

Urgensi Reformasi Cukai: Hubungan Keterjangkauan Harga dengan Konsumsi Rokok di Indonesia

TEMUAN UTAMA

- ▶ **Rokok di Indonesia masih sangat terjangkau hingga saat ini.** Dari 2010 hingga 2024, tingkat keterjangkauan rokok hampir tidak mengalami perubahan berarti. Hal ini mengindikasikan bahwa kenaikan cukai yang telah diterapkan selama ini belum cukup mampu mengimbangi pertumbuhan pendapatan masyarakat. Kondisi ini utamanya didorong oleh semakin terjangkaunya rokok kretek tanpa filter, yang sebagian besar merupakan sigaret kretek tangan (SKT).
- ▶ **Tingkat keterjangkauan terbukti berpengaruh signifikan terhadap konsumsi rokok.** Penurunan indeks keterjangkauan sebesar 10 persen berkaitan dengan penurunan permintaan rokok hingga hampir 8 persen. Respons yang lebih kuat pada rumah tangga berpendapatan lebih rendah mencerminkan sensitivitas mereka yang lebih tinggi terhadap tingkat keterjangkauan rokok. Artinya, kenaikan cukai yang menurunkan keterjangkauan rokok dapat memberikan manfaat lebih besar bagi kelompok tersebut. Dengan membuat rokok semakin mahal, rumah tangga mengalihkan sumber daya dari belanja produk tembakau ke kebutuhan esensial, mengurangi beban finansial, sekaligus mendukung pemerataan kesehatan.
- ▶ **Reformasi cukai yang komprehensif menjadi kebutuhan mendesak.** Ini mencakup kenaikan tarif cukai untuk seluruh jenis rokok—khususnya SKT—penyederhanaan struktur tarif, serta penegakan konsisten atas regulasi larangan penjualan rokok batangan. Kombinasi kebijakan ini sangat penting untuk menekan angka merokok dan meningkatkan derajat kesehatan masyarakat.

>> LATAR BELAKANG

Kebiasaan merokok masih menjadi fenomena sangat lazim di Indonesia, sekaligus membawa dampak serius bagi kesehatan masyarakat dan perekonomian negara. Survei Kesehatan Indonesia (SKI) tahun 2023 mencatat bahwa 31,9 persen penduduk dewasa berusia 18 tahun ke atas—atau sekitar 70 juta jiwa—adalah perokok aktif. Kesenjangan gender dalam prevalensi merokok cukup mencolok, dengan 60,7 persen laki-laki dewasa dan hanya 1,3 persen perempuan dewasa yang merokok¹. Tingginya penggunaan produk tembakau berkontribusi besar terhadap beban penyakit tidak menular di Indonesia, mulai dari penyakit kardiovaskular, gangguan pernapasan, hingga kanker—yang seluruhnya menimbulkan biaya kesehatan tinggi dan penurunan produktivitas yang signifikan².

Salah satu faktor utama yang berkontribusi terhadap tingginya angka perokok di Indonesia adalah terjangkaunya harga rokok. Studi terdahulu menunjukkan bahwa kenaikan pendapatan masyarakat—yang dikombinasikan dengan kompleksnya sistem cukai tembakau berlapis—telah membatasi efektivitas kenaikan tarif cukai

dalam menurunkan tingkat keterjangkauan rokok³. Namun demikian, sebagian besar bukti tersebut bersumber dari data sebelum tahun 2018 sehingga belum dapat mencerminkan perkembangan ekonomi dan kebijakan terkini. Di sisi lain, meskipun tingkat keterjangkauan diakui sebagai faktor kunci di balik tingginya prevalensi merokok, pengaruhnya secara langsung terhadap perilaku merokok belum pernah dikaji secara mendalam.

