

# Tanggapan terhadap Penggunaan Narasi Perdagangan Tembakau Ilegal yang Mempengaruhi Proses Pembuatan Kebijakan: Kerugian Fiskal Tiga Kali Lipat

## Ringkasan Eksekutif

**Latar belakang.** Konsumsi tembakau menimbulkan beban ekonomi global yang diperkirakan mencapai **US\$1,4 triliun per tahun**<sup>1</sup>, terdiri dari sekitar US\$422 miliar untuk pengeluaran layanan kesehatan langsung<sup>2</sup> dan sekitar US\$1,0 triliun akibat kehilangan produktivitas karena morbiditas dan kematian dini.<sup>3</sup> Beban ini ditanggung oleh pemerintah, sistem kesehatan, dan rumah tangga.<sup>4</sup> Baik secara global maupun di berbagai yurisdiksi, penerimaan dari cukai tembakau belum mampu menutupi besarnya biaya tersebut.<sup>5</sup>

**Polanya.** Di tengah meningkatnya pengawasan terhadap regulasi serta berbagai tuduhan penyelundupan yang beredar di ruang publik, perusahaan rokok kerap mengangkat isu perdagangan ilegal dalam mencegah kebijakan pengendalian tembakau yang efektif, sambil memosisikan diri sebagai mitra pemerintah dalam upaya penegakan hukum. *Global Tobacco Industry Interference Index 2025* mencatat bahwa sekitar **19 pemerintahan** di berbagai negara telah menjalin kerja sama dengan industri tembakau melalui nota kesepahaman (memorandum of understanding/MOU), operasi bersama dalam rangka penegakan hukum, atau program pelatihan<sup>6</sup> — meskipun terdapat larangan tegas dalam Pasal 5.3 dari World Health Organization Framework Convention on Tobacco Control (WHO FCTC) beserta pedoman pelaksanaannya.<sup>7</sup> *GTI 2023*<sup>8</sup> menegaskan bahwa pola ini berulang dari tahun ke tahun, bersifat jangka panjang, dan menunjukkan kecenderungan memburuk di seluruh kawasan yang dilakukan penilaian.

**Catatan yudisial.** Bukti historis — termasuk kasus penyelesaian Komisi Eropa tahun 2004<sup>9</sup>, putusan federal RICO Amerika Serikat tahun 2006<sup>10</sup>, serta proses pidana di Kanada<sup>11</sup> yang menghasilkan keputusan bersalah terhadap industri antara tahun 2008 hingga 2010 — menunjukkan bahwa perusahaan rokok transnasional besar, dalam dokumentasi berbagai kasus, telah **memfasilitasi atau gagal mencegah masuknya produk mereka ke dalam saluran perdagangan ilegal**. Catatan yudisial ini secara langsung relevan terhadap kredibilitas setiap klaim industri bahwa mereka merupakan mitra penegakan hukum yang bertindak dengan itikad baik.

**Kerugian fiskal tiga kali lipat.** Hasilnya adalah kerugian fiskal berlapis. Pemerintah tidak hanya 1) **menanggung biaya kesehatan, lingkungan, dan berbagai biaya sosial lain** yang ditimbulkan oleh industri tembakau, tetapi juga harus 2) **membiayai upaya penegakan hukum** yang sering kali dipengaruhi oleh narasi yang dibangun oleh industri tersebut.<sup>12</sup>; dan ketika pemerintah tunduk pada tekanan industri untuk menurunkan tarif cukai, pada akhirnya pemerintah 3) **mengorbankan penerimaan negara**. Laporan **kerangka tiga kerugian (Three-Loss Framework)** ini menunjukkan bahwa pemerintah yang menerima kemitraan penegakan hukum dengan industri secara konsisten menanggung kerugian fiskal kumulatif yang lebih besar di ketiga komponen tersebut dibandingkan kerugian yang akan mereka hadapi dari perdagangan ilegal semata, dengan catatan apabila mereka mempertahankan kapasitas penegakan hukum yang independen.

**Rekomendasi Utama.** Seharusnya tidak ada pemerintah yang menjalin atau mempertahankan kerja sama penegakan hukum dengan industri tembakau, mengandalkan data yang dihasilkan industri untuk membenarkan tarif cukai moderat, atau mengadopsi moratorium cukai yang menguntungkan industri tembakau. Kapasitas penegakan hukum yang independen melalui kerja sama kepatuhan antar pemerintah, termasuk melalui WHO FCTC Protocol to Eliminate Illicit Trade in Tobacco Products serta investasi domestik sudah memadai untuk menangani perdagangan ilegal tanpa menimbulkan risiko tata kelola yang diciptakan oleh kemitraan dengan industri tembakau.

