



Global State of Tobacco Harm Reduction



Pajak produk nikotin yang lebih aman dan strategi optimal untuk kesehatan masyarakat

Giorgi Mzhavanadze

**Maret
2025**

KUNJUNGI GSTHR.ORG UNTUK PUBLIKASI LAINNYA



gsthr.org



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



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



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



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



Creative Commons
Attribution (CC BY)

Perpajakan telah lama dianggap sebagai salah satu alat yang paling efektif oleh kelompok-kelompok pengendali tembakau tradisional untuk mengendalikan konsumsi tembakau.¹ Pajak atas produk tembakau dimaksudkan untuk memenuhi dua tujuan utama: untuk mengurangi permintaan dengan menaikkan harga sehingga produk tersebut menjadi kurang terjangkau dan kurang menarik, dan untuk menghasilkan pendapatan bagi pemerintah.² Namun demikian, para kritis berpendapat bahwa pajak merupakan instrumen yang tumpul karena berkontribusi terhadap kesenjangan ekonomi yang dihadapi oleh para perokok dan mendorong pasar gelap.

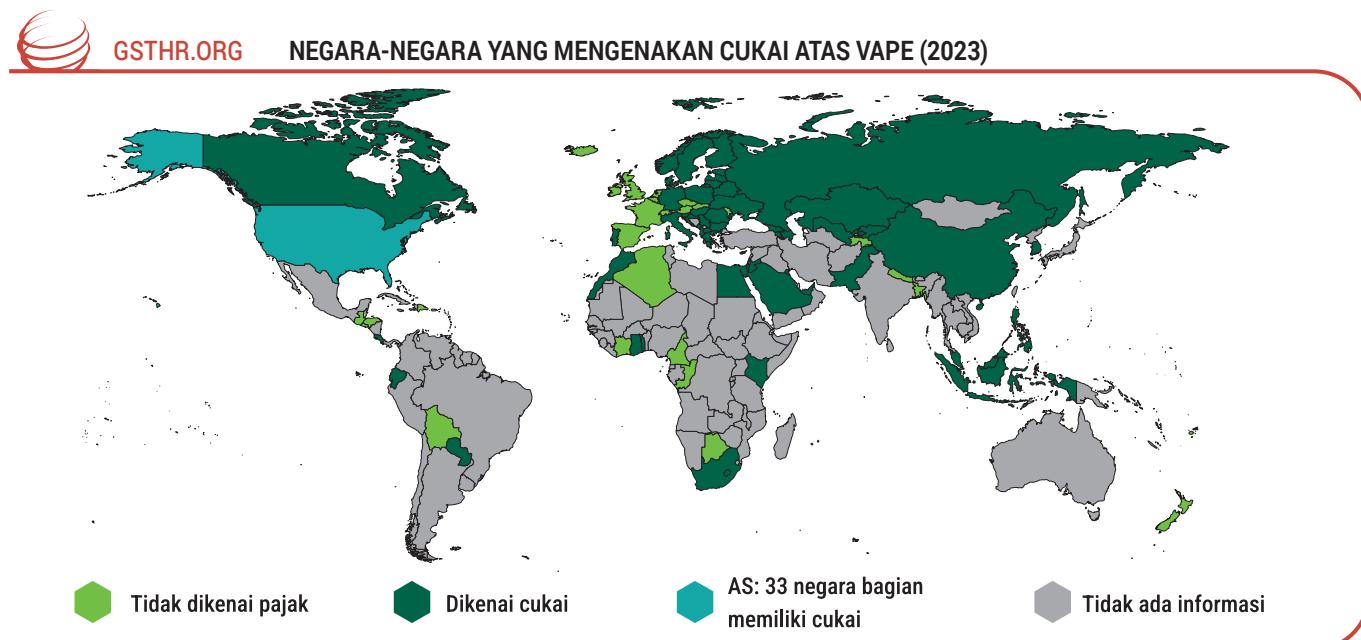
Makalah Pengarahan ini mengkaji situasi global terkini mengenai perpajakan produk nikotin yang lebih aman (SNP) dan kaitannya dengan aksesibilitas produk, sebelum menawarkan rekomendasi kebijakan berbasis bukti untuk strategi perpajakan yang optimal dalam mendukung tujuan pengurangan dampak buruk dan kesehatan masyarakat. Fokus utama kami adalah pada vape nikotin (rokok elektrik) dan produk tembakau yang dipanaskan (HTP) karena keduanya merupakan dua kategori SNP yang dominan dengan data yang paling banyak tersedia. Namun, kesimpulan yang diambil di sini mungkin berlaku untuk SNP lainnya juga.

Analisis kami berpusat pada cukai, yang berbeda dengan pungutan umum seperti pajak penghasilan atau pajak pertambahan nilai (PPN). Tidak seperti pajak-pajak universal tersebut, cukai menyasar produk atau aktivitas tertentu sehingga menjadikannya sebagai area yang sangat penting dalam kebijakan perpajakan SNP. Penjelasan lebih rinci mengenai cukai dapat ditemukan di laporan terbaru kami, [The Global State of Tobacco Harm Reduction 2024: A Situation Report](#).

Bagaimana kondisi perpajakan global saat ini untuk produk nikotin yang lebih aman?

Vaping

Gambar 1.



Sumber data: Dauchy, E. P., & Fuss, C. (2023); GSTHR 2024

Italia adalah negara pertama yang memperkenalkan cukai atas vape nikotin pada tahun 2014.³ Kazakhstan dan Kenya menyusul pada tahun 2015, diikuti oleh Latvia, Rumania, dan Slovenia yang bergabung pada tahun 2016. Di antara negara-negara yang mengizinkan penjualan vape, setidaknya 54 negara (berdasarkan data yang tersedia) dan 33 negara bagian AS telah memberlakukan cukai pada produk ini pada tahun 2023.⁴

Pendekatan perpajakan nasional sangat bervariasi. Sebagian besar negara—37 negara—mengenakan pajak untuk semua e-liquid, sedangkan 17 negara membatasi pajak hanya untuk e-liquid yang mengandung nikotin. Penetapan cukai yang spesifik, dengan tarif tetap pada produk, adalah pendekatan yang paling umum dan digunakan oleh 39 negara. Sebaliknya, 11 negara menerapkan sistem *ad valorem* yang menghitung nilai pajak sebagai persentase dari harga eceran. Empat negara menggunakan sistem campuran, yang menggabungkan elemen-elemen dari pajak spesifik dan *ad valorem*. Selain itu, 12 negara memungut cukai secara langsung pada perangkat vape, umumnya menerapkan beban pajak yang lebih rendah pada sistem tertutup dibandingkan dengan cairan elektronik yang dijual secara terpisah.

Produk vape memiliki variasi beban pajak cukai, yaitu bagian dari harga eceran yang diatribusikan kepada pajak cukai, yang sangat beragam di seluruh dunia. Belarusia memimpin dengan beban pajak yang sangat tinggi, yaitu 88%, diikuti oleh Portugal sebesar 85%, Norwegia sebesar 78%, dan Kazakhstan sebesar 77% (Kazakhstan melarang penjualan produk vape nikotin pada tahun 2024).⁵ Di ujung spektrum yang lain, negara-negara seperti Costa Rica dan Paraguay membebankan pajak yang jauh lebih rendah, masing-masing hanya 4%, sedangkan Kenya memungut hanya 3% dan Kroasia secara efektif tidak membebankan cukai sama sekali. Kasus Kroasia sangat tidak biasa, karena kode pajaknya menetapkan cukai untuk cairan elektronik, tetapi tarifnya saat ini ditetapkan sebesar EUR 0 per mililiter. (gambar 2)

