. Semakin kecil ukuran polutan maka semakin berbahaya. PM1 sendiri merupakan partikel yang cukup kecil untuk dapat terinhalasi pada saluran pernapasan hingga menembus jaringan paru-paru dan masuk ke aliran darah. Hal ini membuat PM1 membawa risiko kesehatan yang lebih besar apabila terhirup (23).

SKT yang dijual dengan harga lebih murah juga membawa dampak buruk bagi kesehatan populasi karena perokok menjadi sulit berhenti. Ketika harga rokok naik, alih-alih berhenti, perokok akan beralih ke produk rokok yang lebih murah seperti SKT. Argumen ini didukung oleh bukti empiris dari Inggris yang membuktikan bahwa ada korelasi yang kuat antara kenaikan harga rokok dengan jumlah orang yang mengonsumsi rokok lebih murah (rokok linting) (24).

Dampak negatif pada ekonomi terkait sigaret kretek tangan

Perpindahan konsumsi ke sigaret kretek tangan memicu turunnya penerimaan negara

Gambar 1 menunjukkan tren produksi SKT naik pesat, sedangkan produksi kedua jenis rokok lain (SKM dan SPM) menurun secara bertahap. Jumlah produksi yang meningkat menggambarkan permintaan pasar yang melonjak terhadap SKT serta mengindikasikan terjadinya fenomena *downtrading*. *Downtrading* atau perilaku konsumen yang beralih ke rokok yang lebih murah seperti SKT membawa pengaruh negatif terhadap realisasi CHT. Diketahui dari rilis yang dikeluarkan pemerintah, target CHT di tahun 2023 tidak tercapai, yaitu hanya sekitar 91,78 persen dari target APBN tahun 2023 (25,26). Walau realisasi CHT di tahun 2024 mencapai target (sekitar 216 triliun rupiah), jumlah penerimaan di tahun tersebut lebih rendah bila dibandingkan dengan realisasi penerimaan CHT di tahun 2022 (218,62 triliun rupiah).



Gambar 1. Tren produksi berdasarkan jenis rokok dalam miliar batang (data internal)

Selain *downtrading*, faktor lain yang berpotensi membuat target CHT tidak tercapai adalah tarif cukai SKT yang jauh lebih rendah dibandingkan dua jenis rokok lain. Merujuk pada tarif cukai tahun 2025, jarak tarif cukai antara rokok termahal (SPM I) dengan rokok termurah (SKT III) begitu jauh. SPM I dikenai tarif cukai sebesar 1.336 rupiah sedangkan SKT III hanya dikenai tarif cukai sebesar 122 rupiah atau satu per sebelas dari tarif cukai SPM I. Walau penjualan SKT tinggi, bagian dari penjualan yang masuk ke kantong pemerintah cukup rendah hingga berakhir dengan pemasukan CHT yang tidak memenuhi ekspektasi pemerintah.

Jika *downtrading* tidak diatasi, konsumsi SKT berpotensi mendominasi pasar, membuat pemasukan negara berpotensi kian menyusut. Fenomena serupa pernah terjadi di negara lain dan dapat menjadi alarm bagi pemerintah Indonesia. Sebuah studi menggunakan data tahun 2009 hingga 2012 menggambarkan tren *downtrading* yang dialami oleh Bangladesh (27). Seperti Indonesia, Bangladesh juga mengadopsi sistem tarif cukai bertingkat. Di tahun awal observasi (tahun 2009), rokok yang berada di kategori harga medium mendominasi konsumsi (46 persen). Di tahun berikutnya hingga akhir observasi (tahun 2012), kondisi berubah dengan konsumsi rokok dari golongan harga rendah mendominasi, dengan proporsi konsumsi dari 30 persen di tahun 2009 menjadi 43 persen.

Kenaikan konsumsi SKT berkaitan dengan karakteristik yang dimiliki oleh produk SKT yaitu harga yang murah dan kandungan nikotin serta tar yang lebih tinggi.

Hal ini sejalan dengan riset terdahulu yang menjelaskan bahwa ketika ada guncangan finansial atau kenaikan harga rokok maka konsumen akan melakukan adaptasi. Perilaku pada konsumen tidak homogen karena dipengaruhi oleh karakteristik perokok, besaran harga rokok di awal, serta distribusi kenaikan harga rokok antarlayer (7). Perubahan perilaku perokok dapat berupa (a) peralihan ke rokok yang lebih murah, (b) peralihan ke rokok yang mengandung tar atau nikotin yang lebih tinggi sehingga adiksi dapat terpenuhi dengan mengonsumsi jumlah batang rokok yang lebih sedikit, (c) peralihan ke produk tembakau jenis lain, (d) penurunan konsumsi, atau (e) tidak mengubah konsumsi (7,28).

Taktik industri untuk mempertahankan rokok murah dan mendorong downtrading

Manipulasi harga yang dilakukan oleh industri dapat menghambat upaya pengendalian tembakau untuk mengurangi konsumsi dan berpotensi melemahkan pertumbuhan pemasukan negara. Perubahan perilaku konsumen yang cenderung berpindah ke produk rokok yang lebih murah diakomodasi oleh industri yang berperan dalam proses suplai. Industri dapat mengeksploitasi struktur cukai yang kompleks untuk mempertahankan harga rokok agar tetap terjangkau.

Mengakali proses produksi, atribut produk, atau volume produksi agar dikenakan tarif cukai yang lebih rendah merupakan strategi yang lazim ditemui. Misalnya, perusahaan yang tadinya memproduksi rokok dengan mesin dan dalam jumlah yang besar dapat mengganti proses produksi menjadi linting manual dengan tenaga manusia dan menurunkan jumlah produksi agar dapat masuk golongan ke golongan SKT dan menjual produk rokok dengan harga yang lebih rendah (29).

***Shrinkflation* atau taktik mempertahankan harga agar tetap sama seperti sebelumnya dengan mengurangi ukuran atau jumlah batang per bungkus juga biasa dilakukan oleh industri** (29). Hal ini dengan leluasa industri lakukan karena rokok kretek, termasuk SKT, tidak memiliki aturan jumlah minimum batang per bungkus di Indonesia. Hal ini berbeda dengan rokok putih yang diatur jumlah batang per bungkus yaitu tidak boleh kurang dari 20 batang per bungkus. Survei ritel tahun 2023 (30) menemukan 44 persen dari rokok yang dijual 12 batang per bungkus adalah SKT. Ukuran yang lebih kecil memungkinkan satu bungkus SKT dijual dengan harga yang lebih murah dibandingkan jenis rokok lainnya.

