



**BRIEFING  
PAPERS**

## **Global State of Tobacco Harm Reduction**



### **Gelombang berikutnya dalam upaya pengurangan risiko tembakau?**

**Pergeseran tren dari merokok ke produk nikotin yang lebih aman di Korea Selatan, Irlandia, dan Estonia**

**September  
2026**

KUNJUNGI **GSTHR.ORG** UNTUK PUBLIKASI LAINNYA



[gsthr.org](https://gsthr.org)



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



[@gsthr](https://facebook.com/gsthr)



[@gsthr](https://youtube.com/gsthr)



[@gsthr.org](https://instagram.com/gsthr)



Creative Commons  
Attribution (CC BY)

## Pendahuluan

Briefing Paper ini membahas tiga negara yang menunjukkan pergeseran tren yang kontras dalam upaya meninggalkan rokok: satu belum tuntas, satu terhenti, dan satu makin cepat.

Pengurangan risiko tembakau atau tobacco harm reduction (THR) sering kali dibahas dengan mengacu pada beberapa negara terkemuka dengan peningkatan penggunaan berbagai **produk nikotin yang lebih aman (safer nicotine products/SNP)** yang terjadi beriringan dengan penurunan pesat dalam penggunaan rokok. Di Swedia dan Norwegia, snus secara signifikan menggantikan kebiasaan merokok. Swedia adalah satu-satunya negara anggota Uni Eropa yang telah mencapai “status bebas asap rokok” dengan prevalensi merokok kurang dari 5% pada orang dewasa. Di Islandia, produk nikotin oral dan vaping sama-sama mengalami peningkatan seiring dengan penurunan merokok yang makin mendekati target tersebut. Jumlah pengguna vape telah melampaui jumlah perokok, baik di Inggris Raya maupun Selandia Baru, dan setelah masuknya produk tembakau yang dipanaskan (heated tobacco products/HTP) di Jepang, terjadi penurunan penjualan rokok sebesar 50% yang baru pertama kali terjadi.<sup>1,2,3,4,5</sup> Proyek GSTHR telah mengkaji jalur-jalur ini dalam Briefing Paper sebelumnya. Kanada dan Amerika Serikat juga menjadi bagian dari pembahasan THR yang lebih luas. Secara keseluruhan, negara-negara ini menunjukkan bagaimana penggunaan rokok dapat menurun dengan cepat ketika alternatif nonpembakaran diadopsi secara luas.<sup>6</sup>

Namun, di luar kasus-kasus yang lebih dikenal ini, Korea Selatan, Irlandia, dan Estonia menawarkan tiga rute yang belum mapan yang layak untuk dianalisis dan diamati: adopsi HTP yang cepat, tetapi diikuti penggunaan polinikotin yang meluas di Korea Selatan; penggunaan vape yang sudah mapan diiringi dengan stagnasi penurunan angka merokok di Irlandia; serta, di Estonia, lonjakan tajam dalam praktik vape diiringi dengan percepatan penurunan angka merokok. Briefing Paper ini membandingkan ketiga lintasan tersebut dan mempertimbangkan kondisi-kondisi yang mendukung, menghambat, atau menghalangi peralihan dari rokok.

## Mengapa fokus pada negara-negara THR yang sedang berkembang?

Tren pada tingkat populasi tidak dapat membuktikan bahwa individu beralih kebiasaan dan perbedaan desain survei membatasi perbandingan langsung antarnegara.

Korea Selatan, Irlandia, dan Estonia menawarkan tiga rute yang belum mapan menuju pengurangan merokok yang layak untuk dianalisis dan diamati



Meskipun demikian, gerakan berkelanjutan ke arah yang berlawanan—makin sedikit orang yang merokok dan makin banyak yang menggunakan produk SNP—merupakan sinyal penting mengenai kemungkinan terjadinya substitusi dan alasan untuk meneliti apa yang mendukung atau menghambatnya.

Kasus-kasus THR yang sudah mapan sering kali mencerminkan kekhasan sejarah, budaya produk, dan cepatnya adopsi dari konsumen; hanya beberapa di antaranya, terutama Inggris Raya dan Selandia Baru, yang juga mendapat manfaat dari dukungan kebijakan yang eksplisit. Kasus-kasus yang sedang berkembang yang dibahas di sini mempertanyakan apakah peralihan yang signifikan dari rokok dapat terjadi bahkan di negara-negara yang pemerintahnya tetap bersikap netral atau berhati-hati.

Tak satu pun dari ketiga negara yang dianalisis memiliki strategi THR yang proporsional dengan risikonya. Pesan resmi pemerintah atas SNP umumnya bersifat hati-hati atau skeptis, sedangkan sebagian besar regulasinya menerapkan pendekatan pengendalian tembakau konvensional terhadap produk-produk ini. Meskipun demikian, akses legal dan permintaan konsumen telah menciptakan ruang bagi perubahan yang dapat diukur. Perbandingan tersebut juga menunjukkan bahwa tidak ada pengganti rokok yang universal. Korea Selatan merupakan pasar utama HTP, sedangkan vape menjadi pilihan utama di Irlandia dan Estonia. Rute yang diambil bergantung pada ketersediaan produk, harga, budaya, struktur ritel, dan preferensi konsumen.

Ini bukanlah satu-satunya kasus yang mulai muncul. Sebagai contoh, Swiss dan Belgia menunjukkan peningkatan berkelanjutan dalam penggunaan vape seiring dengan penurunan angka merokok; Ceko, Latvia, dan Lituania menunjukkan pertumbuhan baik dalam penggunaan vape maupun HTP; sedangkan Yunani, Slovakia, Portugal, dan Hungaria menunjukkan pola yang didorong oleh HTP.<sup>7</sup> Semua negara tersebut tidak dibahas di sini karena tiga negara yang dipilih menunjukkan lintasan yang paling kontras. Detail dan analisis lebih lanjut mengenai pola yang lebih luas tersedia di [The Global State of Tobacco Harm Reduction 2026: A Situation Report](#).