Beberapa negara Eropa, termasuk Belanda, Austria, Belgia, Kroasia, Luksemburg, Slovakia, Spanyol, Prancis, Republik Ceko, Malta, Irlandia, dan Inggris, tidak mengenakan cukai atas produk vape pada tahun 2023, yang secara efektif mempertahankan tarif nol persen.⁶ Namun, makin banyak negara yang menerapkan atau berencana untuk memberlakukan cukai pada produk ini. Misalnya, mulai Januari 2024, Belgia memberlakukan cukai sebesar €0,15 per ml untuk e-liquid.⁷ Spanyol mengikuti pada Januari 2025 dengan memberlakukan pajak sebesar €0,20 per ml untuk e-liquid yang mengandung lebih dari 15 mg nikotin dan €0,15 per ml untuk yang mengandung 15 mg atau kurang, termasuk e-liquid bebas nikotin.⁸ Demikian pula, Irlandia dan Inggris telah mengumumkan rencana untuk memberlakukan pajak atas produk vape mulai tahun 2025 dan 2026 di wilayah masing-masing.^{9,10}

Produk Tembakau yang Dipanaskan (HTP)

Italia dan Serbia merupakan dua negara pertama yang memperkenalkan cukai atas HTP, masing-masing pada tahun 2014 dan 2015.¹¹ Akan tetapi, negara-negara lain membutuhkan waktu lebih lama untuk mengubah kode pajak mereka guna mengklasifikasikan HTP sebagai produk tembakau yang berbeda dan membebankan cukai khusus. Sebagai contoh, Jepang baru memberlakukan cukai untuk HTP pada tahun 2018, empat tahun setelah produk tersebut pertama kali dijual. Pada tahun 2023, setidaknya 66 negara telah menerapkan cukai pada HTP.¹² Sebagian besar negara pada awalnya menerapkan cukai dengan tarif

tetap berdasarkan berat tembakau dalam setiap batang HTP. Namun, tantangan dalam memverifikasi kandungan tembakau yang tepat dalam setiap batang telah menyebabkan makin banyak negara beralih ke pajak per batang.

Beban pajak cukai untuk HTP sangat bervariasi. Di ujung tertinggi, Palestina membebankan beban pajak sebesar 79%, diikuti oleh Israel sebesar 75%, Korea Selatan sebesar 58%, dan Jepang sebesar 55%. Di ujung terbawah, Finlandia dan Andorra membebankan beban pajak masing-masing hanya 3% dan 2%. Negara-negara lain, seperti Armenia, Azerbaijan, dan Swiss, juga memiliki beban pajak yang relatif rendah, masing-masing sebesar 8%, 7%, dan 12%. (gambar 3)

Snus dan kantong nikotin

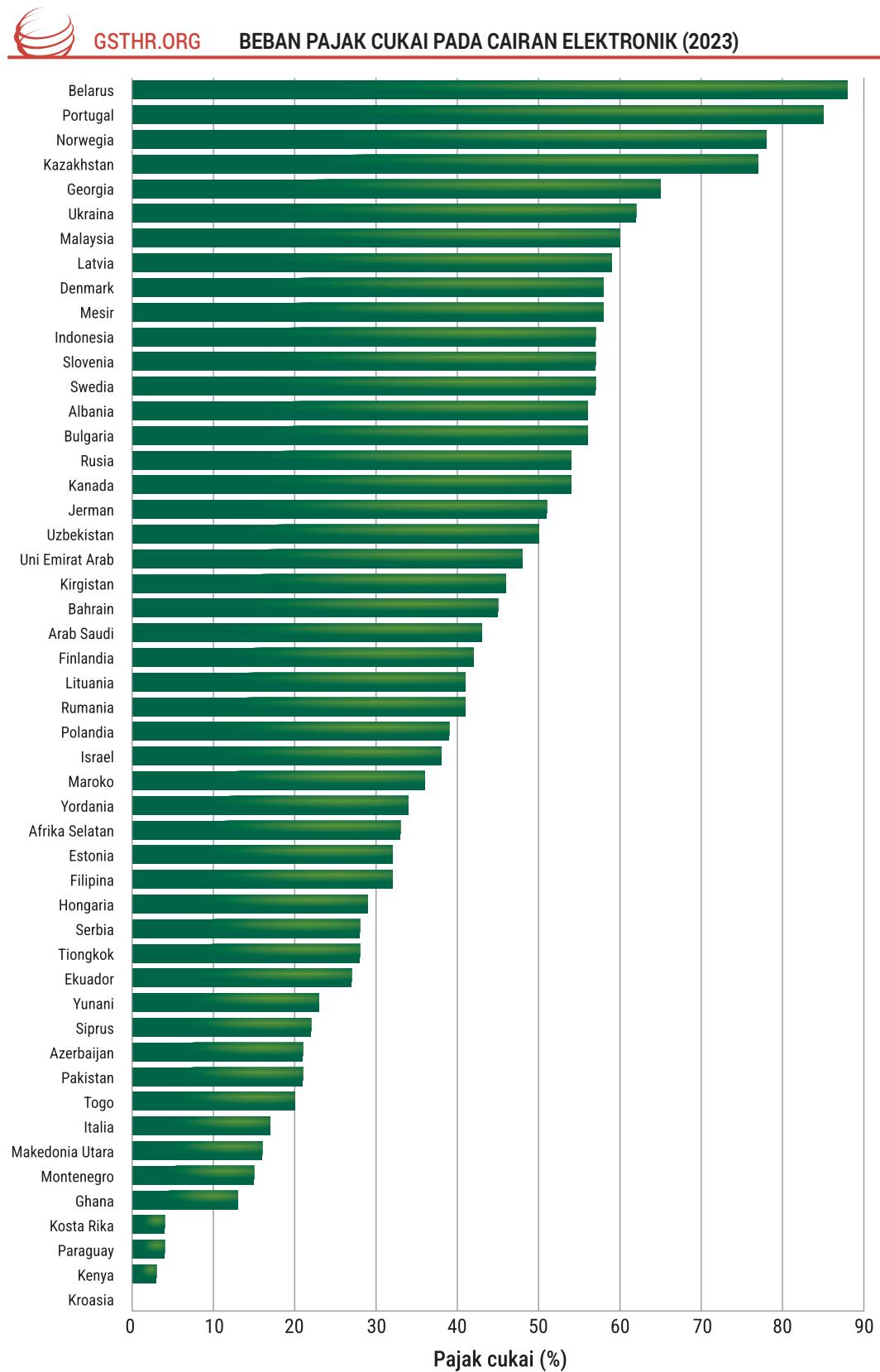
Data yang tersedia mengenai perpajakan snus dan kantong nikotin lebih sedikit dibandingkan dengan vape dan HTP, mungkin karena produk ini tidak terlalu banyak digunakan, dengan pasar utama yang terfokus di Amerika Utara dan Eropa Barat. Di banyak negara, produk-produk ini tidak memiliki kerangka kerja regulasi khusus, berada di bawah undang-undang tembakau umum, atau dilarang secara langsung. Menurut basis data kami, di negara-negara tempat produk-produk ini tersedia secara legal dan diatur, setidaknya 16 negara telah menerapkan cukai atas snus, dan setidaknya 14 negara mengenakan pajak atas kantong nikotin.¹³ Seiring dengan makin populernya produk-produk tersebut dan mulai merambah pasar yang lebih luas, jumlah negara yang menerapkan cukai atas produk-produk tersebut diperkirakan akan meningkat.

Bagaimana pengenaan pajak atas SNP dibandingkan dengan rokok?