Industri juga bisa melakukan *undershifting*, yaitu upaya untuk menyerap kenaikan cukai rokok supaya harga rokok tetap murah dan segmen pasar tetap terjaga (29,31). Survei ritel tahun 2023 menemukan lebih dari separuh rokok dijual di

bawah HJE (30). Survei yang sama menemukan harga SKT golongan III justru turun sebesar -5,5 persen meskipun tarif cukai dinaikkan 3 persen untuk produk tersebut.

Perekonomian sigaret kretek tangan yang kurang berpihak pada pekerja dan petani

Pekerja sigaret kretek tangan yang kurang sejahtera

Data di tahun 2025 menunjukkan proporsi pabrik SKT mencapai 67 persen dari total pabrik rokok di Indonesia atau setara dengan 880 buah pabrik. Informasi ini diketahui lewat paparan internal Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian Republik Indonesia (Kemendagri Perekonomian). Terlepas dari fakta mengenai dominasi industri SKT, peneliti belum menemukan data nasional maupun data internal kementerian yang melaporkan jumlah pekerja di industri SKT. Peneliti hanya menemukan data dari Badan Pusat Statistik (BPS) di tahun 2023 yang menginformasikan jumlah pekerja di sektor tembakau secara umum sebesar 9,33 persen dari total pekerja di industri manufaktur di Indonesia. Laporan mengenai kondisi pekerja di sektor ini juga sulit ditemukan. Peneliti menemukan laporan dari Bank Dunia (World Bank) di tahun 2017 membahas tentang latar belakang ekonomi di rumah tangga pekerja SKT berdasarkan survei yang dilakukan di Kudus dan Malang (11). Selain itu, sebuah studi etnografi yang dibukukan di tahun 2024, berjudul *Kretek Capitalism*, juga pernah menyoroti kapitalisme industri kretek (termasuk SKT) secara mendalam terutama pada sisi tenaga kerja (32).

Dari informasi mengenai demografi pekerja SKT diketahui bahwa:

- sebagian besar pekerja adalah perempuan, berusia lanjut (rata-rata 40 tahun), dan memiliki tingkat pendidikan yang rendah (sebagian besar lulusan sekolah dasar).
- Rata-rata masa kerja adalah 18 tahun yang menggambarkan loyalitas terhadap pekerjaan di sektor SKT.
- Motivasi bekerja di pabrik SKT berkaitan dengan jarak pabrik yang dekat dengan rumah karena banyak dari pekerja di pabrik SKT adalah warga setempat yang lahir dan bertempat tinggal di wilayah sekitar pabrik. Alasan lainnya adalah jam kerja yang fleksibel.

Terkait kondisi ekonomi rumah tangga pekerja:

- Sistem pemberian upah pada pekerja SKT bervariasi, mulai dari harian, mingguan, maupun bulanan. Median pendapatan pekerja SKT jika fasilitas non-tunai dimasukkan dalam perhitungan adalah 40.000 rupiah untuk pekerja

yang dibayar harian, 350.000 rupiah untuk pekerja yang dibayar per minggu, dan 1.670.000 rupiah bagi karyawan dengan skema upah bulanan.

- Hanya satu pertiga dari pekerja SKT yang bekerja penuh waktu dan hanya sebagian kecil dari pekerja memiliki kontrak tertulis dengan perusahaan. Padahal, memiliki kontrak tertulis memperbesar peluang pekerja untuk mendapat berbagai manfaat non-tunai seperti cuti berbayar atau hari libur.
- Hanya 22 persen dari rumah tangga pekerja SKT yang bergantung secara penuh pada pemasukan dari pekerjaan ini. Rumah tangga yang bergantung penuh pada pemasukan dari sektor SKT cenderung memiliki pemasukan rumah tangga yang lebih rendah dibandingkan rumah tangga yang memiliki pemasukan dari sektor lain. Ini menggambarkan pemasukan dari sektor SKT tidak cukup baik untuk menopang kehidupan pekerjaanya.
- Kemiskinan pada rumah tangga pekerja SKT juga berhubungan erat dengan tingkat pendidikan yang lebih rendah, jumlah tanggungan berusia di bawah 15 tahun yang lebih banyak, perempuan sebagai kepala rumah tangga, dan proporsi pemasukan dari sektor SKT yang lebih tinggi relatif terhadap total pemasukan rumah tangga.
- Meskipun sebagian besar pekerja menolak untuk berpindah kerja terutama pada kelompok dengan masa kerja lebih lama, sekitar 38 persen pekerja tertarik untuk berhenti apabila pemerintah menyediakan program pelatihan dan pemindahan kerja. Sekitar 40 persen dari pekerja SKT juga pernah bekerja di sektor lain sehingga mereka punya pengalaman untuk beradaptasi di pekerjaan baru.

Risiko kesehatan yang dihadapi buruh linting pabrik SKT:

- Kecelakaan kerja, seperti luka potong, deformasi (perubahan bentuk) tangan, dehidrasi, gangguan saraf, dan ginjal. Meski demikian, perusahaan menekankan bahwa keselamatan buruh merupakan tanggung jawab individu.
- Para pekerja juga mengalami stress mental akibat tekanan untuk mengejar target yang tinggi meskipun upah yang didapat cenderung rendah.
- Upah yang didapat sangat bergantung dengan jumlah batang rokok lintingan yang dihasilkan atau lamanya waktu bekerja. Oleh karena itu, buruh yang memiliki masalah kesehatan seringkali tidak berani berobat ke dokter perusahaan karena takut untuk dirumahkan baik sementara maupun permanen.

Petani cengkeh yang merugi

Indonesia merupakan produsen cengkeh terbanyak di dunia, yaitu sekitar 72,8 persen dari total suplai cengkeh global. Data ini dilaporkan oleh Organisasi Pangan dan Pertanian Dunia (*Food and Agriculture Organization of the United Nations/FAO*) di tahun 2023 (33). Sekitar 90 persen dari panen cengkeh di Indonesia diserap oleh

industri tembakau. Untuk mengetahui kondisi petani cengkeh, kami merujuk pada survei nasional oleh Bank Dunia di tahun 2017 (34) dan buku Kretek Capitalism (32).