## I. Pendahuluan: Fungsi Strategis Narasi Perdagangan Ilegal

Perdagangan tembakau ilegal merupakan persoalan kebijakan yang nyata dan didukung oleh berbagai bukti. Diperkirakan ada sekitar **657 miliar batang rokok ilegal di dunia per tahun**<sup>13</sup>, atau sekitar 11,6% dari total konsumsi rokok global, dengan rata-rata pangsa perdagangan ilegal sebesar 16,8% di negara berpendapatan rendah dan menengah.<sup>14</sup> Pemerintah kehilangan sekitar **US\$40,5 miliar per tahun** dalam penerimaan cukai dan pajak pertambahan nilai yang disebabkan oleh perdagangan ilegal.<sup>15</sup>

Yang jarang diungkap dalam dikursus kebijakan publik dan secara sistematis sengaja disamarkan oleh penelitian yang didanai oleh industri tembakau adalah bahwa **industri tembakau sendiri merupakan kontributor yang bersifat struktural terhadap pasar ilegal yang mereka klaim sedang mereka perangi**. Analisis independen terhadap metodologi Project Stella milik PMI menemukan bahwa hingga **dua pertiga rokok ilegal secara global merupakan produk dari produsen tembakau besar**, yang masuk ke saluran informal melalui kelebihan pasokan, pengendalian rantai pasok yang lemah, serta kebocoran yang disengaja. Penelitian yang didanai oleh industri, yang terutama diproduksi melalui KPMG secara sistematis mengklasifikasikan kembali produk-produk ini sebagai barang dari “kejahatan terorganisasi,” sehingga menyembunyikan bukti peran produsen rokok dalam pasar ilegal.<sup>16</sup>

Ini bukan klaim teoretis. Catatan yudisial di berbagai yurisdiksi, termasuk penyelesaian Komisi Eropa tahun 2004,<sup>17</sup> putusan federal RICO Amerika Serikat tahun 2006,<sup>18</sup> serta proses pidana di Kanada<sup>19</sup> yang menghasilkan keputusan bersalah terhadap industri antara tahun 2008 hingga 2010 menetapkan keterlibatan produsen dalam perdagangan tembakau ilegal sebagai bagian dari catatan hukum. Kotak I (satu) di bawah ini merangkum preseden-preseden tersebut secara rinci.

Penggunaan narasi perdagangan ilegal oleh industri tembakau melayani tiga fungsi komersial yang berbeda: (1) menciptakan pembenaran untuk keterlibatan industri dengan lembaga pemerintah non-kesehatan yang seharusnya dilarang oleh Pasal 5.3 WHO FCTC; (2) menempatkan data yang dihasilkan industri sebagai dasar pembuktian utama dalam perumusan kebijakan fiskal; dan (3) menciptakan kondisi politik di mana tarif cukai moderat menjadi respons pemerintah yang dianggap masuk akal terhadap suatu masalah yang justru telah dibantu diciptakan oleh industri itu sendiri.

Baik GTI 2023 maupun GTI 2025 mendokumentasikan pola ini sebagai sesuatu yang sistematis dan semakin memburuk. Indeks 2025 mencatat bahwa campur tangan industri tembakau dalam proses pemerintahan cenderung memburuk di sebagian besar negara yang dilakukan penilaian, dan perdagangan ilegal dijadikan sebagai akses industri ke kementerian non-kesehatan.<sup>20</sup> Perlu dicatat bahwa 17 dari 19 pemerintahan<sup>21</sup> yang tercatat bekerja sama dengan industri untuk urusan perdagangan ilegal bukan merupakan anggota dari WHO FCTC Protocol to Eliminate Illicit Trade in Tobacco Products<sup>22</sup>, yang berarti mereka menerima kemitraan dengan industri tanpa adanya kerangka hukum independen yang dirancang oleh Protokol tersebut untuk dibentuk.