Ketika menganalisis perpajakan SNP, penting untuk memeriksa bagaimana pajak-pajak tersebut dibandingkan dengan pajak rokok. Perbandingan ini cukup menantang karena perbedaan dalam unit pengukuran. Rokok dikenai pajak per batang, cairan vape biasanya dikenai pajak per mililiter, dan snus serta kantong nikotin per kantong. Kerumitan tersebut makin bertambah karena konsentrasi nikotin sangat bervariasi di seluruh produk tersebut. HTP, yang diukur dalam bentuk batang, mengandung lebih sedikit nikotin per batang daripada rokok tradisional. Artinya, untuk mendapatkan asupan nikotin yang sama, orang yang beralih ke HTP mungkin menggunakan lebih banyak batang per hari daripada jumlah rokok yang biasa mereka hisap.¹⁴

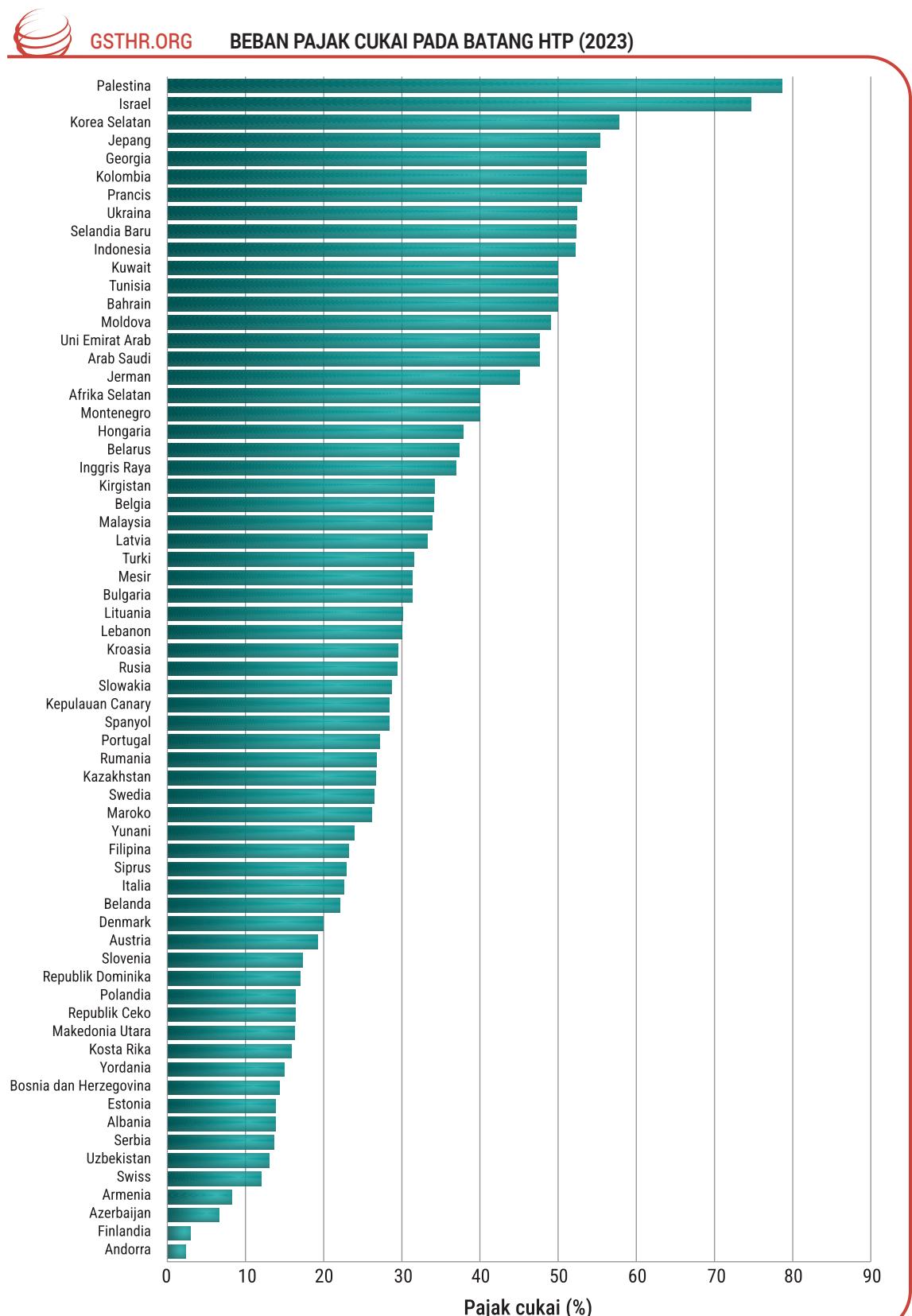


Gambar 2.



Sumber data: Dauchy, E. P., & Fuss, C. (2023); GSTHR 2024

Gambar 3.



Sumber data: Campaign for Tobacco-Free Kids: Heated Tobacco Products and Cigarettes Taxes and Prices Around The World; GSTHR 2024

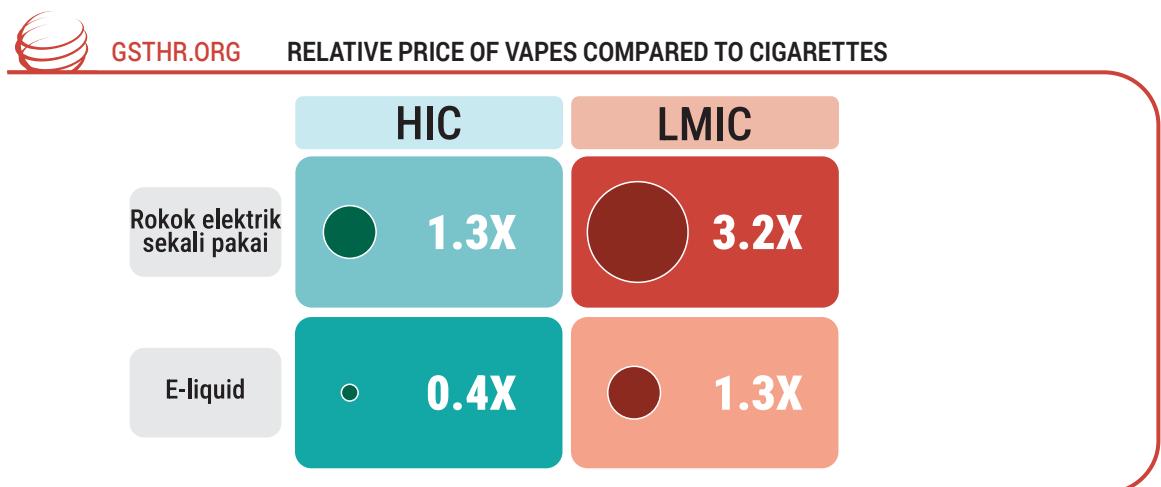
Dalam upaya untuk menjelaskan perbedaan-perbedaan tersebut, kami telah membandingkan beban cukai—yang dihitung sebagai persentase porsi pajak dalam harga jual eceran—karena hal tersebut memberikan metrik yang lebih konsisten. Analisis data dari tahun 2023 menunjukkan bahwa sebagian besar negara mengenakan beban cukai yang lebih rendah terhadap SNP daripada rokok.¹⁵ Namun, di 15 negara (dari 50 negara) beban cukai untuk e-liquid melebihi beban cukai untuk rokok. Demikian pula, beban cukai untuk HTP melebihi beban cukai rokok di tujuh negara dan setara dengan pajak rokok di enam negara (dari 65 negara). (gambar 4)

Meskipun secara umum SNP dikenai pajak yang lebih rendah daripada rokok, yang paling penting bagi konsumen adalah harga jual eceran akhir, bukan bagian dari harga tersebut yang disebabkan oleh pajak. Hal ini menimbulkan pertanyaan penting: bagaimana perbedaan tarif pajak diterjemahkan menjadi perbedaan harga antara rokok dan SNP?

Seberapa terjangkaukah SNP dibandingkan dengan rokok?

Meskipun memiliki pajak yang lebih rendah, SNP tidak selalu lebih murah daripada rokok. Sebuah studi tahun 2017 yang membandingkan harga rokok, rokok elektrik sekali pakai, e-liquid, dan perangkat vape yang dapat diisi ulang di 45 negara menemukan bahwa rokok sering kali lebih terjangkau.¹⁶ Rokok elektrik sekali pakai 3,2 kali lebih mahal dibandingkan rokok di negara-negara berpenghasilan rendah dan menengah (LMIC) dan 1,3 kali lebih mahal di negara-negara berpenghasilan tinggi (HIC). E-liquid sendiri 27% lebih mahal daripada rokok di LMIC, tetapi harganya hanya 44% dari harga rokok di HIC.

Gambar 5.



Sumber data: Liber, A. C., Droege, J. M., & Stoklosa, M. (2017); GSTHR 2024.

Biaya awal perangkat vape yang dapat diisi ulang menciptakan hambatan finansial lain yang signifikan untuk beralih dari rokok ke vape. Studi yang sama menyoroti bahwa ketika memperhitungkan biaya cairan elektronik dan perangkat, mengisap vape kurang terjangkau dibandingkan merokok di hampir semua negara, Inggris menjadi pengecualian penting.