Karakteristik demografi petani cengkeh adalah sebagai berikut:

- Hampir seluruh petani cengkeh adalah laki-laki, sebagian besar berusia 36 hingga 60 tahun dan separuh merupakan lulusan sekolah dasar.
- Hampir semua petani memiliki lahan pribadi untuk bertani cengkeh. Namun, kurang dari satu perempat dari lahannya digunakan untuk menanam cengkeh dan menggunakan sisanya untuk ditanami komoditas lain sepanjang tahun.

Terkait kondisi ekonomi petani cengkeh:

- Hanya sebagian kecil dari rumah tangga petani cengkeh yang menggunakan pertanian cengkeh sebagai sumber utama pemasukan rumah tangga.
- Pemasukan dari pertanian cengkeh menyumbang di bawah 20 persen dari total pendapatan di lebih dari separuh rumah tangga.
- Individu yang mengklaim pertanian cengkeh sebagai pemasukan utama memiliki pemasukan harian yang sedikit lebih besar (USD 7,93) daripada pekerja yang bertumpu pada sektor lain (USD 7,32). Walau demikian, pekerja dari pertanian cengkeh hanya bekerja kurang dari empat bulan per tahun. Ini terjadi karena cengkeh adalah komoditas musiman.
- Sekitar 37 persen dari rumah tangga petani cengkeh berada di bawah garis kemiskinan merujuk pada indikator nasional. Angka tersebut didapat dengan menghitung total pendapatan rumah tangga secara realistis, yaitu dengan mempertimbangkan pengeluaran untuk bertani atau untuk usaha rumah tangga lainnya. Ini didukung oleh perhitungan terhadap pendapatan rumah tangga dari cengkeh dibandingkan dengan biaya yang dikeluarkan untuk pertanian cengkeh yang menunjukkan rumah tangga tersebut merugi sekitar dua dolar Amerika Serikat tiap kilogram.
- Meskipun hasil perhitungan menunjukkan petani cengkeh merugi, sebanyak 70 persen dari petani belum mempertimbangkan alih tanam karena memiliki persepsi bahwa pertanian cengkeh menguntungkan.
- Petani yang tertarik melakukan alih tanam adalah mereka yang mengalokasikan porsi yang lebih kecil di lahannya untuk komoditas cengkeh, yang memiliki lahan lebih luas, dan yang telah mendapatkan pemasukan lebih besar dari komoditas pertanian lain maupun dari sektor selain pertanian.

Risiko kesehatan yang dihadapi petani cengkeh:

- Terdapat beberapa kasus petani atau pemetik cengkeh jatuh dari ketinggian ketika sedang memetik cengkeh dari pohon yang cukup tinggi (8 hingga 12

meter) menggunakan tangga bambu seadanya tanpa adanya alat pengaman diri. Kecelakaan ini dapat menyebabkan pekerja pemetik cengkeh patah tulang atau bahkan meninggal dunia.

Reformasi cukai untuk kesehatan dan ekonomi yang lebih baik

Skenario kenaikan tarif cukai dan simplifikasi tarif cukai rokok

Urgensi untuk mereformasi sistem cukai rokok di Indonesia didukung oleh *Organization for Economic Cooperation and Development (OECD)*. Lembaga tersebut merekomendasikan Indonesia untuk meningkatkan dan mengharmonisasi tarif cukai SKT yang dinilai masih rendah dan tidak berimbang dengan tarif cukai rokok jenis lainnya. Hal ini perlu dilakukan untuk meningkatkan pendapatan negara dan disampaikan oleh lembaga tersebut dalam Survei Ekonomi OECD Indonesia tahun 2024 (35). Tabel 2 memperlihatkan kebijakan cukai yang saat ini berlaku Indonesia.

Tabel 2. Tarif cukai hasil tembakau untuk SKM, SPM, dan SKT menurut PMK No. 97 Tahun 2024

No	Golongan Pengusaha Pabrik Hasil Tembakau		Harga Jual Eceran (HJE) minimum per batang	Tarif cukai per batang
	Jenis	Golongan		
1	SKM	I	Rp.2.375	Rp.1.231
		II	Rp1.485	Rp746
2	SPM	I	Rp.2.495	Rp1.336
		II	Rp.1.565	Rp794
3	SKT atau SPT	I	>Rp.2.170	Rp483
			Rp.1.555	Rp378
		II	Rp995	Rp223
		III	Rp860	Rp122

Terdapat beberapa skema penyederhanaan struktur tarif cukai dan kenaikan tarif cukai yang direkomendasikan oleh lembaga internasional dan pakar antara lain:

Bank Dunia tahun 2017 (11) merekomendasikan penyederhanaan struktur tarif cukai menjadi enam layer. Struktur tarif cukai yang saat itu masih terdiri dari 12 layer disimplifikasi dan menyisakan dua golongan SKM, dua golongan SPM, dan dua golongan SKT. Di tahun 2025, tarif cukai rokok Indonesia sudah disederhanakan menjadi delapan layer sehingga tahap yang perlu dilakukan adalah menyederhanakan struktur tarif cukai untuk SKT yang saat ini masih memiliki empat golongan.

Bank Dunia juga mendorong kenaikan tarif cukai dengan kenaikan tertinggi pada SKT III yang mencapai 150 persen atau menjadi 200 rupiah per batang. Selain itu, perbedaan tarif cukai antara rokok yang dikenakan tarif tertinggi dan terendah tidak terlalu jauh. Misalnya, SPM I memiliki tarif 611 rupiah dan tarif cukai terendah di SKT III adalah 200 rupiah sehingga tarif cukai terendah sekitar satu pertiga dari tarif cukai tertinggi. Perbedaan tarif cukai pada jenis rokok yang sama juga tidak terlalu jauh misalnya tarif cukai sebesar 400 rupiah untuk rokok SKT I dan sebesar 200 rupiah untuk SKT III. Di struktur tarif CHT saat ini, golongan tertinggi (SKT I) besaran tarifnya masih empat kali lebih besar dari golongan yang paling rendah (SKT III).