### Kotak I: Preseden Yudisial dan Regulasi — Keterlibatan Industri Tembakau dalam Perdagangan Ilegal

Bukti historis menunjukkan bahwa industri tembakau transnasional besar di sejumlah negara telah ditetapkan oleh pengadilan atau secara resmi dinyatakan dalam proses regulasi telah memfasilitasi, atau gagal mencegah pengalihan produk mereka masuk ke dalam saluran perdagangan ilegal. Tiga preseden berikut merupakan bagian dari catatan hukum publik dan secara langsung relevan bagi setiap pemerintah yang perlu menilai kredibilitas klaim industri sebagai mitra penegakan hukum yang bertindak dengan itikad baik.

#### Philip Morris International — Penyelesaian Komisi Eropa, 2004

Pada Juli 2004, Philip Morris International (PMI) menandatangani perjanjian kerja sama yang mengikat secara hukum dengan Komisi Eropa dan seluruh 10 Negara Anggota Uni Eropa saat itu, dengan komitmen membayar US\$1,25 miliar selama 12 tahun untuk menyelesaikan tuduhan bahwa praktik pasokan perusahaan tersebut telah berkontribusi pada penyelundupan berskala besar ke Uni Eropa, termasuk melalui saluran distribusi ilegal yang terkait dengan kejahatan terorganisasi. Berdasarkan perjanjian tersebut, PMI juga berkomitmen untuk memperkuat pengendalian atas distribusi produknya di pasar yang diidentifikasi berisiko tinggi terhadap barang selundupan. Penyelesaian ini — yang merupakan preseden pertama antara industri tembakau besar dan otoritas regulasi supranasional — menghasilkan kewajiban finansial yang signifikan serta komitmen kepatuhan yang timbul dari kegagalan dalam pengelolaan rantai pasok oleh produsen tembakau transnasional.<sup>23</sup>

#### United States v. Philip Morris et al. — Putusan RICO Pengadilan Distrik Amerika Serikat, 2006

Pada 17 Agustus 2006, Pengadilan Distrik Amerika Serikat untuk Distrik Columbia mengeluarkan putusannya dalam United States v. Philip Morris USA Inc. et al., Civil Action No. 99-2496 (GK), yang menyatakan bahwa perusahaan-perusahaan tembakau tergugat telah terlibat dalam konspirasi selama puluhan tahun untuk menipu publik Amerika, yang melanggar Racketeer Influenced and Corrupt Organizations (RICO) Act. Di antara tindakan yang didokumentasikan oleh pengadilan

adalah penekanan secara sengaja terhadap bukti yang berkaitan dengan dampak kesehatan serta berbagai tindakan lain yang memengaruhi pengawasan regulasi dan transparansi. Meskipun putusan RICO tersebut tidak menjadikan perdagangan ilegal sebagai pokok perkara utamanya, putusan tersebut membentuk catatan yudisial mengenai perilaku menyesatkan yang sistematis di berbagai bidang kebijakan.<sup>24</sup>

### Canadian Criminal Proceedings — Pengakuan Bersalah dan Sanksi, 2008–2010

Antara tahun 2008 hingga 2010, anak perusahaan dari perusahaan tembakau besar — termasuk JTI-Macdonald Corp., anak perusahaan Japan Tobacco International — mengaku bersalah di pengadilan Kanada atas dakwaan yang berkaitan dengan penyelundupan rokok dan membayar sanksi finansial yang signifikan. Proses hukum tersebut muncul dari skema barang selundupan berskala besar di mana tembakau Kanada diekspor ke Amerika Serikat dan kemudian diimpor kembali sebagai barang selundupan, sehingga menghindari cukai tembakau di Kanada. Pengakuan bersalah tersebut menegaskan bahwa operasi penyelundupan melibatkan tindakan pada tingkat produsen, bukan semata-mata pelaku kriminal eksternal, dan menunjukkan bahwa pengalihan produk dari legal menjadi ilegal dapat terjadi dengan sepengetahuan atau atas fasilitasi dari personel perusahaan.<sup>25</sup>

Secara keseluruhan, preseden-preseden ini menunjukkan bahwa perdagangan ilegal produk tembakau bukan semata-mata fenomena kriminal eksternal. Dalam kasus-kasus yang terdokumentasi dan telah diverifikasi secara yudisial, praktik tersebut secara langsung terkait dengan praktik pasokan produsen, strategi kelebihan pasokan, serta kelemahan atau celah yang secara sengaja dipertahankan dalam pengendalian rantai pasok yang memungkinkan terjadinya pengalihan oleh pelaku kriminal. Riwayat ini penting menjadi pertimbangan bagi setiap institusi pemerintah dalam menilai usulan kemitraan penegakan hukum dari industri. Dalam sejumlah kasus, entitas yang menawarkan kerja sama justru merupakan pihak yang dalam proses formal pernah ditemukan atau diduga berkontribusi terhadap masalah yang kini mereka tawarkan untuk bantu atasi.