## Korea Selatan: transisi yang didorong oleh HTP dengan peningkatan penggunaan polinikotin

Korea Selatan telah mencatat penurunan merokok yang signifikan dalam jangka panjang. Prevalensi merokok pada orang dewasa turun dari 35,1% pada tahun 1998 menjadi 17,7% pada tahun 2022, sedangkan prevalensi merokok pada pria turun dari 66,3% menjadi 30,0%. Sebagian besar kemajuan ini terjadi sebelum HTP masuk, yang mencerminkan pengendalian tembakau konvensional dan perubahan norma sosial.<sup>8</sup>

gerakan berkelanjutan ke arah yang berlawanan—makin sedikit orang yang merokok dan makin banyak yang menggunakan SNP—merupakan sinyal penting mengenai kemungkinan terjadinya substitusi dan alasan untuk meneliti apa yang mendukung atau menghambatnya

tidak ada pengganti rokok yang bersifat universal—rute yang diambil bergantung pada ketersediaan produk, harga, budaya, struktur ritel, dan preferensi konsumen

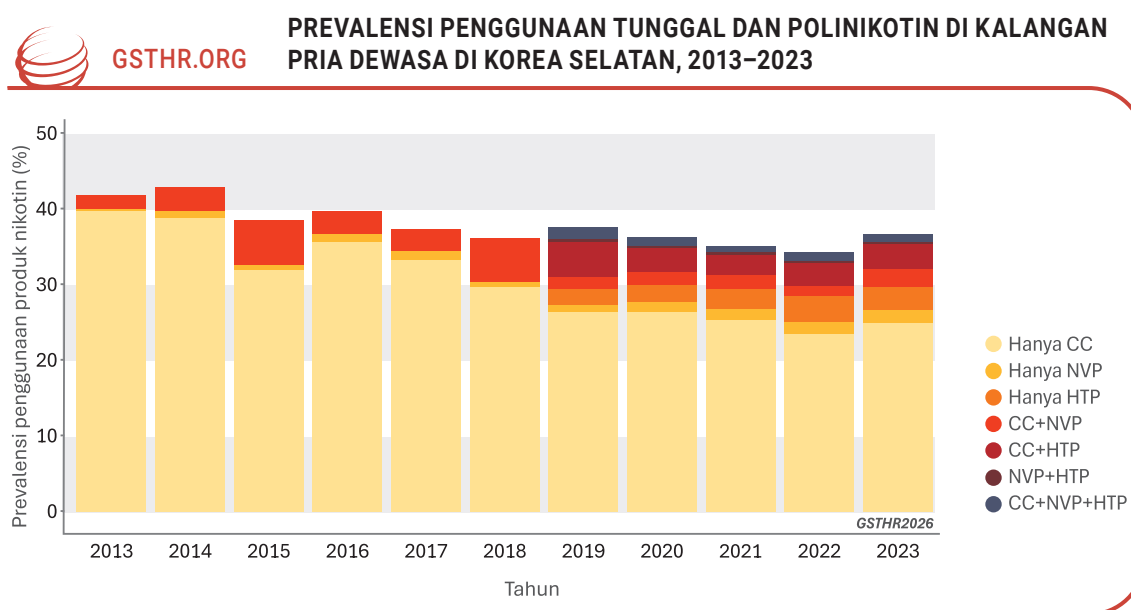


Fase baru dimulai ketika HTP memasuki pasar pada tahun 2017. Pada tahun 2022, 5,9% orang dewasa menggunakan HTP dan 3,5% menggunakan vape nikotin, sementara angka merokok telah turun dari 22,3% pada tahun 2017 menjadi 17,7% pada tahun 2022. Waktunya sejalan dengan terjadinya substitusi baru, meskipun bukti yang lebih baru memperumit gambaran tersebut.<sup>9</sup>

Di kalangan pria, prevalensi penggunaan keseluruhan produk tembakau atau nikotin yang diukur secara umum tetap stabil antara tahun 2019 dan 2023, sementara komposisi penggunaannya mengalami perubahan. Penggunaan rokok secara eksklusif mengalami penurunan. Penggunaan polinikotin—penggunaan dua atau lebih produk nikotin oleh individu—menyumbang pangsa pasar nikotin yang terus meningkat, naik dari 1,8% pada tahun 2013 menjadi 6,9% pada tahun 2023. Penelitian sebelumnya menemukan bahwa sekitar 90% pengguna HTP juga merokok, menggunakan vape nikotin, atau menggunakan ketiga produk tersebut.<sup>10,11</sup> Oleh karena itu, transisi Korea Selatan belakangan ini tampaknya makin berfokus pada perubahan komposisi produk yang digunakan, daripada penurunan lebih lanjut dalam prevalensi penggunaan produk nikotin secara keseluruhan.

Kemajuan yang dicapai juga sangat tidak merata. Kebiasaan merokok masih terkonsentrasi di kalangan pria dengan pendapatan rendah, tingkat pendidikan rendah, dan pekerja kasar; di kalangan pria yang hidup dengan gangguan jiwa berat, prevalensinya justru meningkat dari 44,7% pada tahun 2013 menjadi 47,2% pada tahun 2023.<sup>12</sup>

**Gambar 1**



CC: rokok konvensional, NVP: produk vape nikotin, HTP: produk tembakau yang dipanaskan. Polinikotin mengacu pada penggunaan dua atau lebih produk nikotin. Perlu dicatat bahwa penggunaan HTP baru diukur mulai tahun 2019, meskipun HTP telah diperkenalkan di Korea pada tahun 2017. Data diperoleh dari Korea National Health and Nutrition Examination Survey (KNHANES), sebuah survei lintas sektoral berulang yang representatif secara nasional, pada periode 2013–2023. Semua estimasi diberi bobot menggunakan bobot sampel yang disediakan oleh KNHANES. GSTHR2026. Sumber data: Diadaptasi dari Lee dkk. (2026).

