

Dr. Fathudin Kalimas, SH., MH.  
dr. Siti Nur Aisyah Jauharoh, Ph.D  
Firman El Amny Azra, SH, M.Sc  
Nurin Nadzifatil Fitriyah, M.Biomed.  
Sifa Afyyah Asathin, SH



# HUKUM DAN INOVASI INDUSTRI

Kerangka Regulasi Produk  
Rendah Risiko di Indonesia

Sanksi Pelanggaran Pasal 113 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2014 tentang Hak Cipta:

- (1) Setiap Orang yang dengan tanpa hak melakukan pelanggaran hak ekonomi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf i untuk Penggunaan Secara Komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 1 (satu) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp100.000.000 (seratus juta rupiah).
- (2) Setiap Orang yang dengan tanpa hak dan/atau tanpa izin Pencipta atau pemegang Hak Cipta melakukan pelanggaran hak ekonomi Pencipta sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf c, huruf d, huruf f, dan/atau huruf h untuk Penggunaan Secara Komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).
- (3) Setiap Orang yang dengan tanpa hak dan/atau tanpa izin Pencipta atau pemegang Hak Cipta melakukan pelanggaran hak ekonomi Pencipta sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf a, huruf b, huruf e, dan/atau huruf g untuk Penggunaan Secara Komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 4 (empat) tahun dan/ atau pidana denda paling banyak Rp1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah).
- (4) Setiap Orang yang memenuhi unsur sebagaimana dimaksud pada ayat (3) yang dilakukan dalam bentuk pembajakan, dipidana dengan pidana penjara paling lama 10 (sepuluh) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp4.000.000.000,00 (empat miliar rupiah).

# **HUKUM DAN INOVASI INDUSTRI**

**KERANGKA REGULASI PRODUK RENDAH RISIKO  
DI INDONESIA**

**Dr. Fathudin Kalimas, S.H., M.H.  
dr. Siti Nur Aisyah Jauharoh, Ph.D.  
Firman El Amny Azra, S.H., M.Sc.  
Nurin Nadzifatil Fitriyah, M.Biomed.  
Sifa Afyyah Asathin, S.H.**

Publica Indonesia Utama

2025

\*\*\*

Perpustakaan Nasional RI. Katalog dalam Terbitan (KDT)

viii + 191 Hlm; 15,5 X 23 cm

**ISBN: 978-634-7386-19-9**

Cetakan Pertama, September 2025

**Hukum dan Inovasi Industri:  
Kerangka Regulasi Produk Rendah Risiko di Indonesia**

Penulis : Dr. Fathudin Kalimas, S.H., M.H.  
dr. Siti Nur Aisyah Jauharoh, Ph.D.  
Firman El Amny Azra, S.H., M.Sc.  
Nurin Nadzifatil Fitriyah, M.Biomed.  
Sifa Afyyah Asathin, S.H.

Penyunting : Alfina Sintya Nuril Hidayati

Penata Halaman : Eka Tresna Setiawan

Desain Cover : Adji Azizurrachman

copyrights © 2025

Hak cipta dilindungi oleh Undang-Undang

*All rights reserved*

Diterbitkan oleh:

Publica Indonesia Utama, Anggota IKAPI DKI Jakarta 611/DKI/2022  
18 Office Park 10th A Floor Jl. TB Simatupang No 18, Kel. Kebagusan, Kec. Pasar  
Minggu Kota Adm. Jakarta Selatan, Prov. DKI Jakarta  
publicaindonesiautama@gmail.com

Bekerja sama dengan

Lembaga Penelitian dan Pengabdian kepada Masyarakat (LP2M)

Universitas Islam Negeri (UIN) Syarif Hidayatullah Jakarta

Jl. Ir. H. Djuanda No. 95 Ciputat, Kota Tangerang Selatan 15412

lp2m@apps.uinjkt.ac.id

## **KATA PENGANTAR**

### **REKTOR UNIVERSITAS ISLAM NEGERI SYARIF HIDAYATULLAH JAKARTA**

*Assalamualaikum warahmatullahi wabarakatuh.* Segala puji dan syukur kita panjatkan ke hadirat Allah Swt., karena atas limpahan rahmat dan karunia-Nya, buku hasil penelitian berjudul *Hukum dan Inovasi Industri: Harm Reduction dan Dinamika Kebijakan Pengendalian Tembakau di Indonesia* ini dapat diselesaikan dan hadir di hadapan para pembaca.

Saya menyampaikan apresiasi yang setinggi-tingginya kepada tim peneliti dari Universitas Islam Negeri (UIN) Syarif Hidayatullah Jakarta yang telah melaksanakan riset ini secara mendalam dan menyajikan analisis yang komprehensif, tidak hanya dari sisi hukum, tetapi juga dari perspektif kebijakan publik, inovasi teknologi, dan dinamika industri. Kajian ini menjadi bukti nyata komitmen UIN Jakarta dalam mendorong hadirnya riset-riset yang relevan dan berdampak langsung pada isu-isu strategis bangsa.

Di tengah tantangan pembangunan nasional yang menuntut keseimbangan antara kepentingan kesehatan masyarakat dan keberlanjutan sektor ekonomi strategis, riset ini menghadirkan satu perspektif alternatif yang sangat penting. Pendekatan *harm reduction* dan gagasan tentang kebijakan fiskal diferensial yang disoroti dalam buku ini mencerminkan keberanian akademik untuk menawarkan solusi berbasis data dan pembuktian ilmiah, sekaligus mengajak para pemangku kebijakan untuk tidak abai terhadap inovasi dan dinamika industri hasil tembakau yang berkembang secara global.