## 2. Beban Ekonomi: Biaya bagi Pemerintah yang Ditimbulkan oleh Konsumsi Tembakau

### 2.1 Beban Global

Goodchild, Nargis, and Tursan d'Espaignet (2018) memperkirakan bahwa penggunaan tembakau menimbulkan biaya ekonomi global sekitar US\$1,4 triliun per tahun, setara dengan 1,8% dari PDB dunia. Angka ini mencakup US\$422 miliar dalam biaya layanan kesehatan langsung karena penyakit yang terkait penggunaan tembakau serta sekitar US\$1,0 triliun dalam kerugian produktivitas akibat morbiditas dan kematian dini.<sup>26</sup> WHO secara independen mengonfirmasi besaran ini dalam laporan MPOWER tahun 2021 (WHO report on the global tobacco epidemic).<sup>27</sup> Perkiraan terbaru juga menunjukkan bahwa limbah plastik dari rokok menyebabkan kerugian sekitar US\$26 miliar per tahun, terutama dalam bentuk kerusakan pada ekosistem laut.<sup>28</sup>

Sekitar **40% dari beban ini ditanggung oleh negara berpendapatan rendah dan menengah**<sup>29</sup> — yaitu negara yang justru paling sering menjadi sasaran permintaan kemitraan penegakan hukum, negara yang dimana sistem fiskal menghadapi tekanan terbesar, dan insentif politik untuk menerima solusi fiskal jangka pendek paling tinggi. Dimensi distribusional ini penting untuk memahami mengapa model kemitraan penegakan hukum paling agresif diterapkan di tempat tersebut.

Tembakau menyebabkan lebih dari **7 juta kematian per tahun secara global**.<sup>30</sup> Konsekuensi ekonomi dari mortalitas ini—seperti hilangnya produktivitas tenaga kerja, meningkatnya kebutuhan layanan kesehatan, serta bertambahnya beban kesejahteraan sosial—tercermin dalam estimasi sebesar US\$1,4 triliun tersebut. Meskipun penerimaan cukai dalam sistem perpajakan yang berkinerja baik dapat membantu mengimbangi sebagian biaya ini, menurut data yang tersedia di berbagai negara, pada praktiknya penerimaan tersebut tidak sepenuhnya menutup atau mengompensasi seluruh beban tersebut.<sup>31</sup>

**Tabel 1: Beban Ekonomi Global dari Penggunaan Tembakau — Parameter Utama dan Sumber**

Komponen Beban	Estimasi
Total biaya ekonomi tahunan dari penggunaan tembakau secara global	US\$1,4 triliun (~1,8% dari PDB dunia) <sup>32</sup>
Pengeluaran layanan kesehatan langsung pada penyakit terkait tembakau	US\$422 miliar (tahun dasar 2012) <sup>33</sup>
Kerugian produktivitas tidak langsung (morbiditas + kematian dini)	~US\$1,0 triliun (komponen residual) <sup>34</sup>
Porsi beban di negara berpendapatan rendah dan menengah	~40% dari biaya ekonomi global <sup>35</sup>

Kematian tahunan yang terkait penggunaan tembakau secara global	~7 juta per tahun <sup>36</sup>
Biaya tahunan limbah plastik terkait rokok	~US\$26 miliar <sup>37</sup>
Volume pasar rokok ilegal global	~657 miliar batang/tahun (~11,6% dari total konsumsi) <sup>38</sup>
Penerimaan pemerintah yang hilang akibat perdagangan tembakau ilegal — global	~US\$40,5 miliar per tahun <sup>39</sup>
Pangsa pasar rokok ilegal yang terkait dengan produsen tembakau besar	Hingga dua pertiga secara global (kelebihan pasokan, kebocoran, celah dalam rantai pasok) <sup>40,41</sup>
Pemerintah yang bekerja sama dengan industri tembakau terkait perdagangan ilegal (2025)	Setidaknya tercatat ada 19 pemerintahan (dalam GTI 2025) <sup>42</sup>
Dari jumlah tersebut: bukan pihak pada WHO FCTC Protocol to Eliminate Illicit Trade in Tobacco Products	Tercatat sebanyak 17 pemerintahan (dalam GTI 2025) <sup>43</sup>