Ringkasan kebijakan ini disusun berdasarkan studi Center for Indonesia's Strategic Development Initiatives (CISDI) tahun 2026 yang mengkaji tingkat keterjangkauan rokok dan dampaknya terhadap perilaku merokok di Indonesia. Dokumen ini menyajikan temuan terbaru tentang tren tingkat keterjangkauan rokok, implikasinya terhadap pola konsumsi, serta efektivitas kebijakan fiskal dalam mengendalikan konsumsi tembakau. Temuan tersebut diharapkan menjadi landasan berbasis bukti bagi pembuat kebijakan untuk mempercepat kenaikan cukai dan menyederhanakan struktur cukai guna menekan prevalensi merokok di Indonesia secara lebih efektif.

¹ Badan Kebijakan Pembangunan Kesehatan, *Survei Kesehatan Indonesia (SKI) Dalam Angka* (Kementerian Kesehatan RI, 2023); Kementerian Kesehatan, *Perokok Aktif Di Indonesia Tembus 70 Juta Orang, Mayoritas Anak Muda*, May 29, 2024, <https://kemkes.go.id/eng/%20perokok-aktif-di-indonesia-tembus-70-juta-orang-mayoritas-anak-muda>.

² Yurdhina Meilissa et al., "The 2019 Economic Cost of Smoking-Attributable Diseases in Indonesia," *Tobacco Control* 31, no. Suppl 2 (2022): s133–39, <https://doi.org/10.1136/tobaccocontrol-2021-056890>; Soewarta Kosen et al., *Health and Economic Cost of Tobacco in Indonesia: Review of Evidence Series* (Lembaga Penerbit Badan Penelitian dan Pengembangan Kesehatan, 2018); Susi Ari Kristina et al., "Health Care Cost of Noncommunicable Diseases Related to Smoking in Indonesia, 2015," *Asia-Pacific Journal of Public Health* 30, no. 1 (2018): 29–35, <https://doi.org/10.1177/1010539517751311>.

³ *Tobacconomics, Cigarette Tax Scorecard: Spotlight on Indonesia* (2024), <https://www.economicsforhealth.org/files/research/946/indonesia-2022-final.pdf>; Center for Indonesia's Strategic Development Initiatives, *The Impacts of Cigarette Prices on Adult Smoking Cessation in Indonesia* (CISDI, 2024); Rong Zheng, "Cigarette Affordability in Indonesia: 2002–2017," *World Bank Organization*, ahead of print, May 2018, <http://hdl.handle.net/10986/30027>.

>> PENDEKATAN

Untuk menganalisis tren tingkat keterjangkauan rokok, studi ini menggunakan indikator keterjangkauan berupa harga pendapatan relatif (*relative income price*, RIP), yaitu proporsi produk domestik bruto (PDB) per kapita yang diperlukan untuk membeli 100 bungkus rokok⁴. Data harga rokok diperoleh dari Survei Harga Konsumen Nasional untuk Barang dan Jasa yang dilakukan oleh Badan Pusat Statistik (BPS), serta data PDB per kapita untuk periode 2010–2024.

Sementara itu, untuk mengkaji bagaimana tingkat keterjangkauan memengaruhi perilaku merokok, kajian ini menggunakan data dari Survei Sosial Ekonomi Nasional (Susenas) tahun 2017 hingga 2024. Analisis dilakukan menggunakan model estimasi dua tahap⁵ yang menelaah kemungkinan seseorang merokok dan perkiraan jumlah pengeluaran untuk rokok di kalangan perokok.