Sebagai institusi pendidikan tinggi Islam yang mengedepankan nilai integrasi antara keislaman, keilmuan, dan keindonesiaan, UIN Syarif Hidayatullah Jakarta menaruh perhatian besar pada pentingnya riset-riset yang tidak hanya bersifat teoretis, tetapi juga aplikatif, progresif, dan kontekstual. Buku ini merupakan salah satu wujud kontribusi *civitas academica* dalam memajukan diskursus kebijakan

nasional yang inklusif, adil, dan berpihak pada kepentingan publik yang lebih luas.

Lebih dari itu, riset ini memperlihatkan pentingnya kolaborasi antara akademisi, industri, dan pembuat kebijakan untuk membangun ekosistem inovasi yang sehat, beretika, dan berkeadilan. Ke depan, saya berharap karya semacam ini dapat diperbanyak, dikembangkan, dan dijadikan referensi dalam perumusan kebijakan publik yang lebih efektif dan responsif terhadap tantangan zaman.

Akhir kata, saya mengucapkan selamat kepada seluruh tim peneliti atas capaian akademik yang membanggakan ini. Semoga buku ini membawa manfaat yang luas dan menjadi bagian dari ikhtiar kolektif kita dalam mewujudkan masyarakat yang sehat, adil, dan berdaya saing. *Wassalamu'alaikum warahmatullahi wabarakatuh.*

Jakarta, 6 Agustus 2025

Prof. Asep Saepudin Jahar, M.A., Ph.D.  
Rektor UIN Syarif Hidayatullah Jakarta

## DAFTAR ISI

Halaman Judul.....	i
Halaman Balik Judul .....	iii
Kata Pengantar Rektor Universitas Islam Negeri Syarif Hidayatullah Jakarta.....	v
Daftar Isi .....	vii
<b>Bab I</b>	
<b>Pendahuluan</b> .....	
A. Latar Belakang Masalah .....	1
B. Identifikasi Masalah.....	16
C. Rumusan Masalah ( <i>Research Question</i> ).....	17
D. Tujuan dan Kegunaan .....	17
E. Kerangka Teori Penelitian .....	18
F. Metode Penelitian .....	26
<b>Bab II</b>	
<b>Tren Global Pengarusutamaan <i>Harm Reduction</i> dalam Perspektif Kesehatan</b> .....	
A. Konteks Historis Penggunaan Prinsip <i>Harm Reduction</i> .....	29
B. Prinsip <i>Harm Reduction</i> di Sektor Industri dan Kesehatan .....	35
C. Prinsip <i>Harm Reduction</i> dan Pengendalian Produk Tembakau ...	51
D. Kerangka Teoretis dan Praktis <i>Harm Reduction</i> .....	56
<b>Bab III</b>	
<b>Prinsip <i>Harm Reduction</i> dan Dinamika Pengaturan Produk HPTL di Indonesia</b> .....	
A. Potret dan Dinamika Kebijakan Pengendalian Tembakau .....	61
B. HPTL dan Dilema Kekosongan Hukum .....	73
C. Mengurai Problem Normatif Kebijakan HPTL.....	93
D. Preseden Kebijakan di Beberapa Negara.....	116
E. Perbandingan Regulasi di Indonesia Vs. Dua Negara .....	129
<b>Bab IV</b>	
<b>Perspektif Ekonomi tentang Produk Rendah Risiko (<i>Harm Reduction</i>) HPTL</b> .....	
A. Perkembangan Produk HPTL .....	139

B. Beban Anggaran Kesehatan Terkait Problem Merokok .....	143
C. Pendapatan Negara Terkait Rokok Konvensional .....	145
D. Pendapatan Negara dari Cukai HPTL .....	152
E. Beban Keuangan Negara Terkait Rokok Konvensional .....	155
F. Potret Kebijakan di Beberapa Negara .....	162
G. Perbandingan dengan Kebijakan Fiskal Indonesia .....	169
H. Kebijakan Fiskal Berbasis Pendekatan <i>Harm Reduction</i> .....	171
<b>Bab V</b>	
<b>Penutup</b> .....	177
A. Kesimpulan .....	177
B. Rekomendasi .....	182
Daftar Pustaka.....	184

# BAB I

---

---

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Perkembangan pesat di bidang teknologi telah membawa dampak signifikan pada perkembangan ekonomi global. Pemanfaatan teknologi juga telah menciptakan efisiensi di berbagai aspek kehidupan, baik pada aspek kehidupan sosial budaya maupun ekonomi masyarakat. Selain itu, negara-negara di seluruh dunia juga sedang berupaya untuk terus meningkatkan daya saing ekonominya melalui berbagai peran inovasinya. Banyak kalangan menyebut bahwa inovasi dianggap sebagai faktor kunci yang dapat membantu negara meningkatkan daya saing ekonominya.<sup>1</sup> Schumpeter (1934) misalnya, menyebut bahwa inovasi merupakan faktor utama bagi kemajuan ekonomi suatu negara.<sup>2</sup> Selain itu, beberapa penelitian juga menunjukkan bahwa negara-negara dengan tingkat inovasi yang tinggi dianggap memiliki daya saing ekonomi yang jauh lebih kuat dibandingkan negara-negara dengan tingkat inovasi yang rendah. Negara dengan inovasi tinggi juga dianggap memiliki kapasitas untuk menghasilkan produk dan layanan yang dianggap lebih canggih, sehingga mampu meningkatkan produktivitas, dan bahkan membuka peluang lapangan kerja baru.<sup>3</sup>