*Catatan: Data beban pada tingkat negara sebaiknya merujuk pada WHO FCTC Investment Case nasional, studi cost-of-illness yang telah melalui proses peer review dan menggunakan metodologi standar, serta publikasi resmi Kementerian Keuangan atau laporan pengeluaran kesehatan nasional. Estimasi ekonomi yang dihasilkan oleh industri tidak seharusnya dijadikan sumber utama maupun satu-satunya rujukan dalam penyusunan setiap entri.*

## 2.2 Defisit Penerimaan: Penerimaan Cukai versus Biaya Ekonomi

Salah satu narasi yang umum digunakan dalam menolak kebijakan kenaikan tarif cukai tembakau adalah bahwa perdagangan rokok ilegal menyebabkan pemerintah “kehilangan penerimaan.” Narasi ini keliru karena menyamakan perhitungan parsial atas kekurangan penerimaan cukai dengan kondisi fiskal yang sebenarnya, sekaligus menutupi fakta yang lebih mendasar: **di berbagai negara, pemerintah pada praktiknya berada dalam posisi neraca fiskal negatif, karena total biaya kesehatan terkait penggunaan tembakau melampaui penerimaan cukai.**<sup>44,45</sup>

Pada negara dengan rezim cukai tembakau yang baik, penerimaan cukai hanya mewakili sebagian kecil — biasanya antara 10 hingga 30 persen — dari total beban ekonomi yang ditimbulkan oleh tembakau. Oleh karena itu, menurunkan tarif cukai untuk mengatasi kehilangan pendapatan dari perdagangan ilegal tidak akan memulihkan keseimbangan fiskal; sebaliknya justru dapat memperburuk, karena hanya akan mengurangi kompensasi parsial, sementara biaya kesehatan dan biaya sosial yang mendasarinya tetap sama sekali tidak berubah.

## 2.3 Kerangka Tiga Kerugian

Laporan ini mengusulkan apa yang disebut sebagai **Kerangka Tiga Kerugian** untuk menjelaskan dampak fiskal yang bersifat kumulatif dan berurutan ketika pemerintah terlibat dalam narasi penegakan hukum yang dipromosikan oleh industri tembakau. Pemerintah yang menerima kemitraan penegakan hukum dengan industri pada akhirnya akan menanggung ketiganya: pertama, biaya kesehatan, lingkungan, dan sosial akibat konsumsi tembakau (Kerugian 1); kedua, membiayai upaya penegakan hukum yang dipengaruhi oleh narasi industri (Kerugian 2); dan ketiga, ketika menghadapi tekanan terhadap kebijakan cukai, pemerintah secara bertahap kehilangan penerimaan yang sebelumnya berperan dalam menutup sebagian biaya kesehatan tersebut (Kerugian 3).

**Gambar 1: Kerangka Tiga Kerugian — Defisit Fiskal Berlapis**

<p><b>1, Kerugian 1 — Biaya Kesehatan &amp; Sosial</b></p> <p>Konsumsi tembakau menimbulkan biaya sekitar US\$1,4 triliun per tahun dalam pengeluaran layanan kesehatan dan kerugian produktivitas, yang ditanggung oleh pemerintah dan rumah tangga — bukan oleh industri.<sup>46</sup></p>	<p><b>2, Kerugian 2 — Biaya Penegakan Hukum</b></p> <p>Pemerintah membiayai operasi penegakan hukum terhadap perdagangan rokok ilegal yang didanai oleh dana publik, termasuk operasi yang dirancang berdasarkan narasi yang sengaja dibentuk oleh industri menggunakan data dari industri — sementara itu Kerugian 1 terus bertambah.<sup>47,48,49</sup></p>	<p><b>3, Kerugian 3 — Penerimaan Cukai yang Hilang</b></p> <p>Ketika pemerintah tunduk pada tekanan industri dengan membatalkan atau menurunkan tarif cukai, maka penerimaan negara dari cukai akan hilang secara permanen, sementara Kerugian 1 berupa biaya kesehatan dan sosial terus bertambah dan Kerugian 2 berupa penegakan hukum tetap harus didanai.<sup>50,51,52</sup></p>
--	---	--