Berbagai alasan mengapa masyarakat di Korea Selatan beralih ke HTP membantu menjelaskan mengapa adopsi yang pesat belum berujung pada peralihan sepenuhnya. Alasan utama penggunaan HTP secara rutin adalah bau yang lebih sedikit dibandingkan merokok—disebutkan oleh 71,3% responden—serta persepsi bahwa HTP lebih tidak

berbahaya daripada rokok konvensional—disebutkan oleh 48,6% responden. Namun, hanya 35,4% konsumen yang menggunakan HTP dan rokok secara bersamaan yang melaporkan menggunakan HTP untuk berhenti merokok.<sup>13</sup> Oleh karena itu, karakteristik produk seperti kemudahan, bau yang lebih sedikit, dan penerimaan sosial dapat mendorong pertumbuhan pasar yang substansial tanpa harus mengakhiri penggunaan rokok konvensional.

Lingkungan kebijakan di Korea Selatan hanya memberikan insentif terbatas bagi konsumen untuk sepenuhnya mengganti rokok konvensional dengan produk SNP. Pajak menyumbang 73,8% dari harga eceran rokok dan 66,8% dari harga HTP sehingga keuntungan fiskal yang diperoleh dari peralihan tersebut relatif kecil.<sup>14</sup> Hingga kini, belum ada strategi kesehatan masyarakat yang terkoordinasi maupun dukungan eksplisit dari pemerintah terhadap HTP sebagai opsi pengurangan risiko, yang berarti transisi ke produk HTP sebagian besar bergantung pada preferensi konsumen.

Korea Selatan menunjukkan potensi disruptif maupun keterbatasan dari transisi yang didorong oleh konsumen. HTP berhasil meraih pangsa pasar yang signifikan dan bertepatan dengan penurunan kembali angka merokok, tetapi pertumbuhan polinikotin pada periode selanjutnya menunjukkan bahwa transformasi pasar tidak otomatis menghasilkan substitusi yang utuh. Untuk mewujudkan pengurangan risiko tembakau secara utuh di Korea Selatan, para polinikotin kini harus didorong untuk berhenti merokok sepenuhnya, dengan pengurangan merokok secara substansial diperlakukan sebagai langkah sementara, terutama pada kelompok yang paling sedikit mendapat manfaat dari penurunan tingkat merokok secara nasional.

## Irlandia: perkembangan transisi yang terhenti

Irlandia menggabungkan kebijakan pengendalian tembakau konvensional yang ketat dengan pendekatan yang makin ketat terhadap produk nikotin untuk konsumen. Kemajuan awal dalam peralihan dari rokok ke SNP kini terhenti. Meskipun pembatasan terbaru tidak menjadi penyebab awal perlambatan tersebut, pembatasan tersebut berpotensi menghambat kemajuan lebih lanjut dalam upaya menjauhi kebiasaan merokok.

Prevalensi merokok pada orang dewasa turun drastis dari 23% pada tahun 2015 menjadi 17% pada tahun 2019, tetapi secara umum tidak berubah sejak saat itu. Pada tahun 2025, angkanya masih 17%—jauh di atas target Tobacco Free Ireland untuk menurunkan prevalensi di bawah 5% pada tahun tersebut. Merokok juga tetap jauh lebih umum di kalangan laki-laki dan orang dewasa dengan tingkat pendidikan yang lebih rendah, yang menunjukkan bahwa langkah-langkah pengendalian tembakau konvensional memberikan hasil yang kurang signifikan di antara populasi perokok yang tersisa.<sup>15,16</sup>

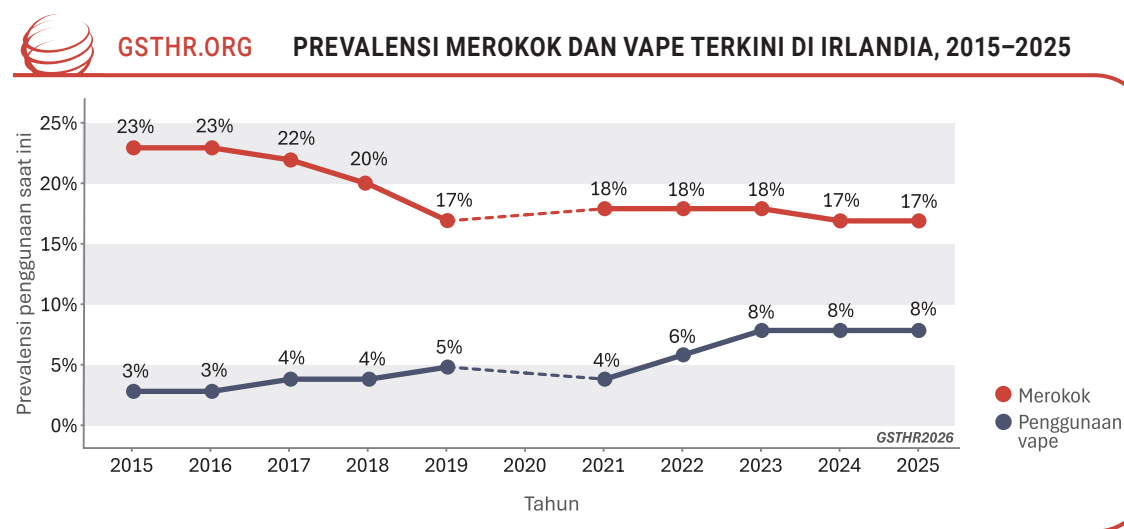
“  
karakteristik produk seperti kemudahan, bau yang berkurang, dan penerimaan sosial dapat mendorong pertumbuhan pasar yang signifikan tanpa harus mengakhiri penggunaan rokok konvensional