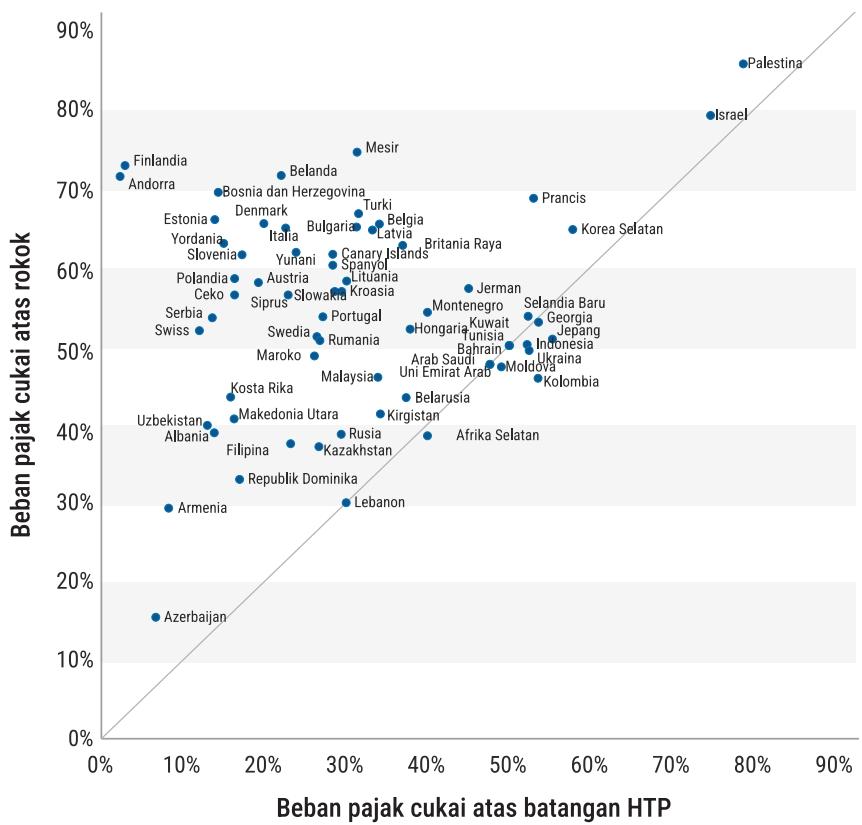
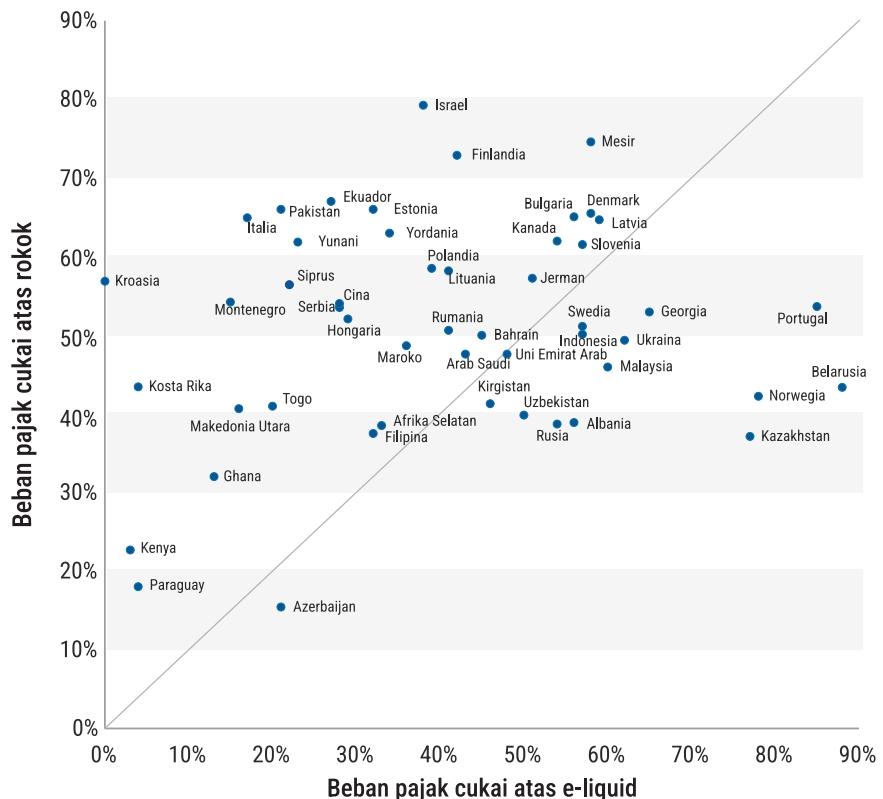
produk nikotin yang lebih aman sering kali lebih mahal daripada rokok di negara-negara berpenghasilan rendah dan menengah sehingga keterjangkauan menjadi penghalang utama bagi adopsi produk tersebut

Gambar 4.



GSTHR.ORG

BEBAN CUKAI UNTUK E-LIQUID DAN BATANGAN HTP DIBANDINGKAN DENGAN ROKOK (2023)



Sumber data: Dauchy, E. P., & Fuss, C. (2023); Campaign for Tobacco-Free Kids: Heated Tobacco Products and Cigarettes Taxes and Prices Around The World; GSTHR 2024

Sebuah studi pada tahun 2019 terhadap 34 negara menunjukkan bahwa HTP, meskipun dikenakan pajak dengan tarif yang lebih rendah daripada rokok, lebih mahal di separuh pasar yang disurvei.¹⁷ Pada tahun 2023, data mengindikasikan bahwa HTP secara umum lebih murah dibandingkan rokok merek premium, namun ada beberapa pengecualian, termasuk di Polandia, Korea Selatan, dan Uzbekistan.¹⁸ Di 17 negara, perbedaan harga antara HTP dan rokok hanya sekitar 10%. Namun, di Inggris dan Selandia Baru, HTP jauh lebih murah, dengan harga 2,5 kali lipat lebih murah daripada rokok (tanpa memperhitungkan harga perangkat).

Sebuah studi pada tahun 2022 meneliti lebih lanjut mengenai harga nikotin pada berbagai produk di Swiss, Jerman, Amerika Serikat, Swedia, Prancis, dan Inggris.¹⁹ Studi tersebut menemukan bahwa ketika memperhitungkan harga perangkat, HTP lebih mahal dibandingkan dengan produk tembakau biasa di sebagian besar pasar (kecuali di Amerika Serikat) dan produk lain yang mengandung nikotin. Mengingat bahwa pajak rokok dan, akibatnya, harga umumnya lebih tinggi di negara-negara tersebut dibandingkan dengan LMIC, tren ini kemungkinan besar akan lebih terasa di negara-negara berpenghasilan rendah. Perbedaan ini berarti bahwa HTP merupakan opsi pengurangan dampak buruk tembakau yang dapat diakses oleh populasi yang lebih kaya.

produk tembakau yang dipanaskan adalah opsi pengurangan dampak buruk tembakau yang terutama dapat diakses oleh populasi yang lebih kaya

Mengapa pajak yang lebih rendah pada SNP tidak serta merta diterjemahkan menjadi harga yang lebih rendah?

Alasan utama mengapa pajak yang lebih rendah pada SNP tidak selalu menghasilkan harga yang lebih rendah terletak pada strategi penetapan harga industri. Penelitian menunjukkan bahwa keuntungan pajak sering kali lebih menguntungkan produsen daripada konsumen. Alih-alih menurunkan harga untuk mendorong peralihan dari rokok ke produk yang lebih aman, perusahaan justru memanfaatkan keringanan pajak tersebut untuk mempertahankan margin keuntungan yang lebih tinggi.²⁰ Data dari tahun 2023 mendukung argumen ini, yang menunjukkan bahwa selisih cukai antara rokok dan HTP sering kali lebih besar daripada selisih harga jual eceran.²¹ Laporan industri mengonfirmasikan bahwa para produsen menempatkan HTP secara strategis sebagai alternatif yang berorientasi pada nilai dibandingkan dengan merek-merek rokok premium sehingga mereka dapat menikmati keuntungan yang jauh lebih tinggi dibandingkan dengan rokok.