**Kerugian 1** bersifat struktural dan tidak dapat dihindari mengingat pola konsumsi tembakau saat ini. Ini merupakan dasar fiskal yang menjadi titik awal bagi seluruh analisis selanjutnya. **Kerugian 2** muncul dari operasi penegakan

hukum yang didanai oleh dana publik — seperti penindakan kepabeanan, unit intelijen, dan satuan tugas lintas lembaga. Ketika operasi ini dirancang berdasarkan narasi yang dibentuk atau data yang dipengaruhi oleh industri, cakupannya cenderung mencerminkan kepentingan komersial industri, bukan kebutuhan penegakan hukum yang sesungguhnya dari pemerintah. **Kerugian 3** merupakan yang paling berat dan paling dapat dihindari. Kerugian ini berupa penurunan dalam penerimaan cukai yang diakibatkan oleh moratorium, tarif rendah, atau pembatalan tarif cukai yang diberikan sebagai respons terhadap tekanan dari industri. Penetapan tarif cukai yang rendah sayangnya tidak akan mengurangi beban kesehatan akibat tembakau, dan tidak juga mengurangi kebutuhan akan penegakan hukum. Sebaliknya, kerugian ini justru memperparah keduanya, bahkan meluas lintas tahun fiskal jauh melampaui momentum politik yang melahirkannya.

### 3. Pola Lima Tahap: Dari Kemitraan ke Konsesi Pajak

Laporan GTI 2023<sup>53</sup> dan GTI 2025<sup>54</sup> mendokumentasikan pola yang konsisten dan bertahap, di mana perusahaan rokok sering kali mengubah narasi perdagangan ilegal menjadi akses terhadap penegakan hukum dan, pada akhirnya, menjadi konsesi fiskal. Lima tahapan berikut disusun berdasarkan bukti lintas negara dan disajikan sebagai kerangka analitis bagi pemerintah untuk menilai tingkat paparan mereka terhadap pola ini. Kerangka ini bukan merupakan urutan yang bersifat ‘deterministik’ - pemerintah dapat mengalami salah satu tahapan tanpa harus melalui seluruh tahapan sebelumnya.

**Tabel 2: Pola Lima Tahap — Dari Narasi Perdagangan Ilegal ke Konsesi Pajak**

Tahap	Label	Deskripsi
1	<b>‘Penanama n’ Narasi</b>	Penelitian pesanan industri — terutama melalui KPMG dan Euromonitor International — menyatakan bahwa perdagangan ilegal adalah akibat dari tarif cukai yang tinggi. Narasi ini disebarluaskan melalui asosiasi perdagangan, lembaga-lembaga yang berasosiasi atau didanai industri, serta media yang punya kedekatan dengan industri. <sup>55</sup>
2	<b>Permintaan Kemitraan</b>	Perusahaan rokok mendekati otoritas bea cukai, kepolisian, dan lembaga penerimaan negara dengan menawarkan bantuan teknis, pelatihan, peralatan, atau pertukaran data, yang dibingkai sebagai inisiatif kerja sama untuk memerangi kejahatan. <sup>56</sup>
3	<b>Normalisasi</b>	MOU dan perjanjian kerja sama diformalkan. Lembaga pemerintah non-kesehatan akhirnya mengembangkan hubungan operasional dengan perwakilan industri. Perlindungan Pasal 5.3 secara praktis melemah meskipun secara formal diakui dalam hukum (bagi negara anggota FCTC). <sup>57,58</sup>
4	<b>Akses Kebijakan</b>	Setelah membangun kredibilitas dalam penegakan hukum, perwakilan industri memperoleh akses ke kementerian keuangan, komite anggaran, dan proses legislatif. Data volume perdagangan ilegal yang dihasilkan industri menjadi rujukan utama dalam pembahasan fiskal — sering kali tanpa verifikasi independen. <sup>59</sup>
5	<b>Tekanan Pajak dan Konsesi</b>	Industri secara formal mengajukan moratorium, penurunan, atau pembekuan pajak. Dalam sejumlah kasus yang berhasil didokumentasi, kementerian keuangan dan badan legislatif akhirnya menerima argumen industri, yang berujung pada kehilangan penerimaan cukai secara permanen. <sup>60,61</sup>