Pada periode yang sama, vape menjadi komoditas utama di pasar nikotin Irlandia. Tingkat penggunaannya meningkat dari 3% pada tahun 2015 menjadi 5% pada tahun 2019, mencapai 8% pada tahun 2023, dan tetap berada pada tingkat tersebut pada tahun 2024 dan 2025. Pada tahun 2025, setengah dari pengguna vape saat ini dulunya adalah perokok, sebuah pola yang konsisten dengan substitusi yang signifikan. Sementara itu, sepertiga di antaranya tetap merokok, yang mengindikasikan adanya penggunaan ganda yang substansial. Oleh karena itu, vape telah menjadi rute potensial yang penting untuk menjauhi rokok, meskipun proses substitusi telah terhenti.<sup>17,18,19</sup>



**Gambar 2**



GSTHR2026. Sumber data: Survei Healthy Ireland 2015–2025.

Penurunan momentum ini cukup mencolok. Tingkat merokok menurun sementara vape meningkat, dan kedua tren tersebut kemudian mencapai titik jenuh. Hal ini tidak membuktikan bahwa perlambatan pertumbuhan vape menyebabkan stagnasi merokok: tingkat merokok sudah mencapai titik jenuh sebelum pertumbuhan vape berhenti, dan data tingkat populasi tidak dapat mengidentifikasi peralihan perilaku individu.

Lingkungan kebijakan terkini di Irlandia, yang bersifat preventif, mungkin memperkuat stagnasi ini. Pada tahun 2025, 74% orang dewasa meyakini bahwa vape sama berbahayanya atau lebih berbahaya daripada merokok, sedangkan hanya 11% yang menganggapnya kurang berbahaya.<sup>20</sup> Kesalahpahaman pada skala sebesar ini melemahkan insentif bagi para perokok untuk beralih sepenuhnya.

Kebijakan juga menjadi lebih ketat. Pajak sebesar 0,50 euro per mililiter cairan rokok elektronik mulai berlaku pada November 2025.<sup>21</sup> Jika dibebankan sepenuhnya kepada konsumen, hal ini berpotensi menaikkan harga cairan rokok elektronik sistem terbuka hingga tiga kali lipat dan meningkatkan biaya bahan habis pakai pod sekitar 40%, meskipun vape tetap jauh lebih murah daripada merokok.<sup>22</sup>

kenaikan harga serta  
berkurangnya daya tarik  
dan aksesibilitas alternatif  
dapat menghambat peralihan  
dan memperpanjang beban  
merokok yang masih tersisa  
di Irlandia

Pada Maret 2026, pemerintah menyetujui usulan untuk membatasi iklan dan tampilan produk di toko ritel, membatasi kemasan dan deskripsi rasa, serta menetapkan rasa tembakau sebagai rasa baku yang diizinkan untuk produk penghirup nikotin.<sup>23</sup> Langkah-langkah ini dimaksudkan untuk mengurangi minat kaum muda terhadap vape. Namun, dengan menaikkan harga serta mengurangi daya tarik dan aksesibilitas alternatif tersebut, langkah-langkah ini justru dapat menghambat peralihan dari merokok ke vape dan memperpanjang beban merokok yang masih tersisa di Irlandia.

Yang penting, data terkini mengenai remaja tidak menunjukkan peningkatan angka merokok seperti yang digaungkan ‘hipotesis pintu gerbang’ sederhana—bahwa vape dapat membuat remaja lebih cenderung mulai merokok. Di kalangan siswa Irlandia berusia 15–16 tahun, prevalensi merokok saat ini turun dari 14,4% pada tahun 2019 menjadi 9% pada tahun 2024, sedangkan prevalensi vape saat ini juga menurun dari 21,5% menjadi 18,1%.<sup>24</sup> Penggunaan vape di kalangan remaja tetap menjadi kekhawatiran yang sah, tetapi tren ini tidak mendukung klaim bahwa vape menjadi pemicu lonjakan kembali merokok di kalangan remaja belakangan ini. Perlindungan remaja dan pengurangan risiko bagi orang dewasa dapat diupayakan secara bersamaan: penerapan batasan usia dan pengendalian pemasaran yang bertanggung jawab tidak perlu menghalangi komunikasi risiko komparatif yang akurat atau akses ke alternatif yang dapat diterima bagi orang dewasa yang merokok.

Oleh karena itu, Irlandia bukanlah contoh keberhasilan THR yang mapan, tetapi juga tidak memberikan bukti bahwa vape telah gagal. Ini adalah masa transisi yang telah kehilangan momentumnya. Pergeseran dari produk tembakau konvensional sudah cukup terlihat, tetapi kemajuan pada masa depan akan bergantung pada apakah kebijakan mendukung, alih-alih menghambat, proses tersebut. Komunikasi dan regulasi yang proporsional dengan risiko dapat membantu tren penurunan merokok kembali berlanjut; tetapi, pendekatan yang makin membatasi alternatif yang lebih aman mungkin akan memperpanjang kondisi stagnasi saat ini.