Potret negara yang demikian misalnya terlihat di Korea Selatan. Peranan inovasi yang sedemikian rupa telah berhasil meningkatkan daya saing usaha kecil dan menengah melalui strategi penerapan teknologi dan perubahan dalam model bisnis di

- 1 Zoryna Yurynets, Bogdana Bayda, & Oksana Petruich. "Country's Economic Competitiveness Increasing within Innovation Component." *Економічний Часопис-XXI*, no. 9-10, 2015, 32-35.
- 2 Carlos Scheel & Manuel Vazquez. "The Role of Innovation and Technology in Industrial Ecology Systems for the Sustainable Development of Emerging Regions." *Journal of sustainable Development*, 4(6), 2011, 199.
- 3 Sorin M.S. Krammer. "Science, Technology, and Innovation for Economic Competitiveness: The Role of Smart Specialization in Less-Developed Countries." *Technological Forecasting and Social Change*, 123, 2017, 95-107.

Korea Selatan.<sup>4</sup> Selain Korea Selatan, Amerika Serikat, China, Jepang, Jerman, dan negara maju lainnya juga telah menempatkan peran inovasi sebagai langkah untuk meningkatkan daya saing ekonomi. Deretan negara-negara tersebut menempatkan inovasi sebagai salah satu agenda dan fokus utama untuk meningkatkan daya saing mereka di pasar global.<sup>5</sup> Tiongkok juga merupakan negara yang berhasil mengejar ketertinggalannya dari negara-negara besar yang lebih maju dalam bidang teknologi seluler nirkabel. Inovasi yang dikembangkan oleh negara Tiongkok berhasil mengembangkan teknologi seluler seperti TD-SCDMA dan TD-LTE, yang telah diakui sebagai standar internasional oleh International Telecommunication Union (ITU). Keberhasilannya membangun sistem inovasi teknologi yang dapat difungsikan dengan baik, tidak hanya dapat memfasilitasi perkembangan dan penyebaran teknologi Tiongkok, tetapi juga berhasil mempromosikan keberlanjutan industri IT.<sup>6</sup>

Di era globalisasi dengan kemajuan teknologi yang amat pesat, tuntutan pengembangan inovasi tidak saja diarahkan pada kepentingan pembangunan ekonomi semata, tetapi juga diarahkan pada upaya mewujudkan kehidupan yang berkelanjutan. Konsep keberlanjutan tidak lagi sekadar menjadi istilah yang digunakan dalam lingkup akademis, tetapi telah menjadi prinsip yang memandu langkah inovasi di berbagai sektor, khususnya di sektor industri. Saat ini, dunia sedang menghadapi dua tantangan utama, di satu sisi, bagaimana dapat memperluas peluang ekonomi bagi populasi global yang terus meningkat; namun di sisi lain, dituntut untuk mampu mengentaskan berbagai persoalan terkait lingkungan. Salah satu cara untuk mengatasi dua tantangan tersebut adalah dengan mendorong pertumbuhan ekonomi yang ramah lingkungan dan berkelanjutan. Sebuah konsep dikenal dengan istilah “pertumbuhan hijau”, di mana pertumbuhan dan pembangunan ekonomi dapat berjalan beriringan, untuk memastikan bahwa sumber daya alam dan

---

4 Randall S Jones & Jae Wan Lee. “Enhancing Dynamism in SMEs and Entrepreneurship in Korea.” 2018.

5 Joseph E. Stiglitz. “How to Restore Equitable and Sustainable Economic Growth in the United States.” *American Economic Review*, 106(5), 2016, 43–47.

6 Guanyu Liu, dkk. “Technological Innovation Systems and IT Industry Sustainability in China: A Case Study of Mobile System Innovation.” *Telematics and Informatics*, 35(5), 2018, 1144–1165.

lingkungan dapat terus menjadi sandaran bagi upaya membangun kesejahteraan.<sup>7</sup>

Adanya tuntutan untuk mewujudkan kehidupan berkelanjutan serta menciptakan lingkungan yang rendah emisi pada akhirnya mendorong peran negara untuk terus melakukan rekognisi gagasan-gagasan baru sebagai landasan untuk pengembangan inovasi di kalangan industri. Sektor industri kini mulai memainkan peran untuk turut serta dalam mewujudkan tujuan pembangunan berkelanjutan melalui konsep industri hijau. Banyak perusahaan yang kini mulai dituntut untuk mengambil tanggung jawab substansial untuk pembangunan ekonomi dan ekologi, sekaligus untuk kehidupan sosial yang berkelanjutan.<sup>8</sup> Kehadiran produk ramah lingkungan yang kian menjadi tren telah dirancang dengan tujuan untuk mengurangi dampak lingkungan, mulai dari desain, manufaktur, penggunaan sampai pada pembuangannya. Di Tiongkok, pembangunan sektor hijau telah menghasilkan pengurangan polusi industri yang signifikan, dan pada saat yang sama juga berkontribusi terhadap pertumbuhan ekonomi Tiongkok.<sup>9</sup> Geliat industri yang demikian didasarkan pada asumsi bahwa keberhasilan membangun ekosistem industri hijau pada ujungnya akan menghasilkan ekonomi hijau. Dalam dimensi yang lebih luas, konsep ekonomi hijau akan menciptakan ekosistem perekonomian negara yang berorientasi pada upaya proteksi terhadap lingkungan untuk kehidupan yang berkelanjutan.