Dengan model ini, Bank Dunia memprediksi dampak terhadap pengurangan lapangan kerja di industri SKT sangat minim. Dari perhitungan, 0,22 persen dari pekerja SKT atau setara dengan 2.245 pekerja berpeluang untuk dirumahkan. Walau demikian, Bank Dunia memperkirakan negara akan mendapatkan tambahan pemasukan tahunan sebesar 10.915 miliar rupiah dari model penyederhanaan dan kenaikan tarif cukai. Angka ini jauh lebih besar daripada total pendapatan pekerja SKT yang hilang, yaitu 14,3 miliar rupiah atau 0,1 persen dari pemasukan tambahan. Oleh karena itu, mengalokasikan dana untuk mitigasi pekerja yang kehilangan mata pencaharian bersumber dari pendapatan cukai akan sangat memungkinkan untuk dilakukan.

WHO di tahun 2020 (5) merekomendasikan penyederhanaan struktur tarif cukai menjadi lima layer serta menaikkan tarif cukai sebesar 25 persen setiap tahunnya. Walau demikian, tidak ada informasi lengkap mengenai golongan apa saja yang ada di lima layer tersebut. Model dari WHO ini memproyeksikan dapat mengurangi lebih dari satu juta kematian dan 4,8 juta perokok serta meningkatkan pendapatan dari cukai sebesar 102,8 triliun rupiah.

Pakar ekonomi (Abdillah Ahsan) di tahun 2020 merekomendasikan simplifikasi bertahap hingga tersisa tiga layer tarif cukai. Beberapa rekomendasi yang beliau ajukan lewat paparan terbatas sudah diterapkan oleh skema tarif cukai saat ini. Tahap yang perlu dilakukan adalah menggabungkan semua rokok mesin menjadi satu tarif, kemudian membagi SKT menjadi dua golongan saja di tahun berikutnya. Pada akhirnya, tarif cukai hanya terdiri dari tiga layer saja yaitu sigaret mesin, SKT I, dan SKT II.

Kementerian Keuangan sendiri pernah merencanakan simplifikasi struktur tarif CHT menjadi lima layer di tahun 2017 melalui PMK nomor 146/PMK.10/2017. Sayangnya, rencana ini hanya berjalan selama satu tahun. Skema ini merencanakan

penyederhanaan struktur tarif CHT dari 10 layer di tahun 2018 menjadi lima layer di tahun 2021. Peraturan tersebut menargetkan semua rokok yang dibuat dengan mesin, baik rokok putih maupun rokok kretek, digabung dalam satu klasifikasi sehingga sigaret mesin memiliki dua golongan tarif serta menyederhanakan tarif SKT menjadi tiga golongan saja di tahun 2021.

Strategi transisi pada pekerja sigaret kretek tangan dan petani cengkeh

Peneliti menyadari bahwa reformasi kebijakan CHT akan membawa dampak pada sektor yang menopang industri SKT seperti pekerja pabrik dan petani cengkeh. Walau demikian, temuan studi terdahulu menekankan bahwa kenaikan cukai rokok akan diikuti dengan penurunan prevalensi merokok yang terjadi secara bertahap sehingga syok ekonomi dapat dihindari (36). Studi lain menyebutkan kenaikan cukai rokok akan menciptakan lapangan pekerjaan pada sektor lain yang bisa menyerap mantan tenaga kerja SKT serta terciptanya pasar untuk produk atau komoditas alternatif dari petani (37).

Terdapat beberapa strategi yang dapat diadopsi oleh pemerintah untuk mengurangi himpitan ekonomi pada kedua profesi yang terdampak. Strategi ini dirumuskan dengan mempertimbangkan kondisi sosio-ekonomi kedua profesi tersebut seperti yang digambarkan dalam penelitian terdahulu.

Pada pekerja SKT, pemerintah dapat melakukan beberapa strategi (11,38) seperti:

- Melakukan pemetaan alternatif industri yang memiliki kriteria yang sesuai dengan profil pekerja SKT yaitu perempuan, mempertimbangkan fleksibilitas waktu kerja, upah, serta kesempatan bekerja dalam waktu lama dan dapat menyerap mantan pekerja SKT.
- Membekali pekerja dengan pelatihan keterampilan sesuai dengan kebutuhan industri yang ditargetkan. Berhubung banyak dari pekerja SKT pernah bekerja di sektor yang berbeda sebelum bergabung ke industri SKT, hal tersebut dapat menggambarkan resiliensi pekerja dan membantu kelompok ini untuk beradaptasi saat alih profesi terjadi.
- Memfasilitasi pekerja SKT dengan modal usaha bagi mereka yang tertarik menjadi wirausaha.
- Menyediakan pemasukan sementara sampai pekerja mendapatkan pekerjaan baru. Riset terdahulu juga menggarisbawahi adanya kelompok yang lebih rentan jatuh ke bawah garis kemiskinan pada kelompok pekerja SKT. Bantuan ini dapat disalurkan lewat skema bantuan sosial yang sebelumnya sudah pernah dijalankan.

Pada petani cengkeh yang ingin beralih tanam ke komoditas lain, pemerintah dapat melakukan beberapa strategi (11,38) seperti:

- Pemberian pelatihan keterampilan, modal usaha, maupun bantuan langsung.
- Memberikan asistensi kepada petani yang ingin melakukan diversifikasi maupun alih tanam.
- Melakukan riset untuk mengidentifikasi wilayah di mana tanaman cengkeh kurang menguntungkan dan memprioritaskan komoditas alternatif di wilayah tersebut.
- Melakukan riset untuk memetakan komoditas yang memungkinkan untuk ditanam dan memiliki nilai jual yang bagus sesuai dengan wilayah petani bermukim.
- Meningkatkan produksi dan rantai nilai bagi komoditas baru.
- Meningkatkan layanan agrikultural untuk komoditas baru.