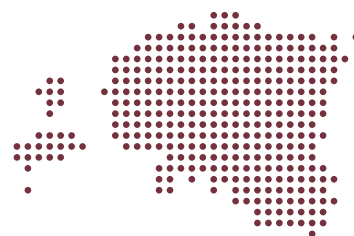


komunikasi dan regulasi yang proporsional dengan risiko dapat membantu tren penurunan angka merokok kembali berlanjut; tetapi, pendekatan yang makin membatasi alternatif yang lebih aman mungkin akan memperpanjang kondisi stagnasi saat ini

## Estonia: Lintasan baru yang paling jelas

Di antara ketiga negara yang diteliti di sini, Estonia memberikan bukti paling jelas mengenai transisi THR yang sedang berkembang. Lintasan perkembangannya sangat mencolok karena perubahan tercepat baru terjadi setelah tahun 2020, ketika penurunan merokok yang bertahap berganti menjadi pergeseran yang drastis.

Angka perokok aktif turun dari 34,2% pada tahun 2012 menjadi 25,0% pada tahun 2018, sebelum naik sedikit menjadi 26,1% pada tahun 2020. Namun, selama empat tahun berikutnya, angka tersebut turun tajam menjadi 19,0%. Angka merokok harian mengikuti pola yang sama, turun dari 17,9% pada tahun 2020 menjadi 13,2% pada tahun 2024. Pada saat yang sama, penggunaan vape saat ini meningkat lebih dari tiga kali lipat, dari 3,8% menjadi 13,5%, sedangkan penggunaan vape harian meningkat empat kali lipat, dari 1,6%

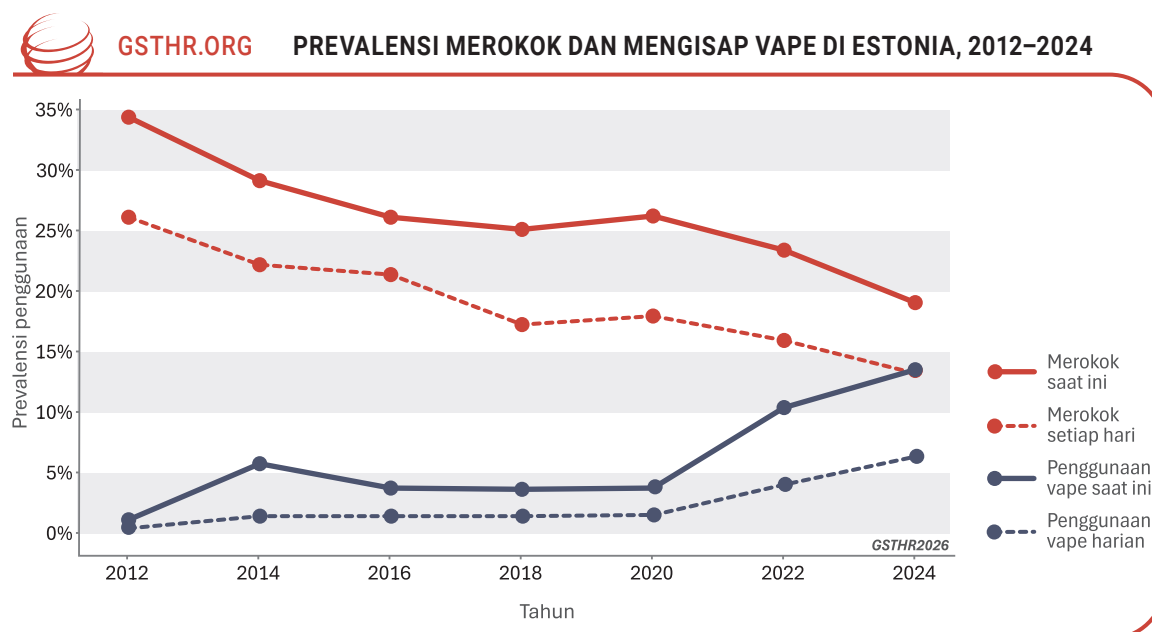


menjadi 6,4%. Pada tahun 2024, prevalensi penggunaan vape harian mendekati setengah dari tingkat merokok harian. Kantong nikotin dan HTP juga mulai terlihat di pasar, meskipun pada tingkat yang lebih rendah: 2,8% orang dewasa menggunakan kantong nikotin dan 1,2% menggunakan HTP setiap hari.<sup>25</sup>

Pola di Estonia ini sangat menarik karena pergeseran tersebut terlihat, baik dalam penggunaan saat ini maupun penggunaan harian. Angka merokok menurun, sedangkan penggunaan vape meningkat, berdasarkan kedua ukuran tersebut. Hal ini membuat kemungkinannya sebagai tren sesaat sangat kecil. Antara tahun 2020 dan 2024, angka merokok saat ini turun sebesar 7,1 poin persentase, sementara angka penggunaan vape saat ini naik sebesar 9,7 poin. Data agregat tidak dapat membuktikan bahwa individu yang sama telah beralih dan tidak diragukan lagi ada beberapa orang yang menggunakan kedua produk tersebut. Meskipun demikian, percepatan penurunan angka merokok dan peningkatan penggunaan vape yang terjadi secara bersamaan memberikan salah satu sinyal deskriptif terkuat di Eropa mengenai kemungkinan terjadinya substitusi.

percepatan simultan dalam penurunan merokok dan peningkatan penggunaan vape memberikan salah satu sinyal deskriptif terkuat di Eropa mengenai kemungkinan substitusi

**Gambar 3**



GSTHR2026. Sumber data: Laporan Tervise Arengu Instituut 2012–2024.