Salah satu isu yang bertaut dengan isu lingkungan adalah isu di bidang kesehatan. Lingkungan yang tercemar, seperti udara yang dipenuhi polutan, air yang terkontaminasi, serta pengelolaan limbah yang buruk, akan memiliki dampak langsung terhadap kesehatan manusia. Kondisi lingkungan yang sehat tentu akan berdampak pada peningkatan kualitas kesehatan publik. Oleh karena itu, selain berorientasi pada upaya menjaga masa depan lingkungan, dunia

---

7 Luca Fraccascia, Ilaria Giannoccaro, & Vito Albino. "Green Product Development: What Does the Country Product Space Imply?" *Journal of Cleaner Production*, 170, 2018, 1076-1088. Artikel tersedia di: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0959652617321911>.

8 Gerard Keijzers. "The Transition to the Sustainable Enterprise." *Journal of Cleaner Production*, 10(4), 2002, 349-359.

9 Fraccascia, Giannoccaro, & Albino. "Green Product Development: What Does the Country Product Space Imply?"

industri juga sudah mulai melakukan langkah-langkah inovatif untuk menghasilkan produk dengan profil rendah risiko bagi kesehatan. Salah satu pendekatan yang diterapkan adalah pendekatan *harm reduction*. Sebuah pendekatan pengurangan dampak buruk yang sudah berkembang dan mulai diterapkan sebagai pendekatan untuk mengurangi dampak buruk yang ditimbulkan dari barang konsumsi sehari-hari.

Tujuan dari pendekatan *harm reduction* adalah sebagai strategi untuk menghilangkan atau mencegah pola penggunaan/konsumsi yang berlebihan terhadap produk yang dianggap tidak ramah kesehatan. Pendekatan ini telah menghasilkan produk rendah risiko (namun tidak bebas risiko) atau biasa disebut *less harmful products* (LHP). Pendekatan *harm reduction* mendasarkan pada pendekatan saintifik (*scientific approach*) sebagai bagian dari penilaian objektif. Pendekatan ini diterapkan sebagai agregasi dari berbagai tarikan antara kepentingan negara, dunia industri, dan masyarakat (khususnya mereka yang belum mampu menerapkan pola hidup sehat, dengan mempertimbangkan kemungkinan atas dampak yang terjadi). Sebuah jalan tengah yang dapat ditempuh ketika potensi risiko yang ditimbulkan dari konsumsi suatu produk tidak dapat sepenuhnya ditinggalkan.

Di antara berbagai penyebab yang dianggap berkontribusi terhadap problem lingkungan dan kesehatan masyarakat adalah produk tembakau. Keberadaannya dianggap tidak saja berpotensi menyebabkan penyakit karena kandungan zat karsinogeniknya, tetapi juga dapat mencemari udara karena produksi asapnya. Oleh karena itu, produk tembakau juga dianggap sebagai akar masalah yang menimbulkan berbagai isu kesehatan yang cukup signifikan. Menurut data World Health Organization (WHO), pada tahun 2023, tercatat lebih dari 7 juta kematian di dunia disebabkan oleh penggunaan tembakau secara langsung, sementara sekitar 1,3 juta disebabkan oleh perokok pasif yang terpapar oleh asap rokok.<sup>10</sup>

Laporan Global Adult Tobacco Survey (GATS) Indonesia 2021 juga menyajikan data bahwa sebanyak 34,5% orang dewasa, atau sekitar 70,2 juta penduduk merupakan pengguna produk tembakau.

---

10 World Health Organization. 2023. *Tobacco*. Tersedia di: <https://www.who.int/news-room/fact-sheets/detail/tobacco>, diakses pada 15 Oktober 2024.

Proporsi pengguna tembakau pada pria mencapai 65,5%, sementara pada wanita hanya sebesar 3,3%. Selain itu, penggunaan rokok elektronik juga mengalami peningkatan signifikan hingga 10 kali lipat dalam satu dekade terakhir, yaitu dari 0,3% pada tahun 2011 menjadi 3% pada tahun 2021.<sup>11</sup> Bahaya dari produk tembakau juga dianggap telah menjadi endemik yang sangat mematikan. Pada tahun 2020, populasi masyarakat dunia yang menggunakan tembakau sekitar 22,3%. Dari angka tersebut sebagian besar penggunaanya tinggal di negara dengan pendapatan rendah dan menengah. Selain itu, produk tembakau juga ditengarai berpengaruh terhadap meningkatnya angka kemiskinan. Bahkan, Indonesia dianggap sebagai negara dengan jumlah perokok remaja tertinggi di dunia, sebagaimana laporan yang dirilis oleh Global Youth Tobacco Survey (GYTS)<sup>12</sup>.