Faktor tambahan yang berkontribusi terhadap biaya HTP yang lebih tinggi, di antaranya investasi awal yang besar yang dilakukan oleh perusahaan dalam pengembangan produk. Investasi ini berarti bahwa penjualan tidak akan menguntungkan selama tahun-tahun awal setelah peluncuran produk-produk ini.



Apa strategi perpajakan yang optimal untuk SNP?

Mengapa pemerintah mengenakan pajak atas rokok?

Untuk menentukan pendekatan perpajakan yang optimal bagi SNP, penting untuk terlebih dahulu meninjau kembali alasan pengenaan cukai pada rokok. Pemerintah secara historis mengenakan cukai rokok karena dua alasan utama: untuk menghasilkan pendapatan dan untuk mengurangi konsumsi rokok dalam rangka mengurangi beban kesehatan masyarakat yang signifikan. Pajak yang lebih tinggi secara konsisten terbukti menurunkan konsumsi rokok, meskipun efektivitasnya bergantung pada berbagai faktor, termasuk sensitivitas perokok terhadap perubahan harga, desain pajak, ketersediaan dan pengenaan pajak atas barang pengganti, tren keterjangkauan harga rokok, dan kemampuan pemerintah untuk melawan pasar tembakau ilegal.^{22,23,24,25}

Salah satu faktor yang membuat pajak cukai sangat menarik bagi kementerian keuangan adalah sensitivitas harga yang rendah terhadap permintaan rokok. Menurut studi ekonomi, kenaikan harga rokok sebesar 1% biasanya hanya mengakibatkan penurunan konsumsi sebesar 0,4–0,7%.²⁶ Bukti yang lebih baru menunjukkan elastisitas harga yang lebih rendah lagi, yaitu konsumsi menurun hanya sebesar 0,1–0,3% untuk setiap kenaikan harga sebesar 1%.²⁷ Artinya, kecuali jika perokok beralih ke produk alternatif, seperti SNP, atau pasar ilegal meluas secara signifikan, maka menaikkan cukai rokok secara konsisten akan meningkatkan pendapatan pemerintah.

Dari perspektif ekonomi, cukai rokok dibenarkan karena kemampuannya untuk mengatasi kegagalan pasar yang terkait dengan merokok.²⁸ Salah satu masalah utama adalah bahaya yang tidak diinginkan yang disebabkan oleh rokok terhadap orang lain, yang merupakan contoh eksternalitas negatif. Sebagai contoh, merokok menyebabkan peningkatan biaya perawatan kesehatan bagi masyarakat, penurunan produktivitas di tempat kerja, dan tingkat kematian yang lebih tinggi. Biaya-biaya ini tidak dibayar oleh orang yang merokok saja, tetapi ditanggung bersama oleh semua orang, seperti melalui biaya perawatan kesehatan masyarakat yang lebih tinggi atau dampak perokok pasif pada mereka yang tidak merokok.

Internalitas negatif terjadi ketika ada potensi biaya dimasak yang tidak dipertimbangkan orang ketika mengonsumsi barang atau jasa tertentu. Dalam hal ini, mereka yang merokok mungkin tidak sepenuhnya memahami risiko kesehatan jangka panjang, betapa adiktifnya merokok, atau tekanan finansial yang ditimbulkannya dari waktu ke waktu.

Dengan menaikkan harga rokok, cukai bertujuan untuk mengurangi konsumsi, mengurangi biaya sosial, dan memperbaiki kegagalan pasar. Namun demikian, rokok tetap dikonsumsi secara berlebihan dari sudut pandang sosial karena kecanduan, informasi yang salah, dan biaya eksternal yang ditimbulkannya. Tidak seperti di pasar yang rasional sempurna, di mana individu akan membuat keputusan berdasarkan informasi yang lengkap, perilaku merokok sangat dipengaruhi oleh distorsi-distorsi ini. Dengan demikian, meskipun secara teoritis tingkat konsumsi tembakau yang optimal secara sosial mungkin tidak nol, pada kenyataannya, pertimbangan kesehatan masyarakat dan ekonomi mendukung kebijakan yang mengurangi konsumsi tembakau sebanyak mungkin.

Terkait dengan SNP, alasan pengenaan pajak menjadi kurang jelas. SNP jauh lebih tidak berbahaya dibandingkan rokok dan memainkan peran penting dalam strategi pengurangan dampak buruk. Para pembuat kebijakan harus bertanya apakah mengenakan pajak terhadap SNP dengan tarif yang sama dengan rokok sejalan dengan tujuan kesehatan masyarakat atau tujuan ekonomi.

Mengapa pengenaan pajak SNP dengan cara yang sama seperti rokok bisa menjadi bumerang?

Organisasi Kesehatan Dunia (WHO) telah merekomendasikan pengenaan pajak atas SNP, termasuk HTP, dengan tarif yang sebanding dengan rokok untuk mencegah konsumsi oleh kaum muda dan digunakan oleh mereka yang tidak merokok. Rekomendasi tersebut mencakup pengenaan pajak yang seragam untuk e-liquid, terlepas dari kandungan nikotinnya, dan pajak atas perangkatnya. Namun, bukti menunjukkan bahwa kebijakan-kebijakan ini dapat mengarah pada hasil negatif yang tidak diinginkan bagi kesehatan masyarakat.

Penelitian menunjukkan bahwa permintaan terhadap produk vape nikotin sangat sensitif terhadap perubahan harga, dengan estimasi elastisitas harga berkisar antara -0,8 hingga -2,2.^{29,30,31,32,33} Artinya, kenaikan harga sebesar 1% akan mengakibatkan penurunan permintaan sebesar 0,8–2,2%, yang secara signifikan lebih tinggi dibandingkan dengan sensitivitas harga rokok. Selain itu, beberapa penelitian mengonfirmasi bahwa vape nikotin dan rokok adalah substitusi ekonomi.^{34,35,36,37,38} Ini berarti bahwa setiap kenaikan harga rokok cenderung meningkatkan penjualan vape, sedangkan kenaikan harga vape sering kali mendorong pengguna untuk kembali merokok.

Menaikkan pajak pada produk rokok yang dibakar mendorong mereka yang merokok untuk beralih ke produk yang tidak terlalu berbahaya seperti vape, tetapi pajak yang lebih tinggi pada SNP dapat memiliki efek sebaliknya. Alih-alih berhenti atau beralih ke alternatif yang lebih tidak berbahaya, konsumen mungkin akan melanjutkan atau bahkan kembali merokok. Hal ini menggarisbawahi perlunya kebijakan perpajakan yang mencerminkan risiko relatif dari produk-produk ini.

Menyelaraskan perpajakan SNP dengan tujuan kesehatan masyarakat

Salah satu solusi yang potensial adalah dengan menerapkan struktur perpajakan berdasarkan tingkat bahaya produk. Sebagai contoh, vape nikotin, HTP, snus, dan kantong nikotin jauh lebih tidak berbahaya dibandingkan dengan rokok.^{39,40} Tarif pajak harus selaras dengan pengurangan risiko ini untuk mendorong pengurangan bahaya.

Namun, menetapkan pajak berbasis risiko untuk SNP menimbulkan tantangan. Keberagaman produk-produk ini menyulitkan untuk menetapkan kerangka kerja pajak yang seragam, termasuk menentukan basis pajak yang sesuai dan tingkat substitusi untuk

“
setiap kenaikan harga rokok cenderung meningkatkan penjualan vape, sedangkan kenaikan harga vape sering kali mendorong pengguna untuk kembali merokok

“
vape nikotin, HTP, snus, dan kantong nikotin jauh lebih tidak berbahaya dibandingkan rokok—tarif pajak harus selaras dengan pengurangan risiko ini untuk mendorong pengurangan bahaya

menghitung tingkat pajak. Selain itu, biaya administrasi perpajakan proporsional dapat lebih besar daripada pendapatan yang terkumpul sehingga mengurangi dampak fiskal secara keseluruhan.