>> HASIL

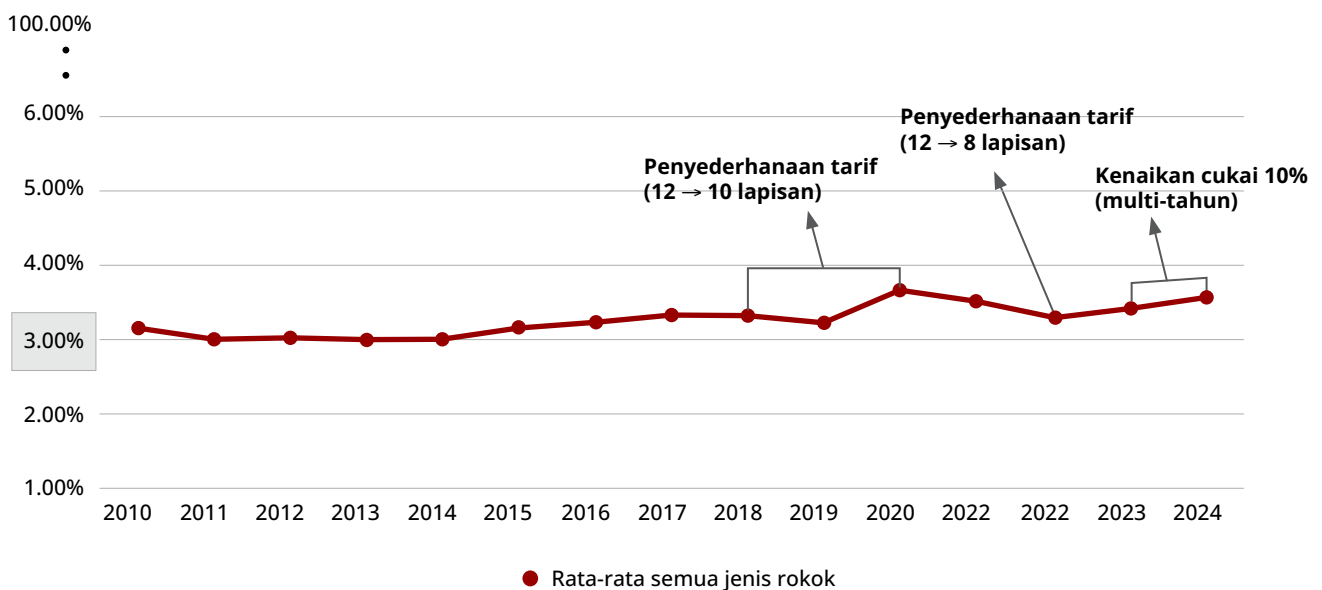
Rokok masih sangat terjangkau di Indonesia

Selama periode 2010–2024, tingkat keterjangkauan rokok di Indonesia mengalami penurunan yang sangat kecil, dengan nilai RIP yang konsisten berada di angka sekitar tiga persen. Artinya, rata-rata masyarakat Indonesia hanya perlu mengeluarkan sekitar tiga persen dari pendapatan tahunan mereka untuk membeli 100 bungkus rokok, yang mencerminkan tingginya tingkat keterjangkauan rokok berdasarkan standar internasional. Di negara-negara yang berhasil menurunkan prevalensi merokok, nilai RIP umumnya meningkat secara signifikan dari waktu ke waktu. Peningkatan ini didorong oleh kenaikan cukai yang substansial, struktur cukai yang lebih sederhana dan seragam, serta kebijakan pengendalian tembakau yang kuat. Sebaliknya, RIP Indonesia yang secara konsisten rendah mencerminkan bahwa rokok

masih sangat mudah dijangkau, dan ini turut menjelaskan mengapa kenaikan cukai yang diterapkan secara berkala belum cukup efektif menekan prevalensi merokok.

Menelaah tren terkini di Indonesia, reformasi cukai 2020—yang mencakup kenaikan tarif 23 persen dan penyederhanaan struktur tarif cukai dari 12 menjadi 10 lapisan—sempat mendorong kenaikan pada nilai RIP meski bersamaan dengan perlambatan ekonomi akibat pandemi COVID-19 (**Gambar 1**). Namun, saat pemulihan ekonomi berlangsung pada 2021–2022, nilai RIP kembali turun seiring meningkatnya pendapatan masyarakat. Nilai RIP sedikit naik kembali pada 2023–2024 pasca serangkaian kenaikan tarif cukai rata-rata 10 persen per tahun dan penyederhanaan struktur dari 10 menjadi 8 lapisan yang diterapkan sejak 2022.