*Catatan: Sumber: GTI 2023; GTI 2025; STOP Project Stella Issue Brief. Tidak semua kasus yang terdokumentasi berkembang melalui kelima tahap tersebut.*

#### 3.1 Peran Data yang Dihasilkan oleh Industri

Salah satu ciri struktural yang sering muncul pada kelima tahap adalah ketergantungan industri pada data yang bersifat ‘proprietary’ atau data milik mereka sendiri dan tidak melalui penelaahan sejawat atau peer review. Terdapat empat permasalahan metodologis utama yang perlu diperhatikan oleh pemerintah dalam menilai klaim perdagangan ilegal yang bersumber dari industri:

(a) **Ketidakindipendenan:** KPMG, kontraktor utama untuk studi perdagangan ilegal yang dipesan oleh industri, memiliki hubungan komersial dengan perusahaan tembakau yang memesan studi tersebut. Metodologi yang digunakan umumnya tidak tunduk pada audit yang diungkapkan secara publik atau pada penelaahan sejawat (peer review) yang transparan.

(b) **Bias reklasifikasi:** Produk yang sebenarnya merupakan barang selundupan yang berasal dari produsen — yang timbul dari kelebihan pasokan atau kebocoran yang disengaja dalam rantai pasok — diklasifikasikan

kembali sebagai “other illicit” atau “counterfeit,” sehingga secara sistematis meminimalkan peran industri yang telah terdokumentasi dalam pasar perdagangan ilegal.

(c) **Penyangkalan tanggung jawab:** Laporan memuat penyangkalan tanggung jawab yang secara eksplisit membebaskan penulis dari tanggung jawab hukum atas akurasi data—sebuah praktik yang tidak sejalan dengan standar metodologi statistik yang berlaku dalam kajian akademik berbasis *peer review* maupun dalam statistik resmi pemerintah.

(d) **Data tentang penegakan hukum yang tidak bersifat publik:** Sejumlah laporan memanfaatkan intelijen penegakan hukum yang diperoleh melalui kemitraan dengan aparat, sehingga secara struktural metodologinya tidak memungkinkan untuk di replikasi maupun diverifikasi secara independen.

Pemerintah yang menggunakan data ini dalam proses legislatif atau pengambilan keputusan eksekutif — tanpa verifikasi independen — pada dasarnya mendelegasikan sebagian analisis kebijakan fiskal mereka kepada entitas yang diatur dan memiliki kepentingan finansial langsung terhadap hasil analisis tersebut. Bahkan jika, demi argumentasi, data industri tersebut dianggap dapat dipercaya, data tersebut tetap tidak memperhitungkan volume dan nilai yang meningkat akibat keterlibatan industri tembakau dalam penyelundupan, yang telah terdokumentasi secara luas.<sup>62,63</sup>

### 3.2 Lembaga Non-Kesehatan sebagai Titik Masuk Utama

Di 25 kasus negara yang tercantum dalam Tabel 3, pintu masuk utama keterlibatan industri tembakau dalam penegakan hukum berada pada lembaga di luar sektor kesehatan. Instansi seperti bea cukai, kementerian keuangan, otoritas penerimaan negara, kementerian perdagangan, dan kepolisian merupakan pihak yang paling sering menjadi target pendekatan serta pelibatan oleh industri tembakau.<sup>64,65</sup>

Pola ini terjadi secara konsisten. Melalui keterlibatan yang berkelanjutan dalam pengendalian tembakau, lembaga pada sektor kesehatan di negara-negara yang telah meratifikasi WHO FCTC umumnya telah memahami kewajiban yang diatur dalam Pasal 5.3. Sebaliknya, lembaga negara non kesehatan seperti penerimaan negara dan aparat penegak hukum sering kali tidak memiliki pemahaman terkait pasal 5.3 sehingga tidak memiliki perlindungan kelembagaan yang sama seperti lembaga kesehatan. Akibatnya, model kemitraan penegakan hukum ini secara efektif mengalihkan jalur interaksi dari lembaga yang paling mungkin menerapkan perlindungan Pasal 5.3 ke lembaga yang relatif kurang memiliki kapasitas atau mekanisme untuk melakukannya.<sup>66</sup>

Laporan GTI 2025 secara eksplisit menyatakan **bahwa lembaga non-kesehatan tetap merupakan titik kerentanan utama dalam pendekatan whole-of-government terhadap pengendalian tembakau**, dan bahwa reformasi Pasal 5.3 yang efektif adalah yang menerapkan standar interaksi yang sama di seluruh kementerian — bukan hanya di sektor kesehatan.