Estonia belum secara resmi mendukung THR. Kerangka regulasi negaranya mencerminkan pendekatan kehati-hatian yang umum diterapkan di seluruh Uni Eropa, termasuk pembatasan terhadap iklan, rasa, penjualan jarak jauh, dan penggunaan di tempat umum. Namun, vape nikotin dan alternatif nonpembakaran lainnya tetap tersedia secara legal. Oleh karena itu, Estonia telah memberikan contoh yang kuat tentang bagaimana transisi yang dipimpin konsumen dapat berkembang tanpa dukungan eksplisit dari pemerintah, asalkan alternatif yang lebih aman tetap cukup mudah diakses dan dapat diterima.<sup>26</sup>

Namun, tren ini kini mungkin akan menghadapi ujian kebijakan yang signifikan. Pada Juli 2026, Estonia membuka konsultasi publik atas draf amandemen yang secara efektif akan membatasi profil rasa e-liquid hanya pada tembakau dan mentol, membatasi kandungan nikotin dalam kantong dan produk lain hingga 4 mg/g, serta melarang penjualan jarak jauh di dalam negeri maupun lintas batas.<sup>27</sup> Meskipun dimaksudkan untuk melindungi kaum muda, pembatasan ini berpotensi mengurangi daya tarik, efektivitas, dan aksesibilitas alternatif legal bagi orang dewasa yang merokok. Bukti dari pembatasan rasa di AS menunjukkan bahwa langkah-langkah semacam itu dapat mengurangi penggunaan vape di semua kelompok usia, sekaligus menyebabkan peningkatan yang tidak diinginkan dalam konsumsi rokok di kalangan sebagian orang dewasa muda.<sup>28,29</sup>

Oleh karena itu, gelombang survei mendatang akan sangat penting untuk menunjukkan apakah Estonia terus bergerak menuju prevalensi merokok yang lebih rendah atau apakah regulasi yang makin ketat menghambat salah satu transisi THR yang paling jelas sedang berkembang di Eropa.

## Kesimpulan: Apa yang dapat kita pelajari dari ketiga studi kasus ini mengenai masa depan THR?

Korea Selatan, Irlandia, dan Estonia sedang menjalani proses transisi alih-alih kisah sukses yang sudah tuntas. Memperhatikan lintasan nasional penggunaan produk tembakau dan nikotin di negara-negara tersebut memberikan sejumlah wawasan mengenai bagaimana THR dapat berlangsung di berbagai negara. Pertama, negara-negara ini menegaskan bahwa substitusi dapat dimulai tanpa dukungan eksplisit pemerintah terhadap THR. Ketersediaan secara hukum, penerimaan produk, dan permintaan konsumen dapat menjadi faktor yang cukup untuk memulai transisi menjauh dari rokok—tetapi, kebijakan menjadi krusial dalam menentukan apakah transisi tersebut tetap parsial dan tidak merata, atau berkembang menjadi peralihan yang cepat, menyeluruh, dan adil.

Estonia telah memberikan contoh yang kuat tentang bagaimana transisi yang dipimpin konsumen dapat berkembang tanpa dukungan eksplisit dari pemerintah, asalkan alternatif yang lebih aman tetap cukup mudah diakses dan dapat diterima

Korea Selatan, Irlandia, dan Estonia membuktikan bahwa proses peralihan dapat dimulai tanpa dukungan eksplisit pemerintah terhadap pengurangan risiko tembakau (THR); ketersediaan produk secara legal, penerimaan produk oleh masyarakat, dan permintaan konsumen sudah cukup untuk memulai transisi menjauhi rokok



Kedua, rute untuk berhenti merokok juga berbeda-beda di setiap pasar. Penggunaan HTP mendominasi di Korea Selatan, berdampingan dengan kebiasaan merokok konvensional yang masih bertahan dan meningkatnya penggunaan berbagai produk. Sementara itu, vape memainkan peran sentral di Irlandia dan Estonia. Produk mana yang mendominasi bergantung pada ketersediaan, harga, budaya, struktur ritel, dan—yang paling penting—preferensi konsumen. Regulasi yang hanya mendukung satu jenis produk nikotin yang lebih aman tidak akan mencerminkan perilaku masyarakat yang sebenarnya dan berpotensi membatasi potensi pengurangan bahaya.

Komunikasi risiko yang akurat juga sangat penting. Ketika orang dewasa meyakini, misalnya, bahwa mengisap vape sama berbahayanya dengan merokok, mereka memiliki sedikit insentif untuk beralih. Komunikasi kesehatan masyarakat harus menjelaskan bahwa produk nikotin yang lebih aman bukanlah bebas risiko, tetapi bahwa terus merokok jauh lebih berbahaya. Perlindungan remaja dan pengurangan risiko bagi orang dewasa tidak boleh diperlakukan sebagai tujuan yang saling bertentangan. Pemerintah dapat menegakkan pembatasan usia dan membatasi promosi yang ditujukan kepada remaja sambil tetap menyediakan alternatif yang terjangkau, dapat diterima, dan mudah diakses bagi perokok dewasa. Oleh karena itu, pajak baru dan pembatasan produk harus dievaluasi tidak hanya berdasarkan efek yang diinginkan, tetapi juga berdasarkan dampaknya terhadap tingkat merokok, peralihan total, kambuhnya kebiasaan merokok setelah beralih ke SNP, ketidaksetaraan kesehatan, dan pertumbuhan pasar gelap.