Gambar 1. Tren harga pendapatan relatif (RIP) di Indonesia tahun 2010–2024



Sumber: Perhitungan penulis berdasarkan data BPS Indonesia

Perbandingan RIP antarjenis rokok mengungkap pola yang menarik: kretek tanpa filter yang umumnya merupakan SKT justru semakin terjangkau dari waktu ke waktu. Sebaliknya, kretek berfilter dan rokok putih justru menjadi kurang terjangkau, artinya harganya meningkat relatif terhadap pendapatan (**Gambar 2**).

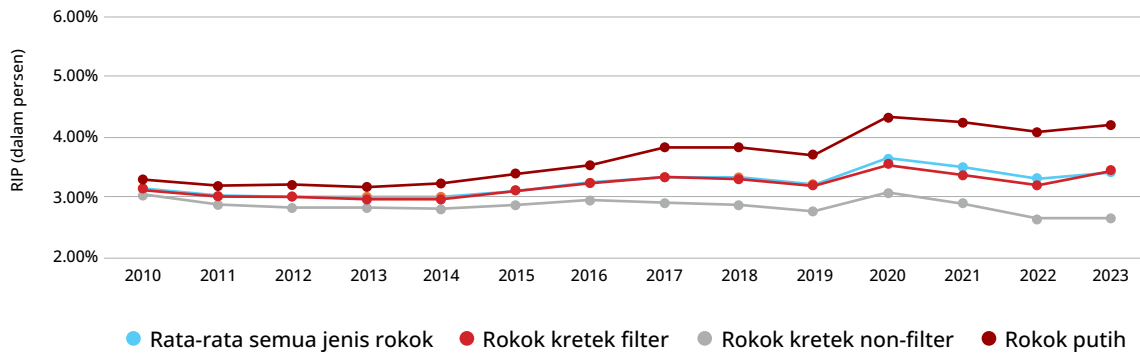
Tingginya keterjangkauan SKT inilah yang mendorong nilai RIP ke bawah secara agregat, sehingga tingkat keterjangkauan rokok di Indonesia secara rata-rata cenderung stagnan.

⁴ Catatan: Perhitungan tambahan RIP menggunakan rata-rata upah dan pendapatan disposabel sebagai alternatif PDB per kapita tersedia di dokumen laporan riset.

⁵ M Čizmović et al., *Cigarette Affordability in Montenegro (Econopascapandemics for Health Working Paper No. 24/12/2)* (ISEA, 2024), <https://www.economicsforhealth.org/research/cigarette-affordability-in-montenegro-working-paper-series/>.



Gambar 2. Tren harga pendapatan relatif (RIP) berdasarkan jenis rokok



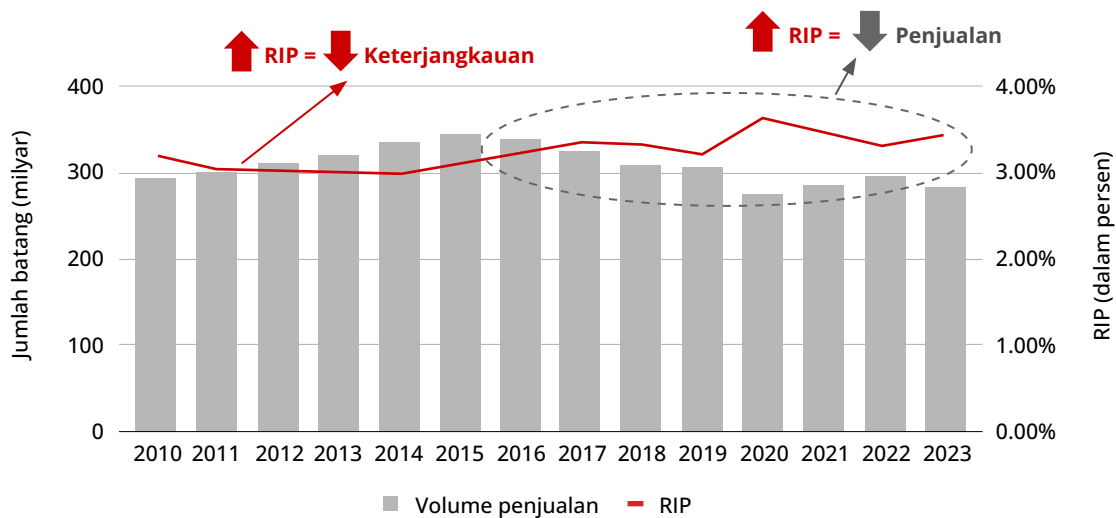
Sumber: Perhitungan penulis berdasarkan data BPS Indonesia