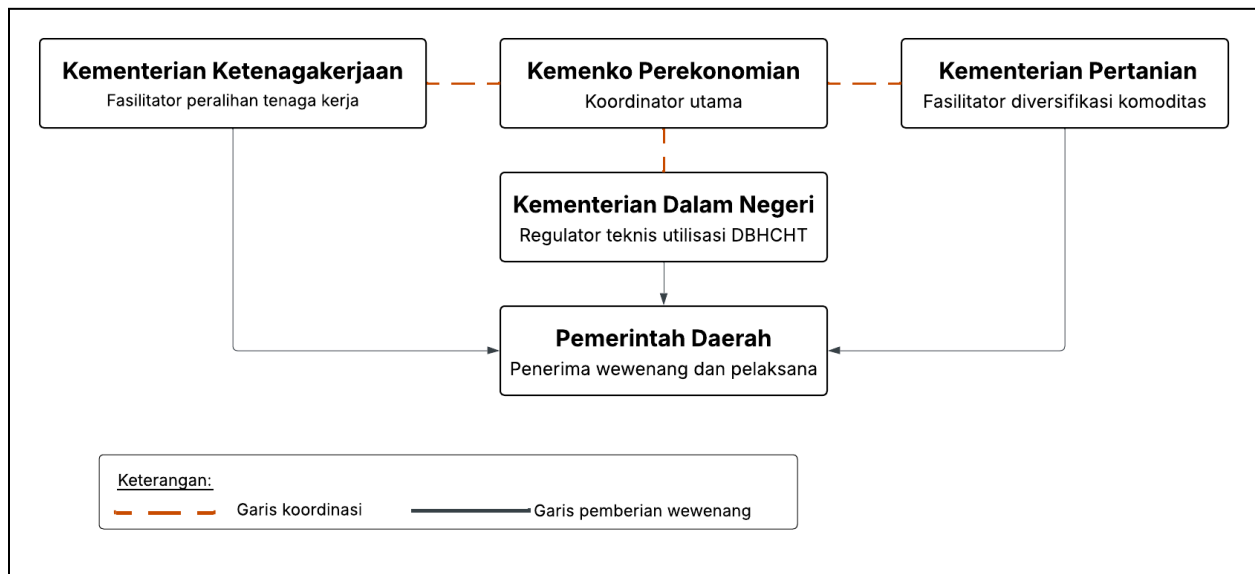
Strategi koordinasi dan kolaborasi

Pemerintah perlu melakukan koordinasi untuk menetapkan suatu objektif yang disetujui di awal oleh semua instansi yang terlibat. Objektif tersebut misalnya dapat berupa penurunan prevalensi perokok di Indonesia. Hal ini penting dilakukan agar tidak terjadi pertentangan dengan target yang ingin dicapai tiap instansi sesuai dengan tugas pokok dan fungsinya masing-masing.

Selanjutnya, pemerintah melalui kementerian serta pemangku kepentingan lainnya perlu melakukan kolaborasi untuk mengadopsi strategi yang telah disebutkan. Kajian sebelumnya mengusulkan untuk dibentuk sebuah satuan tugas (*task force*) (38). Satuan tugas untuk pekerja SKT dapat dipimpin oleh Kemenko Perekonomian, sedangkan untuk petani cengkeh dapat dipimpin oleh Kementerian Pertanian. Model kolaborasi bersifat horizontal antar instansi pemerintah di tingkat pusat maupun vertikal dengan pemerintah daerah dalam upaya proses transisi. Model seperti ini dipilih karena dinilai lebih fleksibel dan sesuai untuk penggunaan Dana Bagi Hasil Cukai Hasil Tembakau (DBHCHT) (38). Sehubungan dengan penggunaan dana DBHCHT, pemerintah pusat juga dapat memberikan pelatihan dan pendampingan kepada pemerintah daerah mulai dari analisa kebutuhan (*need assessment*), penyusunan program, hingga pembuatan anggaran.

Kami mencoba mendetailkan pemangku kebijakan (Gambar 2) yang perlu terlibat dalam proses peralihan pekerja SKT ke industri baru serta petani cengkeh ke komoditas lain sebagai berikut:

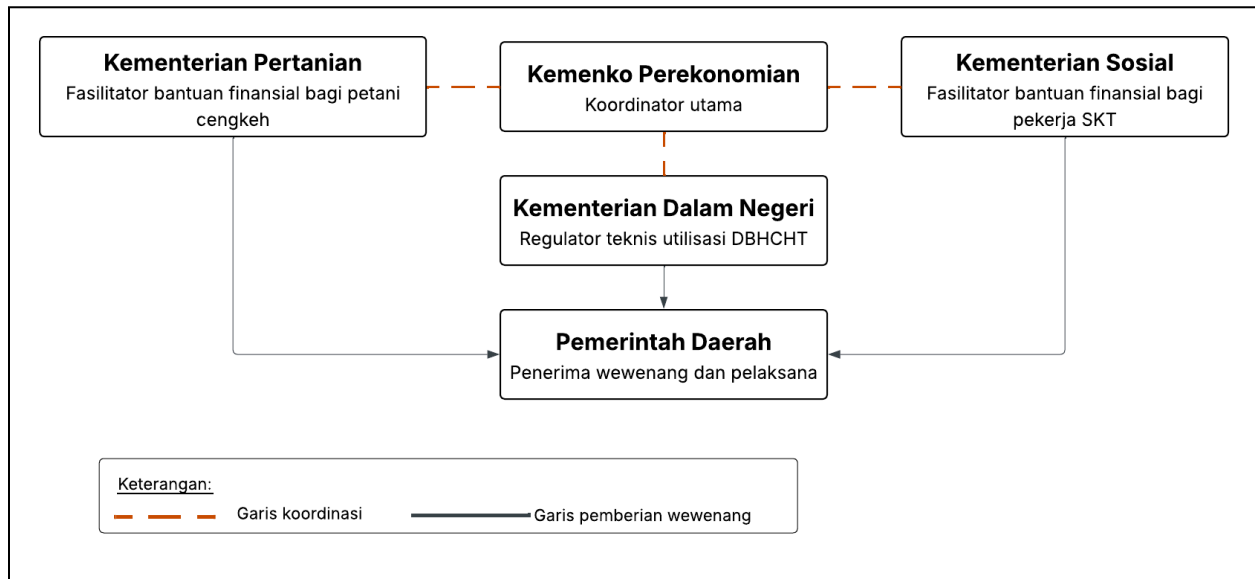
- Proses peralihan tenaga kerja ke industri lain dapat melibatkan Kementerian Ketenagakerjaan, sedangkan usaha diversifikasi komoditas oleh petani cengkeh dapat difasilitasi oleh Kementerian Pertanian.
- Kedua kementerian akan berkoordinasi dengan Kemenko Perekonomian dan memberikan wewenang ke pemerintah daerah sebagai penerima DBHCHT dan pelaksana.
- Pemerintah daerah perlu mandat dari Kementerian Dalam Negeri.