Mengingat kompleksitas tersebut, menerapkan nol cukai untuk produk-produk yang telah terbukti memiliki risiko yang jauh lebih rendah—hampir dapat diabaikan dibandingkan dengan rokok—dapat menjadi strategi yang paling efektif dan layak untuk diterapkan. Pendekatan ini akan mengakui bahaya yang lebih rendah dari produk tersebut dan memberikan insentif bagi penggunaannya sebagai pengganti produk tembakau yang dibakar.

Namun, mengandalkan perbedaan pajak yang tecermin dalam harga eceran mengasumsikan bahwa produsen meneruskan penghematan tersebut kepada konsumen. Seperti yang telah disebutkan sebelumnya, perpajakan yang menguntungkan sering kali lebih menguntungkan produsen daripada konsumen, karena perusahaan menggunakan keringanan pajak untuk mempertahankan margin keuntungan yang lebih tinggi daripada menurunkan harga.

menerapkan nol cukai untuk produk-produk yang telah terbukti memiliki risiko yang jauh lebih rendah akan mengakui bahaya yang lebih rendah dari produk tersebut dan memberi insentif bagi penggunaannya sebagai pengganti produk tembakau yang mudah terbakar

Apa yang dapat dilakukan oleh para pembuat kebijakan untuk meningkatkan efektivitas perpajakan?

Batas atas harga atau batas margin keuntungan dapat digunakan; seperti halnya regulasi industri farmasi, batas akan ditempatkan pada harga eceran atau margin keuntungan SNP.^{41,42} Meskipun hal ini dapat mengurangi harga bagi konsumen, penelitian ekonomi menyoroti beberapa potensi kerugian, termasuk kurangnya insentif untuk inovasi, risiko kekurangan pasokan jika batas harga ditetapkan terlalu rendah, kualitas produk yang menurun, dan munculnya pasar gelap sebagai tanggapan terhadap kontrol yang terlalu ketat.⁴³

Manfaat pajak bersyarat merupakan pilihan lainnya. Pemerintah dapat mengaitkan keuntungan pajak dengan pengurangan harga, di mana produsen diwajibkan untuk menunjukkan perbedaan harga yang signifikan antara SNP dan rokok agar memenuhi syarat untuk mendapatkan pengurangan tarif pajak. Meskipun secara teoritis menarik, implementasinya masih belum teruji dan dapat menghadapi tantangan praktis, terutama dalam hal pemantauan kepatuhan dan penegakan hukum.

Mendorong persaingan pasar merupakan solusi yang lebih berkelanjutan dan organik. Dengan mengurangi hambatan regulasi yang menghalangi masuknya perusahaan dan produk SNP baru, serta mencabut larangan terhadap jenis SNP tertentu, pemerintah dapat menciptakan lingkungan yang lebih kompetitif di pasar SNP. Meningkatnya persaingan secara alami akan menurunkan harga tanpa intervensi langsung, mendorong inovasi sekaligus menguntungkan konsumen dan mengurangi jumlah perokok.

keuntungan pajak atas produk nikotin yang lebih aman harus menguntungkan konsumen, bukan hanya produsen. Langkah-langkah pasar seperti batas atas harga, batas margin keuntungan, atau manfaat pajak bersyarat dapat membantu, namun persaingan pasar tetap menjadi solusi terbaik untuk memastikan harga yang lebih rendah

Haruskah pemerintah menyubsidi SNP?

Pemberian subsidi terhadap SNP merupakan opsi kebijakan lain yang menjanjikan, khususnya untuk mendorong penggunaan SNP di kalangan perokok. Tidak seperti rokok, yang memberikan eksternalitas negatif yang signifikan terhadap masyarakat, SNP memberikan eksternalitas positif dengan mengurangi prevalensi merokok dan meningkatkan kesehatan masyarakat.^{44,45,46,47,48} Subsidi langsung yang ditujukan untuk menurunkan biaya SNP bagi mereka yang merokok akan mengatasi kegagalan pasar yang sudah ada, sejalan dengan strategi pengurangan dampak buruk, dan meningkatkan kesejahteraan sosial. Pendekatan ini mencerminkan subsidi terapi pengganti nikotin (NRT), yang telah terbukti hemat biaya.⁴⁹ Dengan adanya bukti bahwa produk vape bahkan lebih efektif daripada NRT dalam membantu orang untuk berhenti merokok, menyubsidi SNP dapat memberikan manfaat kesehatan dan ekonomi yang besar bagi masyarakat sehingga menjadi pilihan kebijakan yang logis dan berdampak besar.

menyubsidi SNP dapat memberikan manfaat yang besar bagi kesehatan masyarakat dan ekonomi, sehingga menjadi pilihan kebijakan yang logis dan berdampak besar

Realitas perpajakan SNP: apa saja tantangan ke depan?

Meskipun diskusi mengenai perpajakan SNP yang optimal menyajikan beberapa strategi yang menarik, penting untuk mengetahui tantangan-tantangan praktisnya. Pemerintah mengandalkan cukai rokok sebagai sumber pendapatan yang signifikan, khususnya di LMIC. Penerapan SNP secara luas akan mengurangi konsumsi rokok sehingga menyebabkan hilangnya pendapatan yang cukup besar dan potensi kekurangan anggaran. Meskipun manfaat jangka panjang bagi kesehatan masyarakat dan ekonomi dari pengurangan dampak buruk rokok telah didokumentasikan dengan baik, manfaat tersebut lebih sulit untuk dikuantifikasi karena terakumulasi secara bertahap hingga jangka menengah dan panjang. Kehilangan pendapatan fiskal bersifat langsung (jangka pendek) dan nyata.

Sebuah paralel dapat ditarik dengan industri kendaraan listrik (EV). Pemerintah pada awalnya memberikan keringanan pajak dan subsidi untuk mendorong adopsi EV, tetapi kemudian menghadapi tantangan pendapatan karena pengumpulan pajak bahan bakar menurun. Sebagai contoh, pada tahun 2024, Swiss memberlakukan pajak untuk kendaraan listrik yang serupa dengan pajak untuk kendaraan bensin sehingga menghilangkan pengecualian sebelumnya.⁵⁰ Demikian pula, Jerman mengakhiri program “bonus lingkungan” pada bulan Desember 2023, dan Inggris berencana memberlakukan cukai kendaraan untuk mobil listrik mulai tahun 2025.^{51,52} Pergeseran ini mencerminkan tekanan fiskal yang dihadapi pemerintah karena teknologi baru mengganggu aliran pendapatan tradisional. Perpajakan SNP dapat mengikuti lintasan yang sama, dengan tarif yang meningkat seiring dengan meningkatnya adopsi teknologi tersebut.

kesehatan masyarakat jangka panjang dan keuntungan ekonomi dari pengurangan konsumsi rokok jauh lebih besar daripada kerugian pendapatan pajak jangka pendek

Poin-poin penting

Pengenaan pajak atas produk tembakau harus diselaraskan dengan tujuan pengurangan dampak buruk secara hati-hati untuk menghindari konsekuensi yang tidak diinginkan. Rekomendasi terkini oleh kelompok-kelompok pengendalian tembakau tradisional untuk meningkatkan tarif cukai pada SNP secara umum bersifat kontraproduktif. Langkah-langkah tersebut berisiko merusak tujuan kesehatan masyarakat dengan memperlambat transisi dari merokok ke alternatif yang lebih aman, gagal mendukung upaya berhenti merokok, dan berpotensi mendorong orang yang dulunya merokok untuk kembali ke produk rokok yang dibakar.

Keterjangkauan SNP masih menjadi hambatan yang signifikan di banyak negara. SNP sering kali lebih tidak terjangkau dibandingkan dengan rokok, terutama di LMIC di mana pajak rokok jauh lebih rendah dibandingkan dengan HIC. Kesenjangan keterjangkauan ini berkontribusi terhadap lambatnya adopsi SNP karena rokok dan SNP merupakan produk substitusi yang menjadikan harga relatif menjadi faktor penting dalam keputusan konsumen.