Tingkat keterjangkauan berpengaruh kuat terhadap permintaan rokok, terutama pada kelompok berpendapatan rendah

Tingkat keterjangkauan rokok terbukti menjadi pendorong kuat perilaku merokok di Indonesia. Analisis kami menunjukkan bahwa konsumsi rokok menurun drastis ketika harganya naik (Gambar 3). Antara tahun 2015 dan 2020, ketika tingkat keterjangkauan menurun secara moderat (ditandai dengan kenaikan RIP dari 3,20 persen menjadi 3,64 persen), penjualan rokok nasional turun dari 306 miliar batang menjadi 276 miliar batang per tahun. Estimasi statistik kami berdasarkan data Susenas mengonfirmasi pola

ini: elastisitas keterjangkauan sebesar -0,77 menunjukkan bahwa penurunan indeks keterjangkauan sebesar 10 persen dikaitkan dengan penurunan permintaan rokok rata-rata sebesar 7,7 persen (Tabel 1). Dampak ini lebih besar pada rumah tangga berpendapatan rendah (-1,21) dibandingkan dengan rumah tangga berpendapatan menengah (-0,59). Hal ini menunjukkan bahwa kebijakan cukai yang mampu menurunkan keterjangkauan rokok secara signifikan dapat menjadi instrumen yang efektif dan berkeadilan, yakni membantu menurunkan prevalensi merokok sekaligus mengurangi ketimpangan kesehatan.

Gambar 3. Tren penjualan rokok dan keterjangkauan (RIP), 2010–2023



Sumber: Perhitungan penulis berdasarkan data Badan Pusat Statistik (BPS), Survei Sosial Ekonomi Nasional (Susenas), dan Euromonitor International

Tabel 1. Elastisitas keterjangkauan

	Rata-rata (Seluruh rumah tangga)	Rumah tangga berpendapatan rendah	Rumah tangga berpendapatan menengah
Elastisitas keterjangkauan	-0,77	-1,21	-0,59

Sumber: Perhitungan penulis berdasarkan Survei Sosial Ekonomi Nasional Indonesia (Susenas)

Catatan: Estimasi untuk rumah tangga berpendapatan tinggi tidak dilaporkan karena keterbatasan data dan presisi statistik yang tidak memadai. Silakan merujuk ke laporan penelitian untuk pembahasan lebih rinci.





Dalam satu dekade terakhir, tingkat keterjangkauan rokok di Indonesia tetap rendah, mengindikasikan bahwa kebijakan cukai tembakau selama ini belum efektif dalam menurunkan tingkat keterjangkauan dan prevalensi merokok. Untuk mencapai penurunan prevalensi merokok yang berkelanjutan dan meningkatkan kualitas kesehatan masyarakat, diperlukan kebijakan cukai tembakau yang komprehensif dan berbasis bukti.