Gambar 2. Skema kolaborasi antar kementerian untuk peralihan sektor dan komoditas

Selain itu, pemangku kebijakan terkait (Gambar 3) juga dapat memfasilitasi pemberian bantuan finansial kepada pekerja SKT terdampak maupun petani cengkeh dengan skema berikut:

- Kementerian Sosial (bagi pekerja) dan Kementerian Pertanian (bagi petani cengkeh) akan memberikan wewenang kepada pemerintah daerah.
- Kedua kementerian perlu berkoordinasi dengan Kemenko Perekonomian dan Kementerian Koordinator Pembangunan Manusia dan Kebudayaan (Kemenko PMK), sedangkan pemerintah daerah perlu mandat dari Kementerian Dalam Negeri.



Gambar 3. Skema kolaborasi dalam pemberian bantuan finansial

Selain itu, pemerintah perlu melibatkan masyarakat dan lembaga non-pemerintah, terutama organisasi masyarakat sipil dan kelompok perwakilan pekerja yang terdampak. Hal ini perlu dilakukan untuk menghindari miskomunikasi antara unsur masyarakat dengan pemerintah daerah yang sering terjadi karena tidak adanya keseragaman dalam implementasi strategi untuk transisi di masing-masing daerah (38).

Anggaran untuk melakukan proses transisi dapat dibiayai oleh Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN), DBHCHT, pajak rokok daerah, serta skema lain yang berasal dari kenaikan pemasukan cukai. Studi Bank Dunia tahun 2017 memperkirakan bahwa hanya membutuhkan kurang dari 2 persen dari pemasukan cukai tambahan untuk memberikan bantuan pemasukan sementara bagi pekerja SKT dan industri tembakau jenis lain untuk melakukan transisi (36). Hal ini juga sejalan dengan PMK No. 72 tahun 2024 tentang DBHCHT yang mengamanatkan sebesar 50 persen pendapatan daerah dari DBHCHT perlu dialokasikan untuk program kesejahteraan pekerja.

Kesimpulan

Perlakuan istimewa kepada industri SKT berupa pemberian keringanan tarif cukai selama ini berdampak negatif pada kesehatan populasi hingga ekonomi negara dan pekerja.

Dari segi kesehatan:

- Paparan maupun konsumsi rokok kretek memiliki dampak negatif yang sama dengan rokok jenis lain, bahkan berpotensi lebih buruk dalam beberapa kasus karena mengandung:
 - Saus yang menjadi perisa tambahan pada SKT dan memiliki komposisi yang dirahasiakan sehingga dampak kesehatan SKT tidak dapat diukur secara akurat.
 - Eugenol memiliki sifat analgesik yang membuat rokok kretek terasa lebih 'ringan'. Hal ini menjadi daya tarik bagi perokok pemula untuk memulai atau lanjut merokok dan membuat perokok menghirup asap lebih dalam dan lebih lama. Eugenol juga bersifat toksik.
 - Kadar nikotin dan tar pada rokok kretek jauh lebih tinggi dibandingkan dengan kadar yang terkandung pada rokok jenis lain. Komposisi tersebut juga jauh lebih tinggi dibandingkan dengan batas maksimal yang telah diatur di banyak negara lain.
- Konsumsi rokok kretek ditemukan menyebabkan berbagai masalah kesehatan, seperti kanker mulut, penyakit kardiovaskular, penyakit jantung koroner, penyakit pernapasan, gangguan gigi dan mulut, serta penyakit metabolik. Selain itu, asap dari rokok kretek juga mengandung polutan yang berbahaya bagi orang di sekitar perokok.
- Harga rokok kretek yang sangat terjangkau membuat perokok sulit berhenti.

Dari segi ekonomi dan kesejahteraan pekerja:

- Fenomena *downtrading* dan peningkatan konsumsi SKT yang tidak diiringi dengan kenaikan tarif cukai yang memadai terbukti menghambat pertumbuhan pemasukan negara.
- Taktik industri yang menghambat kenaikan cukai maupun memanipulasi harga rokok membuat SKT dan rokok lainnya tetap terjangkau.
- Sektor penopang industri SKT seperti pekerja dan petani cengkeh nyatanya mengalami masalah kesejahteraan seperti:
 - Pekerja SKT sebagian besar adalah perempuan paruh baya dengan pendidikan rendah. Hanya sepertiga dari pekerja SKT yang bekerja penuh waktu dan hanya sebagian kecil yang mendapat kontrak tertulis.
 - Hanya seperlima dari pekerja yang mengandalkan industri SKT sebagai pemasukan utama rumah tangga dan rumah tangga yang bertopang penuh pada industri SKT cenderung memiliki pemasukan yang lebih rendah dibanding rumah tangga dengan pemasukan utama dari sektor lain.

- Kebanyakan petani cengkeh adalah laki-laki dewasa yang juga berpendidikan rendah dan sepertiganya hidup dalam kemiskinan. Hanya sebagian kecil dari mereka mengandalkan pertanian cengkeh sebagai sumber utama pendapatan.
- Pekerja SKT rentan terhadap masalah kesehatan dan hal tersebut berkaitan erat dengan sistem kerja yang berdasarkan target. Bekerja di pertanian cengkeh juga memiliki risiko kecelakaan kerja yang bisa mengancam nyawa petani.

Rekomendasi

CISDI mendorong pemerintah untuk menghapus perlakuan istimewa terhadap industri SKT dengan melaksanakan reformasi tarif cukai yang disertai dengan proses transisi bagi pekerja. Hal ini dapat dilakukan melalui beberapa cara:

- Menyederhanakan struktur tarif CHT lewat beberapa tahap, yaitu:
 - Memprioritaskan simplifikasi golongan pada produk SKT di tahun pertama menjadi dua golongan tarif cukai sehingga struktur tarif cukai menjadi enam layer;
 - Tahap selanjutnya diikuti dengan menggabungkan produk rokok putih maupun rokok kretek mesin menjadi satu golongan sehingga struktur tarif cukai menjadi tiga layer;
 - Kemudian rokok yang dibuat dengan tangan dan mesin masing-masing hanya memiliki masing-masing satu golongan (rokok buatan tangan dan rokok buatan mesin) sehingga struktur tarif cukai terdiri dari dua layer saja;
 - Terakhir, semua jenis rokok dikenakan satu tarif cukai yang sama sesuai dengan rekomendasi praktik baik WHO.
- Meningkatkan tarif cukai dan HJE untuk semua jenis rokok secara signifikan. Kebijakan ini perlu mempertimbangkan keterjangkauan rokok dan memberikan kenaikan lebih besar pada produk rokok yang saat ini memiliki tarif cukai dan HJE yang jauh lebih rendah seperti SKT.
- Selama struktur berlapis pada tarif cukai rokok berlaku, jarak harga antar jenis rokok tidak boleh terlalu jauh sehingga membatasi perokok untuk pindah ke rokok yang murah
- Melakukan strategi transisi pada sektor terdampak seperti pekerja dan petani dengan memerhatikan latar belakang sosial ekonomi dari masing-masing profesi.
 - Untuk industri SKT, pemerintah perlu memetakan lapangan kerja yang menawarkan upah serta kompensasi non-finansial yang setara dengan industri SKT seperti lokasi yang dekat dan sistem kerja yang fleksibel. Pemerintah juga perlu membekali pekerja dengan pelatihan keterampilan

sesuai dengan kebutuhan industri target. Terakhir, pemerintah dapat memberikan bantuan tunai bagi rumah tangga rentan yang kehilangan pekerjaan di industri SKT serta memberikan modal usaha bagi yang ingin mencoba wirausaha.