Pada akhirnya, keberhasilan tidak seharusnya diukur semata-mata berdasarkan tingkat adopsi produk nikotin yang lebih aman, melainkan berdasarkan seberapa cepat dan adil penurunan angka merokok, berapa banyak orang yang beralih sepenuhnya, serta apakah perubahan-perubahan tersebut berkelanjutan. Lingkungan kebijakan yang memudahkan—bukan mempersulit—pilihan yang lebih aman sangat penting untuk mewujudkan potensi penuh dari pengurangan risiko tembakau.

peraturan yang hanya mendukung satu jenis produk nikotin yang lebih aman tidak akan mencerminkan bagaimana perilaku masyarakat sebenarnya dan dapat membatasi potensi pengurangan risiko

lingkungan kebijakan yang memudahkan, bukan mempersulit, pilihan yang lebih aman sangat penting untuk mewujudkan potensi penuh dari pengurangan risiko tembakau

## Referensi

- <sup>1</sup> *How snus is replacing smoking in Norway: A revolution led by consumers and product innovation* (Briefing Papers). (2025). Global State of Tobacco Harm Reduction (GSTHR). <https://gsthr.org/resources/briefing-papers/how-snus-is-replacing-smoking-in-norway-a-revolution-led-by-consumers-and-product-innovation/how-snus-is-replacing-smoking-in-norway-a-revolution-led-by-consumers-and-product-innovation/>.
- <sup>2</sup> Porritt, O. (2025b). *From cigarettes to snuff to nicotine pouches: The unusual Icelandic model for tobacco harm reduction* (GSTHR Briefing Papers). Global State of Tobacco Harm Reduction. <https://gsthr.org/resources/briefing-papers/from-cigarettes-to-snuff-to-nicotine-pouches-the-unusual-icelandic-model-for-tobacco-harm-reduction/>.
- <sup>3</sup> GSTHR. (2024a). *A smokefree UK? How research, policy and vapes have cut smoking rates* (Briefing Papers). Global State of Tobacco Harm Reduction (GSTHR). <https://gsthr.org/resources/briefing-papers/a-smokefree-uk-how-research-policy-and-vapes-have-cut-smoking-rates/a-smokefree-uk-how-research-policy-and-vapes-have-cut-smoking-rates/>.
- <sup>4</sup> GSTHR. (2024b). *Pro-consumer laws and an endorsement for vaping: Why smoking is disappearing in Aotearoa New Zealand* (Briefing Papers). Global State of Tobacco Harm Reduction (GSTHR). <https://gsthr.org/resources/briefing-papers/pro-consumer-laws-and-an-endorsement-for-vaping-why-smoking-is-disappearing-in-aotearoa-new-zealand/pro-consumer-laws-and-an-endorsement-for-vaping-why-smoking-is-disappearing-in-aotearoa-new-zealand/>.
- <sup>5</sup> Porritt, O. (2025a). *Why is tobacco harm reduction needed and what is the evidence it works?* (GSTHR Briefing Papers). Global State of Tobacco Harm Reduction (GSTHR). <https://gsthr.org/resources/briefing-papers/why-is-tobacco-harm-reduction-needed-and-what-is-the-evidence-it-works/>.
- <sup>6</sup> Shapiro, H., & Mzhavanadze, G. (2026). *The Global State of Tobacco Harm Reduction 2026: A Situation Report* (No. 5; GSTHR Major Reports). Global State of Tobacco Harm Reduction (GSTHR). <https://gsthr.org/resources/thr-reports/the-global-state-of-tobacco-harm-reduction-2026-a-situation-report/>.
- <sup>7</sup> Shapiro & Mzhavanadze, 2026.
- <sup>8</sup> Park, J. E., Jeong, W. M., Choi, Y. J., Kim, S. Y., Yeob, K. E., & Park, J. H. (2024). Tobacco Use in Korea: Current Epidemiology and Public Health Issues. *Journal of Korean Medical Science*, 39(45), e328. <https://doi.org/10.3346/jkms.2024.39.e328>.
- <sup>9</sup> Park, Jeong, Choi, Kim, Yeob, & Park, 2024.
- <sup>10</sup> Lee, B., Kwon, M., Park, A.-H., & Kim, H. (2026). Tobacco use trends in South Korea, 2013–2023: Persistent disparities and emerging challenges in a repeated cross-sectional study. *Tobacco Induced Diseases*, 24(February), 1–11. <https://doi.org/10.18332/tid/215655>.
- <sup>11</sup> Kim, S. H., & Cho, H.-J. (2020). Prevalence and correlates of current use of heated tobacco products among a nationally representative sample of Korean adults: Results from a cross-sectional study. *Tobacco Induced Diseases*, 18(August). <https://doi.org/10.18332/tid/125232>.
- <sup>12</sup> Lee, Kwon, Park, & Kim, 2026.
- <sup>13</sup> Seo, H. G., Xu, S. S., Li, G., Gravely, S., Quah, A. C. K., Lee, S., Lim, S., Cho, S., Kim, Y., Lee, E. S., Choi, Y.-J., Miller, C. R., Goniewicz, M. L., O'Connor, R. J., & Fong, G. T. (2023). Reasons for Initiation and Regular Use of Heated Tobacco Products among Current and Former Smokers in South Korea: Findings from the 2020 ITC Korea Survey. *International Journal of Environmental Research and Public Health*, 20(6), 4963. <https://doi.org/10.3390/ijerph20064963>.
- <sup>14</sup> WHO. (2026). *Tobacco MPOWER Raise taxes: Tobacco and nicotine products national taxes*. The Global Health Observatory. <https://www.who.int/data/gho/data/indicators/indicator-details/GHO/tobacco-raise-taxes-national-taxes-for-and-nicotine-products>.
- <sup>15</sup> Healthy Ireland; Department of Health. (2026a). *Healthy Ireland Survey. Publications. Healthy Ireland Surveys 2015–2025*. Gov.ie; Government of Ireland. <https://www.gov.ie/en/healthy-ireland/publications/healthy-ireland-survey-2025/>.
- <sup>16</sup> Healthy Ireland; Department of Health. (2026b, Juli 20). *Healthy Ireland Policies*. Gov.ie; Government of Ireland. <https://www.gov.ie/en/healthy-ireland/policy-information/healthy-ireland-policies/>.
- <sup>17</sup> Healthy Ireland; Department of Health, 2026a.
- <sup>18</sup> *Healthy Ireland; Department of Health, 2026b*.
- <sup>19</sup> Brennan, M. M., Bowe, A. K., Sheridan, A., Doyle, F., Boland, F., & Kavanagh, P. (2025). Evolution of nicotine product use in Ireland 2015–2023, and associations with quit intentions and attempts: An analysis of nationally representative repeated cross-sectional surveys. *The Lancet Regional Health – Europe*, 55. <https://doi.org/10.1016/j.lanepe.2025.101352>.
- <sup>20</sup> Healthy Ireland; Department of Health, 2026a.
- <sup>21</sup> *Revenue publishes guidance on new “Vape Tax.”* (2025, September 30). Revenue. Cáin Agus Custaim Na hÉireann. Irish Tax and Customs. <https://www.revenue.ie/en/corporate/press-office/press-releases/2025/pr-093025-vape-tax.aspx>.
- <sup>22</sup> Shapiro & Mzhavanadze, 2026.
- <sup>23</sup> Department of Health. (2026, Maret 4). *Ministers announce Government approval of proposals for further regulation of nicotine products*. Gov.ie; Government of Ireland. <https://www.gov.ie/en/department-of-health/press-releases/ministers-announce-government-approval-of-proposals-for-further-regulation-of-nicotine-products/>.
- <sup>24</sup> European Union Drugs Agency. (2025). *Key findings from the 2024 European school survey project on alcohol and other drugs (ESPAD)*. Publications Office. <https://data.europa.eu/doi/10.2810/5746644>.
- <sup>25</sup> Reile, R., Põlajev, A., & Saavaste, J. (2025). *Eesti täiskasvanud rahvastiku tervisekäitumise uuring 2024: Metoodika ja standardtabelite kogumik [Health behaviour among the Estonian adult population 2024: Methodology and standard tables]* (No. 978-9949-666-68–3). Tervise Arengu Instituut. [https://tai.ee/sites/default/files/2025-04/tku2024\\_kogumik\\_29apr2025\\_final.pdf](https://tai.ee/sites/default/files/2025-04/tku2024_kogumik_29apr2025_final.pdf).