1. **Menaikkan tarif cukai rokok secara rutin dengan besaran kenaikan yang lebih tinggi serta mempertimbangkan laju pertumbuhan ekonomi**

Penyesuaian tarif cukai perlu ditinjau dan direvisi secara berkala dan dirancang agar secara konsisten melampaui inflasi serta pertumbuhan pendapatan riil, sehingga tingkat keterjangkauan rokok dapat terus diturunkan. Perhatian khusus perlu diberikan pada SKT yang memerlukan kenaikan cukai lebih besar mengingat produk ini semakin mudah dijangkau masyarakat. Temuan kami menunjukkan bahwa penurunan tingkat keterjangkauan sebesar 10 persen berpotensi mengurangi permintaan rokok hingga hampir 8 persen, yang menegaskan besarnya dampak yang dapat dihasilkan dari tarif cukai yang lebih tinggi.

3. **Memperkuat penegakan hukum terhadap penjualan rokok batangan dan rokok ilegal**

Penegakan hukum terhadap penjualan rokok batangan dan peredaran rokok ilegal perlu diperkuat karena kedua praktik ini meningkatkan keterjangkauan dan akses rokok, terutama bagi kelompok muda dan berpendapatan rendah⁷. Pemantauan yang lebih ketat dan sanksi yang lebih tegas atas pelanggaran diperlukan untuk memastikan kepatuhan penuh terhadap regulasi ini. Pemantauan yang ketat serta penerapan sanksi yang tegas diperlukan untuk memastikan kepatuhan terhadap regulasi dan menekan peredaran rokok ilegal di seluruh rantai pasok, dari produsen hingga pengecer⁸.

2. **Menyederhanakan struktur cukai tembakau**

Percepatan penyederhanaan struktur tarif cukai akan membantu mempersempit kesenjangan harga antarjenis rokok dan mencegah perokok beralih ke rokok yang lebih murah (downtrading). Organisasi Kesehatan Dunia (WHO) merekomendasikan satu lapisan tarif cukai untuk masing-masing jenis rokok SKT dan sigaret kretek mesin (SKM)⁶. Pada akhirnya, tarif cukai rokok di semua lapisan harus seragam (satu lapisan). Dalam konteks Indonesia, diperlukan peta jalan yang jelas dan terancang dengan baik untuk memandu penyederhanaan struktur cukai secara bertahap agar selaras dengan rekomendasi ini.

4. **Mendorong kesetaraan kesehatan melalui kebijakan yang komprehensif**

Bukti dari berbagai negara menunjukkan bahwa perokok berpendapatan lebih rendah cenderung lebih sensitif terhadap perubahan harga, sehingga kenaikan cukai berpotensi menghasilkan dampak kesehatan yang lebih besar bagi kelompok ini. Untuk memaksimalkan efek ini, kebijakan fiskal perlu dilengkapi dengan intervensi non-fiskal yang tepat sasaran—mulai dari dukungan berhenti merokok yang terjangkau hingga kampanye kesadaran publik yang dirancang sesuai konteks dan karakteristik kelompok sasaran.

>> AUTHORS

Muhammad Zulfiqar Firdaus

Fariza Zahra Kamilah

Beladenta Amalia

Aufia Espresso

I Dewa Gede Karma Wisana

⁶ World Health Organization, "Raise Tobacco Taxes and Prices for a Healthy and Prosperous Indonesia," 2020.

⁷ André Salem Szklo et al., "Single Cigarette Sales Contravene Tobacco Control Policies, Brazil," *Bulletin of the World Health Organization* 102, no. 11 (2024): 834–36, <https://doi.org/10.2471/BLT.24.291807>; Gea Melinda et al., "Loose Cigarette Purchase and Adolescent Smoking in Indonesia: A Mixed-Methods Study," *BMJ Open* 15, no. 1 (2025): e087786, <https://doi.org/10.1136/bmjopen-2024-087786>.

⁸ *Illicit Trade in Tobacco Products Need Not Hinder Tobacco Tax Policy Reforms and Increases*, Tobacco Economics White Paper. (Tobacco Economics, Health Policy Center, Institute for Health Research and Policy, University of Illinois at Chicago, 2019), <http://www.tobacconomics.org/>; Center for Indonesia's Strategic Development Initiatives, *Illicit Cigarettes Consumption: Empty Packs Survey in Six Indonesian Cities* (CISDI, 2025)