Selain sebagai salah satu produsen tembakau terbesar di dunia setelah Cina, India, Brazil, dan Amerika Serikat, Indonesia merupakan negara yang didapuk sebagai pangsa pasar produk tembakau. Hal tersebut terpotret dari jumlah konsumen produk tembakau terbanyak merupakan konsumen yang berasal dari Indonesia. Jumlah perokok di Indonesia telah mencapai angka 67%, dan angka tersebut terus meningkat. Survei Kesehatan Indonesia (SKI) tahun 2023 juga menunjukkan ada 70 juta perokok aktif di Indonesia.<sup>13</sup> Bahkan, dalam sejarahnya selama kurun waktu 12 tahun (1995–2007) proporsi penyakit tidak menular meningkat drastis dari 41,7% menjadi 59,5%, dan tembakau dianggap sebagai salah satu faktor utamanya.<sup>14</sup>

Di tengah maraknya *framing* yang menyebutkan bahwa produk tembakau, khususnya rokok, menjadi sumber utama berbagai penyakit, industri tembakau kini berupaya menghadirkan inovasi

11 Dalam artikel “Kementerian Kesehatan dan WHO Menerbitkan Laporan Global Adult Tobacco Survey Indonesia 2021” artikel tersebut diakses dari laman <https://www.who.int/indonesia/id/news/detail/22-08-2024-ministry-of-health-and-who-release-global-adult-tobacco-survey-indonesia-report-2021>

12 Ghany Vhiera Nizamieα & Achmad Kautsar. “Analisis Probabilitas Faktor Sosial Ekonomi yang Memengaruhi Konsumsi Rokok di Indonesia.” *Kajian Ekonomi & Keuangan*, 5(2), 2021, 159.

13 Tim Penyusun SKI 2023 dalam Angka. *Survei Kesehatan Indonesia (SKI) Tahun 2023 dalam Angka Data Akurat Kebijakan Tepat*. Jakarta: Badan Kebijakan Pembangunan Kesehatan Kementerian Kesehatan Republik Indonesia, 2023, hlm. 424.

14 Kementerian Kesehatan. *Buletin Jendela Data & Informasi Kesehatan*, Volume 2, Semester 2. Jakarta: Indonesia, 2012.

dengan menciptakan produk tembakau alternatif yang diklaim mampu mengurangi dampak buruk (*harm reduction*). Produk-produk ini meliputi vape hingga produk tembakau yang dipanaskan. Saat ini, produk tembakau alternatif tersebut tengah mengalami perkembangan; sebagian telah tersedia di pasar, sementara yang lain masih menunggu waktu peluncuran. Kehadiran produk ini menjadi suatu keniscayaan yang tak terelakkan sejalan dengan perkembangan teknologi. Pendekatan *harm reduction* yang diadopsi oleh industri tembakau setidaknya menunjukkan respons yang adaptif, sekaligus kesadaran akan bahaya zat nikotin dan tar dalam produk tembakau yang dibakar, seperti rokok. Geliat ini juga menunjukkan respons terhadap kebutuhan pasar yang makin mengutamakan aspek kesehatan dan perspektif keberlanjutan lingkungan. Langkah ini juga sejalan dengan tujuan mendukung *sustainable development goals* (SDGs), khususnya dalam hal peningkatan kualitas kesehatan, pengelolaan limbah secara berkelanjutan, serta dorongan terhadap kemajuan inovasi teknologi. Upaya baru tersebut hadir melalui inovasi teknologi yang dikenal dengan istilah produk hasil pengelolaan tembakau lainnya (HPTL).<sup>15</sup>

Produk hasil pengelolaan tembakau lainnya (HPTL) juga dianggap sebagai terobosan baru untuk membantu perokok beralih ke produk tembakau yang lebih rendah risiko.<sup>16</sup> Di antara contoh produk HPTL antara lain seperti rokok elektronik, produk tembakau yang dipanaskan, dan kantong nikotin. Proses dan penggunaan yang berbeda dari produk tembakau konvensional inilah yang menjadikan produk HPTL dianggap lebih unggul karena diproduksi dengan menggunakan pendekatan prinsip *harm reduction* (pengurangan dampak buruk).<sup>17</sup> Inovasi produk HTPL bahkan sudah banyak digunakan oleh beberapa negara maju, seperti Inggris dan Selandia

---

15 D. Izzani, K.M. & Hermawan. "The Value of Innovation in Tobacco Processing Products: An Evidence from Bandung E-Cigarette Industry." *International Journal of Creative Business and Management*, 1(1), 2021, 1–20.

16 Siaran Pers Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian RI. HM.4.6/438/SET.M.EKON.3/11/2021/*Pengembangan Inovasi dan teknologi Industri Hasil Tembakau*.

17 "Harm reduction is a set of practical strategies and ideas aimed at reducing negative consequences associated with drug use." National Harm Reduction Coalition. *Pperinciples of Harm Reduction*. Tersedia di: <https://harmreduction.org/about-us/pperinciples-of-harm-reduction/>.

Baru, sebagai salah satu terapi untuk berhenti merokok.<sup>18</sup> Bahkan, Komite Sains dan Teknologi House of Commons Inggris dalam paragraf 28 menyebutkan bahwa produk tembakau seperti *heat-not-burn*—yang menghasilkan nikotin dari tembakau namun tanpa melalui proses pembakaran—diperkirakan sekitar 90% lebih tidak berbahaya dibandingkan rokok konvensional, kendati masih terdapat kekurangan penelitian independen yang dapat memvalidasi klaim ini.<sup>19</sup>

Maraknya penggunaan produk HPTL seperti rokok elektronik (*heated tobacco products*) di Indonesia sayangnya belum diikuti dengan rekognisi kebijakan negara yang memadai terhadap produk yang menerapkan prinsip *harm reduction*, seperti dengan regulasi khusus. Di beberapa negara, termasuk Indonesia, produk ini memang berada dalam area abu-abu, sehingga penerapan kebijakannya pun tidak seragam. Dalam perspektif kebijakan yang ada di Indonesia, produk tembakau selain rokok/sigaret (produk tembakau alternatif) masih dikategorikan sebagai hasil pengolahan tembakau lainnya (HPTL). Kebijakan yang tersedia perihal HPTL pun masih didasarkan pada peraturan Menteri Keuangan yang merupakan kebijakan tentang tarif cukai. Hal ini cukup ironi, karena instrumen kebijakan tersebut merupakan rezim peraturan cukai yang menetapkan bahwa produk HPTL menjadi bagian dari objek kena cukai, bukan kebijakan khusus (*lex specialis*) yang mengatur tentang ihwal produk HPTL yang meliputi standar produk, ketentuan peringatan kesehatan, peredaran, segmen pengguna, pengawasan, dan lain sebagainya.