Pemerintah perlu menggunakan perpajakan untuk memastikan bahwa harga rokok secara signifikan lebih mahal daripada SNP, sambil mempertahankan tarif pajak yang rendah pada SNP untuk meningkatkan keterjangkauannya. Strategi ini akan mendorong mereka yang merokok untuk beralih ke alternatif yang lebih aman dan mengurangi prevalensi merokok.

Keuntungan pajak pada SNP harus dibuat untuk menguntungkan konsumen dan bukan produsen, yang justru sering menggunakan keringanan pajak untuk mempertahankan margin keuntungan yang lebih tinggi, daripada menurunkan harga eceran. Langkah-langkah seperti batas atas harga, batas margin keuntungan, atau manfaat pajak bersyarat dapat membantu mengatasi masalah ini, meskipun mendorong persaingan pasar tetap merupakan solusi yang paling efektif. Selain itu, langkah-langkah inovatif seperti pemberian subsidi untuk SNP juga perlu dipertimbangkan, karena dengan mengurangi hambatan keuangan, subsidi dapat memainkan peran penting dalam mempercepat adopsi SNP.

Meskipun strategi-strategi tersebut mungkin akan menghadapi perlawanan karena masalah fiskal—terutama di negara-negara tempat pajak rokok merupakan sumber pendapatan yang signifikan—pemerintah harus memprioritaskan pengurangan dampak buruk. Manfaat jangka panjang bagi kesehatan masyarakat dan ekonomi dari pengurangan konsumsi rokok jauh lebih besar daripada potensi kerugian jangka pendek dari penerimaan cukai. Perpajakan SNP yang optimal yang dikombinasikan dengan kebijakan-kebijakan inovatif menawarkan peluang yang signifikan untuk meningkatkan hasil kesehatan masyarakat dan mencapai keuntungan ekonomi yang substansial dari waktu ke waktu.

Referensi

- ¹ WHO. (2015). *WHO report on the global tobacco epidemic 2015. Raising taxes on tobacco*. World Health Organization. <https://www.who.int/publications/i/item/9789241509121>.
- ² Warner, K. E., Chaloupka, F. J., Cook, P. J., Manning, W. G., Newhouse, J. P., Novotny, T. E., Schelling, T. C., & Townsend, J. (1995). Criteria for determining an optimal cigarette tax: The economist's perspective. *Tobacco Control*, 4(4), 380. <https://doi.org/10.1136/tc.4.4.380>.
- ³ Nian, Q., Welding, K., & Dai, Z. (2023). An overview of national-level excise taxes on e-cigarettes across the world. *Tobacco Induced Diseases*, 21(October), 1–3. <https://doi.org/10.18332/tid/171353>.
- ⁴ Dauchy, E. P., & Fuss, C. (2023). *Global Taxation of ENDS and ENNDS: A Cross-Country Evaluation and Recommendations for Taxation*. Campaign for Tobacco-Free Kids. https://assets.tobaccofreekids.org/content/what_we_do/international_issues/Electronic-Cigarettes/Final_ENDSandENNDS_7.7.23.pdf.
- ⁵ Omirgazy, D. (2024, April 22). *Kazakhstan Bans Vape to Protect Nation's Health*. The Astana Times. <https://astanatimes.com/2024/04/kazakhstan-bans-vape-to-protect-nations-health/>.
- ⁶ López Nicolás, Á. (2024). *Tobacco taxes in the European Union: An evaluation of the European Commission's Tobacco Tax Directive proposals for cigars, cigarillos, pipe tobacco, electronic cigarettes, heated tobacco products, and nicotine pouches*. <http://hdl.handle.net/10317/13802>.
- ⁷ *Vaping Regulations in Belgium – What's New?* (2024, September 20). CHEMNOVATIC. <https://chemnovatic.com/blog/vaping-regulations-in-belgium/>.
- ⁸ *Spain implements tax on vaping products and nicotine pouches* / GGTC. (2025, Januari 6). Global Center for Good Governance in Tobacco Control. <https://ggtc.world/news-and-events/spain-implements-tax-on-vaping-products-and-nicotine-pouches>.
- ⁹ Chambers, J. (2024, Oktober 1). *Statement by Minister Chambers on Budget 2025*. Government of Ireland. <https://www.gov.ie/en/speech/3fff8-statement-by-minister-chambers-on-budget-2025/>.
- ¹⁰ ASH. (2024, Oktober 30). *Tax increases on tobacco and vape liquids welcomed by health charity*. ASH. <https://ash.org.uk/media-centre/news/press-releases/tax-increases-on-tobacco-and-vape-liquids-welcomed-by-health-charity>.
- ¹¹ *Taxation of heated tobacco products and cigarettes: Challenges and tools to advance policy that protects public health*. (2021). Campaign for Tobacco-Free Kids. https://assets.tobaccofreekids.org/global/pdfs/en/HTP_global_market_taxation_en.pdf.
- ¹² CTFK. (2021). *Heated Tobacco Products Taxation & Price—Tax Burden HTP*. Heated Tobacco Products and Cigarettes Taxes and Prices Around the World. Campaign for Tobacco-Free Kids. <https://www.tobaccofreekids.org/what-we-do/global/taxation-price/tax-burden-htp>.
- ¹³ GSTHR. (2025). *The Global State of Tobacco Harm Reduction Database*. Global State of Tobacco Harm Reduction. <https://gsthr.org/countries>.
- ¹⁴ Vukas, J., Mallock-Ohnesorg, N., Rüther, T., Pieper, E., Romano-Brandt, L., Stoll, Y., Hoehne, L., Burgmann, N., Laux, P., Luch, A., & Rabenstein, A. (2023). Two Different Heated Tobacco Products vs. Cigarettes: Comparison of Nicotine Delivery and Subjective Effects in Experienced Users. *Toxics*, 11(6), 525. <https://doi.org/10.3390/toxics11060525>.
- ¹⁵ CTFK, 2021.
- ¹⁶ Liber, A. C., Droke, J. M., & Stoklosa, M. (2017). Combustible cigarettes cost less to use than e-cigarettes: Global evidence and tax policy implications. *Tobacco Control*, 26(2), 158–163. <https://doi.org/10.1136/tobaccocontrol-2015-052874>.
- ¹⁷ Liber, A. C. (2019). Heated tobacco products and combusted cigarettes: Comparing global prices and taxes. *Tobacco Control*, 28(6), 689–691. <https://doi.org/10.1136/tobaccocontrol-2018-054602>.
- ¹⁸ CTFK, 2021.
- ¹⁹ Jakob, J., Joss, S., Meier, A., Tal, K., Schoeni, A., Marti, J., Diethelm, P., & Auer, R. (2022). The price of nicotine dependence: A comparison of the cost of nicotine across products in Switzerland, Germany, USA, Sweden, France and the UK, in 2019. *Tobacco Prevention & Cessation*, 8(November), 1–5. <https://doi.org/10.18332/tpc/156052>.
- ²⁰ Liber, 2019.
- ²¹ CTFK, 2021.
- ²² Chaloupka, F. J., Yurekli, A., & Fong, G. T. (2012). Tobacco taxes as a tobacco control strategy. *Tobacco Control*, 21(2), 172–180. <https://doi.org/10.1136/tobaccocontrol-2011-050417>.
- ²³ National Center for Chronic Disease Prevention and Health Promotion (US) Office on Smoking and Health. (2014). *The Health Consequences of Smoking—50 Years of Progress: A Report of the Surgeon General*. Centers for Disease Control and Prevention (US). <http://www.ncbi.nlm.nih.gov/books/NBK179276/>.
- ²⁴ U.S. National Cancer Institute & World Health Organization. (2016). *The Economics of Tobacco and Tobacco Control*. U.S. Department of Health and Human Services, National Institutes of Health, National Cancer Institute; and World Health Organization. <https://cancercontrol.cancer.gov/brp/tcrb/monographs/monograph-21>.
- ²⁵ WBG Global Tobacco Control Program. (2019). *Confronting Illicit Tobacco Trade: A Global Review of Country Experiences* (Vol. 1 of 2). World Bank Group. <http://documents.worldbank.org/curated/en/677451548260528135>.
- ²⁶ Chaloupka, F. J., & Warner, K. E. (2000). Chapter 29 The economics of smoking. Dalam *Handbook of Health Economics* (Vol. 1B, hlm. 1539–1627). Elsevier. [https://doi.org/10.1016/S1574-0064\(00\)80042-6](https://doi.org/10.1016/S1574-0064(00)80042-6).
- ²⁷ DeCicca, P., Kenkel, D. S., & Lovenheim, M. F. (2020). *The Economics of Tobacco Regulation: A Comprehensive Review* (NBER Working Paper Series, hlm. Working Paper 26923). National Bureau of Economic Research. <https://doi.org/10.3386/w26923>, <http://www.nber.org/papers/w26923>.
- ²⁸ DeCicca, Kenkel, & Lovenheim, 2020.
- ²⁹ Huang, J., Tauras, J., & Chaloupka, F. J. (2014). The impact of price and tobacco control policies on the demand for electronic nicotine delivery systems. *Tobacco Control*, 23 Suppl 3(Suppl 3), iii41-47. <https://doi.org/10.1136/tobaccocontrol-2013-051515>.