- Bagi petani cengkeh perlu menyalurkan hasil pertaniannya untuk komoditas baru. Pemerintah perlu memberikan bantuan seperti yang telah disebutkan di atas, yaitu pelatihan keterampilan, modal usaha, maupun bantuan langsung. Selain itu, pemerintah perlu melakukan riset mendalam mengenai komoditas selain rokok yang dapat menyerap cengkeh, menguntungkan petani, meningkatkan produksi dan rantai nilai komoditas baru, serta menyediakan layanan pertanian yang memadai untuk mendukung pengembangan komoditas tersebut.
- Melakukan koordinasi dan membentuk skema kolaborasi lintas sektor untuk memfasilitasi proses transisi di sektor terdampak hingga menginisiasi satuan tugas. Masyarakat dan lembaga non-pemerintah juga perlu dilibatkan dalam proses ini.
 - Pemerintah pusat dapat memberikan pelatihan dan pendampingan ke pemerintah daerah sehubungan dengan penggunaan DBHCHT.
 - Institusi yang dapat dilibatkan dalam proses transisi pekerja SKT dan petani cengkeh adalah Kemenko Ekonomi (koordinator), Kemenko PMK, Kementerian Ketenagakerjaan, Kementerian Pertanian, Kementerian Sosial, Kementerian Dalam Negeri, dan pemerintah daerah.
 - Pembiayaan proses transisi dapat diambil dari APBN, DBHCHT, atau dana pajak rokok dengan porsi yang tidak besar.

Daftar pustaka

1. World Health Organization. 2021 GATS Fact Sheet Indonesia [Internet]. 2021. Available from: <https://www.who.int/publications/m/item/2021-gats-fact-sheet-indonesia>
2. Swarnata A, Kamilah FZ, Wisana IDGK, Meilissa Y, Kusnadi G. Crowding-out effect of tobacco consumption in Indonesia. *Tobacco Control* [Internet]. 2024 Jan 22 [cited 2024 Apr 2]; Available from: <https://tobaccocontrol.bmj.com/content/early/2024/01/22/tc-2022-057843>
3. Meilissa Y, Nugroho D, Luntungan NN, Dartanto T. The 2019 Health Care Cost of Smoking. 2021; Available from: https://cisdi.org/wp-content/uploads/2021/06/Full-Report_ENG_The-2019-Healthcare-Cost-of-Smoking-in-Indonesia24-May-2021.pdf
4. World Health Organization. WHO report on the global tobacco epidemic, 2025: warning about the dangers of tobacco. Geneva; 2025.
5. World Health Organization. Raise Tobacco Taxes and Prices for a Healthy and Prosperous Indonesia. 2020.
6. Kementerian Keuangan RI. Peraturan Menteri Keuangan Nomor 97 Tahun 2024 tentang Perubahan Ketiga atas Peraturan Menteri Keuangan Nomor 192/PMK.010/2021 tentang Tarif Cukai Hasil Tembakau Berupa Sigaret, Cerutu, Rokok Daun atau Klonot dan Tembakau Iris [Internet]. 2024. Available from: <https://peraturan.bpk.go.id/Details/311469/pmk-no-97-tahun-2024>
7. Crespi F, Liberati P, Paradiso M, Scialà A, Tedeschi S. Smokers are different: The impact of price increases on smoking reduction and downtrading. *Economic Modelling*. 2021 Apr;97:326–34.
8. Soetiarso F. The Relationship between Habitual Clove Cigarette Smoking and a Specific Pattern of Dental Decay in Male Bus Drivers in Jakarta, Indonesia. *Caries Res*. 1999;33(3):248–50.
9. Picanço JMA, Limberger RP, Apel MA. Where should I start? A scoping review about the publications on clove cigarettes. *Critical Reviews in Toxicology*. 2022 Apr 21;52(4):259–93.
10. OSS Kementerian Investasi dan Hilirisasi/BKPM. Klasifikasi Baku Lapangan Usaha Indonesia (KBLI) 2020 [Internet]. Available from: <https://oss.go.id/informasi/kbli-detail/137259bb-32cf-4047-b8f6-7ecd372993fc>
11. Nargis N, Sahadewo G, Araujo EC, Harimurti P, Drope J, Durazo J, et al. The economics of Kretek rolling in Indonesia [Internet]. World Bank; 2017. Available from: <http://documents.worldbank.org/curated/en/644791507704057981>
12. Suprihanti A, M. Sinaga B, Harianto H, Kustiari R. The Impact of Clove Import Policy on Clove Market and Cigarette Production in Indonesia. In: *Proceedings of the International Conference on Food, Agriculture and Natural Resources (FANRes 2018)* [Internet]. Yogyakarta, Indonesia: Atlantis Press; 2018 [cited 2025 Aug 5]. Available from: <https://www.atlantis-press.com/article/25907152>
13. Astolfi Picanço JM. The Risk Associated to the Lack of Information about Clove Cigarettes. *BJSTR* [Internet]. 2019 Jun 12 [cited 2025 Aug 5];18(5). Available from: <https://biomedres.us/fulltexts/BJSTR.MS.ID.003205.php>
14. JTI.com. Japan Tobacco Group Signs Agreement to Acquire Indonesian Kretek Cigarette Company. 2017 Aug 4; Available from: <https://www.jti.com/en/media/press-release/jt-group-signs-agreement-to-acquire-indonesian-kretek-cigarette-company>
15. Saniro RKK. Apasih Saus Kretek Itu? Berita Nasional.id [Internet]. 2023 Nov 10; Available from: <https://beritanasional.id/apasih-saus-kretek-itu/>
16. Picanço JMA, Limberger RP, Apel MA. Uncovering cloves: characterization of volatile