<sup>26</sup> *E-cigarette vaping in Estonia*. (2026). Global State of Tobacco Harm Reduction.

[https://gsthr.org/countries/profile/est/e\\_cigarettes/](https://gsthr.org/countries/profile/est/e_cigarettes/).

<sup>27</sup> Justiits- ja Digiministeerium. (2026, Juli 17). *Tubakaseaduse ja riigilõivuseaduse muutmise seaduse eelnõu esitamine kooskõlastamiseks ja arvamuse avaldamiseks Draft Act amending the Tobacco Act and the State Fees Act, File No. 26-0826* [8-1/5425-1]. Eelnõude infosüsteem (EIS); Justiits- ja Digiministeerium.

<https://eelnoud.valitsus.ee/main/mount/docList/c5556638-5d38-467f-bd6d-e3c16ad59fda#c8z7oFXU>.

<sup>28</sup> Friedman, A. S., Pesko, M. F., & Whitacre, T. R. (2024). Flavored E-Cigarette Sales Restrictions and Young Adult Tobacco Use. *JAMA Health Forum*, 5(12), e244594. <https://doi.org/10.1001/jamahealthforum.2024.4594>.

<sup>29</sup> Saffer, H., Ozdogan, S., Grossman, M., Dench, D., & Dave, D. (2025). Comprehensive E-Cigarette Flavor Bans and Tobacco Use Among Youth and Adults. *Health Economics*, 34(12), 2238–2254. <https://doi.org/10.1002/hec.70030>.



GSTHR. (2026). *The next wave of tobacco harm reduction? Emerging transitions from smoking to safer nicotine products in South Korea, Ireland and Estonia* (GSTHR Briefing Papers). Global State of Tobacco Harm Reduction. <https://gsthr.org/resources/briefing-papers/emerging-transitions-from-smoking-to-safer-nicotine-products/>

---

Untuk informasi lebih lanjut mengenai upaya Global State of Tobacco Harm Reduction, atau poin-poin yang diangkat dalam **Makalah Pengarahan GSTHR** ini, silakan hubungi [info@gsthr.org](mailto:info@gsthr.org)

Tentang kami: **Knowledge•Action•Change (K•A•C)** mempromosikan pengurangan dampak buruk sebagai strategi kesehatan masyarakat yang berlandaskan pada hak asasi manusia. Tim ini memiliki pengalaman lebih dari empat puluh tahun dalam upaya pengurangan dampak buruk dalam penggunaan narkoba, HIV, merokok, kesehatan seksual, dan penjara. K-A-C menjalankan **Global State of Tobacco Harm Reduction (GSTHR)** yang memetakan perkembangan pengurangan dampak buruk tembakau dan penggunaan, ketersediaan, serta tanggapan regulasi terhadap produk nikotin yang lebih aman, serta prevalensi merokok dan kematian terkait, di lebih dari 200 negara dan wilayah di seluruh dunia. Untuk mengakses semua publikasi dan data langsung kami, kunjungi <https://gsthr.org>

Sumber pendanaan kami: Proyek GSTHR ini diwujudkan berkat bantuan dana hibah dari **Global Action to End Smoking, Inc.** ("Global Action"), sebuah yayasan swasta nirlaba AS berstatus 501(c)(3), yang mempercepat upaya berbasis ilmu pengetahuan di seluruh dunia untuk mengakhiri epidemi merokok. Global Action tidak berperan dalam merancang, melaksanakan, menganalisis data, atau menginterpretasi Briefing Paper ini. Isi, pemilihan, dan penyajian fakta, serta segala pendapat yang diungkapkan di sini, sepenuhnya menjadi tanggung jawab para penulis dan tidak dapat dianggap mencerminkan posisi Global Action dalam keadaan apa pun.