Tidak hanya menjadi tren di sektor industri tembakau, pendekatan *harm reduction* sejatinya sudah mulai menjadi arus utama di kalangan industri, dan dianggap sebagai strategi untuk mengurangi risiko kesehatan bagi konsumen. Kini, pendekatan tersebut telah berkembang dan beberapa prinsipnya telah diterapkan

---

18 M. Vice President for Communications Michigan News University of Michigan. 2023. *Researchers: Rethink E-Cigarettes' Role in Treating Cigarette Smokers' Nicotine Addiction*. Tersedia di: <https://news.umich.edu/researchers-rethink-e-cigarettes-role-in-treating-cigarette-smokers-nicotine-addiction/>.

19 House of Commons Science and Technology Committee. *E-cigarettes; Seventh Report of Session 2017–2019 Report, Together with Formal Minutes Relating to The Report...*, hlm. 15.

dalam aspek komoditas industri sebagai upaya memerangi epidemi dari penyakit tidak menular akibat konsumsi berlebihan terhadap berbagai produk yang (sedikit) berisiko, seperti gula dan natrium, yang semula memiliki kadar gula/natrium tinggi dan berisiko jika dikonsumsi berlebihan. Beragam produk dengan pendekatan *harm reduction* misalnya juga sudah digunakan oleh produsen produk minuman dengan kandungan gula dan kalori yang rendah. Dalam praktik keseharian, penggunaan beras merah sebagai pengganti beras putih yang dianggap memiliki kadar gula lebih tinggi juga sudah mulai menjadi tren di masyarakat. Demikian pula bagi konsumen minuman beralkohol, sekarang juga sudah banyak produsen yang menghadirkan produk bir nonalkohol.

Produk-produk kemasan juga sudah mulai menggunakan kemasan yang dapat didaur ulang sehingga dapat mengurangi sampah plastik, di tengah Indonesia masuk dalam deretan negara nomor dua penyumbang sampah plastik di lautan. Pendekatan *harm reduction* juga telah berdampak pada konsep *green industry*, seperti penggunaan helm dalam berkendara, penggunaan sabuk pengaman dalam mode transportasi, termasuk juga upaya peralihan mode transportasi yang lebih rendah asap polusi seperti dengan hadirnya produk mobil listrik yang dianggap lebih ramah lingkungan karena tidak mengeluarkan emisi dari proses pembakaran bahan bakar fosil. Selain industri otomotif, industri tembakau juga telah menghadirkan produk tembakau alternatif yang ditujukan sebagai pilihan yang lebih baik bagi perokok, atau bahkan bagi orang yang hendak berhenti merokok. Adanya stereotip terhadap industri tembakau sebagai salah satu sumber masalah kesehatan masyarakat pada akhirnya menuntut langkah inovatif industri hasil tembakau (IHT) menghadirkan produk dengan profil rendah risiko sebagai ikhtiar untuk menjawab problem eksternal dari rokok konvensional. Industri tembakau saat ini sudah mulai menggunakan pendekatan *harm reduction* sebagai langkah untuk mengurangi dampak buruk dari konsumsi tembakau.<sup>20</sup> Pendekatan *harm reduction* pada produk tembakau dianggap menjadi salah satu pilihan di tengah Indonesia

---

20 John R. Hughes. "Applying Harm Reduction to Smoking." *BMJ Journals*, 4(2), 1995, S33. Lihat juga Kozlowski L.T. "Reduction of Tobacco Health Hazards in Continuing Users; Individual Behavioral and Public Health Approaches." *J Substance Abuse*, 1989, 1, 345–357.

saat ini masih dihadapkan pada persoalan darurat rokok, di mana angka prevalensi perokok aktif di Indonesia terus meningkat.

Fakta akan tingginya angka prevalensi perokok di Indonesia tentu berpotensi meningkatkan jumlah kasus penyakit tidak menular (PTM) di masyarakat, yang pada akhirnya juga berpotensi meningkatkan pembiayaan kesehatan yang ditanggung APBN. Jika merujuk pada data yang dirilis BPJS Kesehatan, kasus dan biaya pelayanan kesehatan untuk 8 jenis PTM katastrofi di Indonesia cukup tinggi. Secara umum, prevalensi PTM di Indonesia disebabkan gaya hidup yang tidak sehat. Dari data Riset Kesehatan Dasar (Riskesmas) tahun 2018 menunjukkan bahwa 95,5% masyarakat Indonesia kurang mengonsumsi sayur dan buah; 33,5% masyarakat kurang aktivitas fisik; 29,3% masyarakat usia produktif merokok setiap hari; 31% mengalami obesitas sentral; serta 21,8% terjadi obesitas pada dewasa.<sup>21</sup> Dalam 5 tahun terakhir angka tersebut cenderung meningkat, dari 19,99 juta kasus di tahun 2019, 23,26 juta kasus di tahun 2022 dan 29,74 juta kasus di tahun 2023. Pada tahun 2019, pembiayaan jenis penyakit ini mencapai Rp20,27 triliun, tahun 2022 mencapai Rp24,06 triliun, sementara di tahun 2023, total pembiayaan mencapai Rp34,769 triliun.<sup>22</sup>