- compounds present in clove cigarettes. *Toxicology Research*. 2022 Dec 19;11(6):987–1002.
17. Malson JL, Lee EM, Murty R, Moolchan ET, Pickworth WB. Clove cigarette smoking: biochemical, physiological, and subjective effects. *Pharmacology Biochemistry and Behavior*. 2003 Feb;74(3):739–45.
 18. Roemer E, Dempsey R, Schorp MK. Toxicological assessment of kretek cigarettes. *Regulatory Toxicology and Pharmacology*. 2014 Dec;70:S2–14.
 19. Harvard Health Publishing. Low-tar cigarettes are not a safer choice. 2017 Jan 23; Available from: <https://www.health.harvard.edu/cancer/low-tar-cigarettes-are-not-a-safer-choice>
 20. Lee PN. Tar level of cigarettes smoked and risk of smoking-related diseases. *Inhalation Toxicology*. 2018 Jan 2;30(1):5–18.
 21. Nuryunarsih D, Lewis S, Langley T. Health Risks of Kretek Cigarettes: A Systematic Review. *Nicotine & Tobacco Research*. 2021 Aug 4;23(8):1274–82.
 22. Amtha R, Razak IA, Basuki B, Roeslan BO, Gautama W, Puwanto DJ, et al. Tobacco (Kretek) Smoking, Betel Quid Chewing and Risk of Oral Cancer in a Selected Jakarta Population. *Asian Pacific Journal of Cancer Prevention*. 2014 Nov 6;15(20):8673–8.
 23. Braun M, Marsidi LL, Klingelhöfer D, Groneberg DA. Kretek Cigarettes and Particulate Matter Emissions—An Aerosol Spectrometric Study on Typical Indonesian Brands Flavored With Cloves. *Nicotine & Tobacco Research*. 2022 Mar 26;24(5):778–84.
 24. Rothwell L, Britton J, Bogdanovica I. The relation between cigarette price and hand-rolling tobacco consumption in the UK: an ecological study. *BMJ Open*. 2015 Jun;5(6):e007697.
 25. Elena M. Penerimaan Cukai Hasil Tembakau 2023 Susut, Imbas Produksi Anjlok. *Bisnis.com* [Internet]. 2025 Jan 19; Available from: <https://ekonomi.bisnis.com/read/20240119/10/1733841/penerimaan-cukai-hasil-tembakau-2023-susut-imbasp-produksi-anjlok>
 26. Kementrian Keuangan RI. ABPN Kita Edisi Januari 2024: 2023 Kaleidoskop [Internet]. 2024 Jan. Available from: <https://media.kemenkeu.go.id/getmedia/00d3acf5-5aa8-499a-b7e3-ceadc5be7094/Publikasi-APBN-KiT-Ta-Edisi-Januari-2024.pdf?ext=.pdf>
 27. Huq I, Nargis N, Lkhagvasuren D, Hussain AG, Fong GT. The Impact of Income and Taxation in a Price-Tiered Cigarette Market: findings from the ITC Bangladesh Surveys. *Tob Control*. 2019 May;28(Suppl 1):s37–44.
 28. Cho A, Lim C, Sun T, Chan G, Gartner C. The effect of tobacco tax increase on price-minimizing tobacco purchasing behaviours: A systematic review and meta-analysis. *Addiction*. 2024 Nov;119(11):1923–36.
 29. Sheikh ZD, Branston JR, Gilmore AB. Tobacco industry pricing strategies in response to excise tax policies: a systematic review. *Tob Control*. 2023 Mar;32(2):239–50.
 30. Astuti PAS, Dewi RM, Mulyawan KH, Kurniati NM, Safitri DUR. Laporan Singkat: Survei Pemantauan Harga Rokok Indonesia 2023 [Internet]. CHED ITB; 2023. Available from: <https://ched.itb-ad.ac.id/download/pemantauan-harga-rokok-nasional-2023/>
 31. Ross H, Tesche J, Vellios N. Undermining government tax policies: Common legal strategies employed by the tobacco industry in response to tobacco tax increases. *Preventive Medicine*. 2017 Dec;105:S19–22.
 32. Welker M. Kretek Capitalism: Making, Marketing, and Consuming Clove Cigarettes in Indonesia [Internet]. 1st ed. Vol. 13. University of California Press; 2024 [cited 2025 Aug 6]. Available from: <http://www.jstor.org/stable/jj.11589108>
 33. Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO). Crops and livestock products [Internet]. 2024. Available from: <https://www.fao.org/faostat/en/#data/QCL>
 34. Marquez PV, Drope J, Li Q, Harimurti P, Araujo EC, Sahadewo GA, et al. The economics of clove farming in Indonesia [Internet]. World Bank; 2017 Sep. Available from:

- <https://documents1.worldbank.org/curated/en/166181507538499946/pdf/120318-REVISED-WP-WBGIndoCloveFarmingweb.pdf>
35. Organization for Economic Cooperation and Development (OECD). Survei Ekonomi OECD Indonesia 2024 [Internet]. OECD Publishing; 2024 [cited 2025 Aug 5]. (OECD Economic Surveys: Indonesia; vol. 2024). Available from:
https://www.oecd.org/id/publications/survei-ekonomi-oecd-indonesia-2024_9d9fdbd2-id.html
 36. Sahadewo G. The economics of tobacco taxation and employment in Indonesia : health population and nutrition global practice (English). World Bank Organization [Internet]. 2017 Oct 10; Available from:
<https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/919961507699751298/the-economics-of-tobacco-taxation-and-employment-in-indonesia>
 37. National Cancer Institute. Monograph Series 21: The Economics of Tobacco and Tobacco Control [Internet]. Vol. Chapter 15. Available from:
https://cancercontrol.cancer.gov/sites/default/files/2020-06/m21_15.pdf
 38. Lembaga Demografi Fakultas Ekonomi dan Bisnis Universitas Indonesia. Model Tata Kelola Kolaboratif: Mitigasi Petani dan Pekerja Industri Tembakau di Indonesia [Internet]. 2023 Nov. Available from:
https://www.researchgate.net/publication/375238728_Model_Tata_Kelola_Kolaboratif_Mitigasi_Petani_dan_Pekerja_Industri_Tembakau_di_Indonesia