³⁰ Stoklosa, M., Droege, J., & Chaloupka, F. J. (2016). Prices and E-Cigarette Demand: Evidence From the European Union. *Nicotine & Tobacco Research*, 18(10), 1973–1980. <https://doi.org/10.1093/ntr/ntw109>.

³¹ Huang, J., Gwinnicki, C., Xu, X., Caraballo, R. S., Wada, R., & Chaloupka, F. J. (2018). A comprehensive examination of own- and cross-price elasticities of tobacco and nicotine replacement products in the U.S. *Preventive Medicine*, 117, 107–114. <https://doi.org/10.1016/j.ypmed.2018.04.024>.

³² Zheng, Y., Zhen, C., Dench, D., & Nonnemacher, J. M. (2017). U.S. Demand for Tobacco Products in a System Framework. *Health Economics*, 26(8), 1067–1086. <https://doi.org/10.1002/hec.3384>.

³³ Cotti, C., Courtemanche, C., Maclean, J. C., Nesson, E., Pesko, M. F., & Tefft, N. W. (2022). The effects of e-cigarette taxes on e-cigarette prices and tobacco product sales: Evidence from retail panel data. *Journal of Health Economics*, 86, 102676. <https://doi.org/10.1016/j.jhealeco.2022.102676>.

³⁴ Huang, Gwinnicki, Xu, Caraballo, Wada, & Chaloupka, 2018.

³⁵ Zheng, Zhen, Dench, & Nonnemacher, 2017.

³⁶ Cotti, Courtemanche, Maclean, Nesson, Pesko, & Tefft, 2022.

³⁷ Pesko, M. F., Courtemanche, C. J., & Maclean, J. C. (2020). The effects of traditional cigarette and e-cigarette tax rates on adult tobacco product use. *Journal of Risk and Uncertainty*, 60(3), 229–258. <https://doi.org/10.1007/s11166-020-09330-9>.

³⁸ Kenkel, D. S., Mathios, A. D., Phillips, G. N., Suryanarayana, R., Wang, H., & Zeng, S. (2023). *Fear or Knowledge The Impact of Graphic Cigarette Warnings on Tobacco Product Choices* (Working Paper No. 31534). National Bureau of Economic Research. <https://doi.org/10.3386/w31534>.

³⁹ McNeill A, Brose LS, Calder R, Hitchman SC, & McNeill A, Brose LS, Calder R, Hitchman SC. (2015). *E-cigarettes: An evidence update*. Public Health England. <https://www.gov.uk/government/publications/e-cigarettes-an-evidence-update>.

⁴⁰ Clarke, E., Thompson, K., Weaver, S., Thompson, J., & O'Connell, G. (2019). Snus: A compelling harm reduction alternative to cigarettes. *Harm Reduction Journal*, 16(1), 62. <https://doi.org/10.1186/s12954-019-0335-1>.

⁴¹ Basu, K., Pitsuwan, F., & Zhang, P. (2023). The economics of profit-cap policy: Big Pharma, Big Tech, and the duopoly rule. *Journal of Economic Behavior & Organization*, 215, 120–133. <https://doi.org/10.1016/j.jebo.2023.08.027>.

⁴² Lee, K. S., Kassab, Y. W., Taha, N. A., & Zainal, Z. A. (2021). A systematic review of pharmaceutical price mark-up practice and its implementation. *Exploratory Research in Clinical and Social Pharmacy*, 2, 100020. <https://doi.org/10.1016/j.rcsop.2021.100020>.

⁴³ Guenette, J.-D. (2020). *Price Controls: Good Intentions, Bad Outcomes* (Policy Research Working Paper, hlm. No. 9212). World Bank. <http://hdl.handle.net/10986/33606>.

⁴⁴ GSTHR. (2022). *What is Tobacco Harm Reduction?* (GSTHR Briefing Papers). Global State of Tobacco Harm Reduction. <https://gsthr.org/briefing-papers/what-is-tobacco-harm-reduction/>.

⁴⁵ Cigarette sales halved: Heated tobacco products and the Japanese experience (Briefing Papers). (2024). Global State of Tobacco Harm Reduction (GSTHR). [https://gsthr.org/resources/briefing-papers/cigarette-sales-halved-heated-tobacco-products-and-the-japanese-experience/](https://gsthr.org/resources/briefing-papers/cigarette-sales-halved-heated-tobacco-products-and-the-japanese-experience/cigarette-sales-halved-heated-tobacco-products-and-the-japanese-experience/).

⁴⁶ A smokefree UK? How research, policy and vapes have cut smoking rates (Briefing Papers). (2024). 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/](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/).

⁴⁷ Pro-consumer laws and an endorsement for vaping: Why smoking is disappearing in Aotearoa New Zealand (Briefing Papers). (2024). 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/](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/).

⁴⁸ 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/](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/).

⁴⁹ Gebreslassie, M., Galanti, M. R., Feldman, I., & Lager, A. (2023). Should Nicotine Replacement Therapy be Provided Free of Charge? A Cost-Utility Analysis in Sweden. *Nicotine & Tobacco Research*, 25(11), 1762–1769. <https://doi.org/10.1093/ntr/ntad103>.

⁵⁰ Federal Council decides to remove exemption from duty for e-vehicles. (2023, November 8). The Federal Council. The portal of the Swiss government. <https://www.admin.ch/gov/en/start/documentation/media-releases.msg-id-98500.html>.

⁵¹ Platini, I. (2024, Februar 2). *End of the German environmental bonus: How does it impact the eMobility market? - Mobility Portal*. Mobility Portal Europe. <https://mobilityportal.eu/environmental-bonus-german-emobility-market/>.

⁵² Driver and Vehicle Licensing Agency. (2024, November 28). *Vehicle tax for electric, zero or low emission vehicles*. GOV.UK. <https://www.gov.uk/guidance/vehicle-tax-for-electric-and-low-emissions-vehicles>.



Mzhavanadze, G. (2025). *Safer nicotine product taxation and optimal strategies for public health* (GSTHR Briefing Papers). Global State of Tobacco Harm Reduction (GSTHR). <https://gsthr.org/resources/briefing-papers/safer-nicotine-product-taxation-and-optimal-strategies-for-public-health/>

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

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>

Pendanaan kami: Proyek GSTHR diproduksi dengan bantuan hibah dari **Global Action to End Smoking** (sebelumnya dikenal sebagai Foundation for a Smoke-Free World), sebuah organisasi nirlaba pengelola hibah 501(c)(3) independen di Amerika Serikat, yang mengakselerasi upaya-upaya berbasis ilmu pengetahuan di seluruh dunia dalam rangka mengakhiri epidemi merokok. Global Action tidak berperan dalam merancang, mengimplementasikan, menganalisis data, atau menginterpretasikan Makalah Pengarahan ini. Isi, pemilihan, dan penyajian fakta, serta pendapat yang diungkapkan, merupakan tanggung jawab penulis dan tidak dapat dianggap sebagai cerminan posisi **Global Action to End Smoking**.