Dalam laporan BPJS Kesehatan (2023), juga dinyatakan bahwa kelompok yang paling banyak memanfaatkan pelayanan kesehatan dengan biaya terbesar adalah kelompok penerima bantuan iuran (PBI) yang alokasi anggarannya berasal dari APBN. Tercatat bahwa jumlah kasus pemanfaatan pelayanan kesehatan di tahun 2022 lebih dari 31 juta kasus dengan biaya lebih dari Rp27,5 triliun. Sementara merujuk pada hasil penelitian Center for Indonesia Strategic Development Initiatives (CISDI) tahun 2019 pada laman CNBC Indonesia (2022), menyebutkan bahwa rata-rata pengobatan untuk penyakit yang diduga disebabkan oleh rokok sebesar Rp27,7 triliun di tahun 2019. Dari jumlah tersebut, Rp15,6 triliun atau 56 persennya ditanggung oleh BPJS Kesehatan dan dibiayai oleh pemerintah melalui APBN. Potret data ini setidaknya menggambarkan betapa tingginya anggaran kesehatan untuk pembiayaan pengobatan penyakit yang disebabkan oleh produk-produk yang memiliki risiko

21 Data tersebut diakses dari laman <https://p2ptm.kemkes.go.id/informasi-p2ptm/penyakit-tidak-menular-kini-ancam-usia-muda>.

22 Data diperoleh dari berbagai sumber pemberitaan di media massa.

bagi kesehatan. Pada konteks inilah kehadiran produk dengan profil rendah risiko menemukan urgensinya.

Peningkatan jumlah kasus PTM yang disebabkan oleh rokok tentu akan berimplikasi pada pembiayaan kesehatan yang terus meningkat. Selain itu, persoalan ini juga akan menjadi ancaman serius bagi kesehatan masyarakat, karena dapat menyebabkan penurunan kualitas hidup, kesakitan jangka panjang sampai dengan potensi penyebab kematian. Tidak hanya memberikan beban kesehatan kepada masyarakat, PTM katastrofi juga berpotensi menimbulkan beban ekonomi bagi penderitanya, karena proses pengobatan yang membutuhkan biaya tinggi. Peningkatan kasus dan pembiayaan kesehatan PTM katastrofi juga dikhawatirkan akan berdampak pada kondisi keuangan BPJS Kesehatan di masa yang akan datang jika jumlah penderita tidak dapat ditekan, sehingga terus meningkat pada tiap tahunnya.

Berbagai langkah kebijakan untuk mengentaskan persoalan di atas pada dasarnya telah diterapkan oleh Pemerintah Indonesia, khususnya bagaimana angka prevalensi merokok terus dapat ditekan. Kebijakan tersebut dilaksanakan di samping dengan melokalisasi tempat-tempat bagi perokok, penerapan kawasan tanpa rokok (KTR), pengaturan iklan, dan pesan peringatan kesehatan, juga dengan salah satu cara konvensional dengan menaikkan tarif cukai secara eksesif terhadap produk tembakau. Kendati kebijakan pengendalian tembakau makin masif dan restriktif sebagai upaya menurunkan prevalensi perokok, namun angka prevalensi perokok justru cenderung stagnan. Di sisi lain, IHT dan ilmuwan kini tengah berupaya melakukan inovasi dan menciptakan sebuah terobosan untuk menghadirkan produk tembakau alternatif yang berdasarkan hasil riset dan kajian ilmiah dianggap dapat mengurangi dampak buruk bagi kesehatan.

Esensi dari produk tembakau alternatif pada dasarnya tetap menggunakan unsur daun tembakau asli, hanya saja tidak melalui proses pembakaran.<sup>23</sup> Dengan mengeliminasi proses pembakaran

---

23 Konsumsi terhadap rokok memiliki risiko bagi kesehatan karena di dalam produk tembakau yang dibakar seperti rokok disinyalir dapat mengeluarkan kurang lebih 4.000 senyawa kimia, 50 di antaranya merupakan karsinogen, dan 400 lainnya termasuk golongan racun, seperti tar, karbon monoksida, formaldehid, amonia, hidrogen sianida, dan DDT. Efek dari proses pembakaran itulah yang

tersebut, kandungan senyawa berbahaya akan turun rata-rata hingga 90–95% dibandingkan dengan asap rokok. Di beberapa negara seperti Inggris, Jepang, dan Swedia, produk tembakau alternatif bahkan dianggap sebagai jenis pendekatan inovatif untuk mengurangi prevalensi merokok. Prinsip rendah risiko pada produk tembakau alternatif tidak hanya ditujukan pada penggunaannya, tetapi juga untuk menjawab permasalahan *secondhand smokers* yang juga terpapar bahaya asap rokok dari perokok aktif. Data terakhir menyebut Inggris merupakan negara kedua dengan tingkat prevalensi merokok paling rendah di Eropa. Bahkan beberapa rumah sakit di Inggris menyediakan *treatment* berhenti merokok dengan metode rokok elektrik.<sup>24</sup>

Geliat industri hasil tembakau (IHT) untuk menghadirkan produk dengan profil rendah risiko bagi kesehatan juga selaras dengan upaya pemerintah dalam menekan tingginya angka kasus PTM yang disebabkan oleh rokok. Pada spektrum yang lebih luas, kehadiran produk tersebut juga berbanding lurus dengan kepentingan pemerintah untuk mengurangi beban anggaran kesehatan karena tingginya angka pembiayaan pengobatan terhadap jenis penyakit

---

kemudian sering dikaitkan dengan gangguan kesehatan karena menghasilkan tar, yang merupakan salah satu zat yang dianggap berbahaya. Berbagai zat kimia yang dianggap berbahaya yang dapat mengganggu kesehatan, seperti nikotin, tar, zat alkaloid, dan lainnya merupakan zat-zat kimia yang ditengarai menjadi kandungan sebuah rokok. Bahan-bahan kimia tersebut dianggap dapat menimbulkan gangguan kesehatan di berbagai organ, seperti kardiovaskuler, pulmonal, gastrointestinal, reproduksi, mulut, dan lain sebagainya. Gangguan yang ditimbulkan juga dapat berakibat fatal, seperti kerentanan terkena infeksi, penyakit jantung koroner, hingga kanker pada berbagai organ. Lihat Benowitz N.L. & Brunetta P.G. "Smoking Hazards and Cessation," dalam Mason R.J., Murray J.F., Broaddus V.C., & Nadel J.A. (Eds.). *Murray and Nadel's Textbook of Respiratory Medicine*. Philadelphia: Elsevier Saunders, 2005, hlm. 2453–2468. Lihat juga Reza Kurniawan Tanuwihardja & Agus Dwi Susanto. "Rokok Elektronik (Electronic Cigarette)." *J Respir Indo*, 32(1), 2012, hlm. 55. Lihat juga Balfour D., Benowitz N., Fagerstrom K., Kunze M., & Keil U. "Diagnosis and Treatment of Nicotine Dependence with Emphasis on Nicotine Replacement Therapy." *European Heart Journal*, 21, 2000, 438–445.

- 24 Hal demikian juga telah diakui oleh beberapa negara, termasuk oleh Public Health England (PHE), agensi kesehatan independen di bawah Kementerian Kesehatan Inggris pada tahun 2015 dalam upaya merespons penggunaan *e-cigarette* guna mengurangi konsumsi rokok di negara. Dapat diakses pada laman <https://www.gov.uk/government/news/phe-publishes-independent-expert-e-cigarettes-evidence-review>.

tersebut. Jika demikian, maka fenomena ini sudah semestinya disikapi pemerintah dengan menyediakan ruang inovasi yang inklusif bagi industri yang menghasilkan produk-produk yang berisiko bagi kesehatan. Negara dengan segenap keterbatasan kapasitasnya tentu tidak dapat sendirian menuntaskan berbagai persoalan yang terjadi di tengah masyarakat, apalagi persoalan angka prevalensi perokok yang menyangkut kesehatan masyarakat. Langkah ini juga dapat dimaknai sebagai pelibatan dan tanggung jawab dunia industri dalam konteks penghormatan, jaminan, dan perlindungan terhadap hak atas kesehatan masyarakat.<sup>25</sup>

Jika berkaca pada negara lain, beberapa negara maju seperti Inggris, Singapura, dan Australia merupakan deretan negara yang memiliki sejarah panjang dalam mendorong inovasi. Salah satu langkah yang diterapkan adalah dengan memberikan insentif fiskal yang tepat terhadap produk inovatif yang dikembangkan. Langkah tersebut selaras dengan situasi di mana pemulihan ekonomi pasca-Covid-19 menjadi perhatian banyak negara. Strategi pemberian ruang fiskal pada pajak dan cukai dilakukan dengan harapan dapat mengubah perilaku produksi dan menstimulasi agar pergerakan ekonomi yang inovatif tetap terus bergerak dan tumbuh. Kebijakan untuk melakukan rekognisi pendekatan *harm reduction* juga telah diterapkan dengan baik di Jepang, Korea Selatan, dan Selandia Baru.<sup>26</sup> Negara-negara tersebut termasuk deretan negara yang

---

25 Argumentasi ini pula yang pada akhirnya melahirkan dokumen yang disebut UNGP pada 2011 yang dikeluarkan oleh utusan khusus PBB untuk bisnis dan HAM. Kendati bukan norma yang mengikat secara hukum, UNGP diharapkan dapat menjadi pedoman bagi negara dan perusahaan untuk menjalin sinergi dalam usaha menghormati, melindungi, dan memulihkan HAM. Lihat John Ruggie. *Guiding Principles on Business and Human Rights: Implementing the United Nations 'Protect, Respect, and Remedy' Framework*. New York, United Nations: document reference, 2011,A/HRC/17/31.

26 Sejumlah negara maju telah menerapkan kebijakan insentif fiskal guna mendorong industri yang berorientasi pada keberlanjutan dan ramah lingkungan. Di Jepang, melalui reformasi pajak tahun 2021, pemerintah memberikan kredit pajak hingga total 5 miliar yen untuk proyek-proyek berbasis karbon netral yang telah disertifikasi oleh Kementerian Ekonomi, Perdagangan, dan Industri (METI). Program ini mencakup berbagai produk seperti kendaraan listrik (EV), baja ramah lingkungan (*green steel*), bahan kimia hijau, bahan bakar penerbangan berkelanjutan (SAF), serta semikonduktor. Sementara itu, Korea Selatan juga memberikan berbagai manfaat pajak sebagai bagian dari strategi dekarbonisasi industrinya. Kebijakan ini mencakup insentif pajak untuk