**Pasal 5.3 dari WHO FCTC** mewajibkan Para Pihak, dalam menetapkan dan melaksanakan kebijakan pengendalian tembakau, untuk melindungi kebijakan tersebut dari kepentingan komersial dan kepentingan terkait lainnya dari industri tembakau. Pedoman pelaksanaannya menjelaskan bahwa kewajiban ini berlaku di seluruh lembaga pemerintah dan merekomendasikan pembatasan interaksi dengan industri hanya pada hal-hal yang benar-benar diperlukan untuk tujuan regulasi, menjamin transparansi atas setiap interaksi tersebut, serta menghindari kemitraan atau pengaturan yang dapat menimbulkan konflik kepentingan. Ketentuan ini membentuk perlindungan struktural yang dimaksudkan untuk mencegah kepentingan industri tembakau memengaruhi pembentukan kebijakan publik.

## 4. Bukti dari Berbagai Negara: Laporan GTI 2023 dan GTI 2025

Tabel 3 merupakan kumpulan berbagai bentuk keterlibatan penegakan hukum antara pemerintah dan industri tembakau yang terdokumentasi dalam laporan GTI 2023<sup>67</sup> dan GTI 2025.<sup>68</sup> Setiap laporan memuat informasi mengenai bentuk keterlibatan, lembaga yang terlibat, aktor industri, serta hasil fiskal yang telah tercatat maupun yang berpotensi terjadi.

**Tabel 3: Keterlibatan Industri dengan Pemerintah dalam Penegakan Hukum terkait Perdagangan Ilegal (Sumber: Laporan GTI 2023 dan GTI 2025)**

Negara	Jenis Keterlibatan	Lembaga yang Terlibat	Aktor Industri	Tantangan Fiskal
Argentina	Dukungan kepada aparat keamanan nasional dalam penyelidikan penyelundupan; pelatihan terkait perdagangan ilegal	Kementerian Keamanan Nasional	PMI	Kenaikan cukai tertunda; tidak ada kebijakan fiskal untuk produk tembakau baru
Bosnia & Herzegovina	Kampanye anti-penyelundupan multi-perusahaan ("Stop the Smuggling" / inisiatif SWOT)	Otoritas Pajak Tidak Langsung	PMI, BAT, JTI	Tidak ada kenaikan cukai atas tembakau
Bulgaria	Pertukaran data; proses konsultasi digunakan oleh industri untuk membatalkan kenaikan cukai	Kementerian Keuangan, Kementerian Ekonomi, dan Departemen Bea Cukai	Bulgarian Association of Tobacco Industry (BATI)	Kenaikan pajak mengalami penundaan; pada tahun 2023 hanya terjadi peningkatan cukai yang sangat terbatas, setelah kalender pajak baru yang diadopsi pada 2022 disusun melalui konsultasi erat dengan perwakilan industri tembakau
Burkina Faso	Pelatihan bagi petugas yang melakukan penegakan hukum	Badan Koordinasi Nasional untuk Memerangi Penipuan (CNLF)	Anak perusahaan Imperial Tobacco	Tidak terdokumentasi
Chad	Direktorat Jenderal Bea Cukai menerima dukungan MCT dalam memerangi penyelundupan	Departemen Bea Cukai	Manufacture des Cigarettes du Tchad (MCT)	Tidak terdokumentasi
Chile	Partisipasi industri dalam observatorium penegakan hukum; sesi pelatihan tentang penyelundupan tembakau dan identifikasi produk ilegal	Kamar Dagang Nasional; Sub-sekretariat Pencegahan Kejahatan Wilayah Tarapacá	BAT Chile	Tidak terdokumentasi
Colombia	MOU formal; pelatihan bagi petugas bea cukai yang didanai industri	Federasi Nasional Departemen	PMI	Tidak ada kenaikan cukai produk tembakau
El Salvador	Pelatihan bagi petugas bea cukai oleh distributor yang terkait dengan industri	Departemen Bea Cukai	Asosiasi distributor terkait PMI	Pembebasan pajak untuk produksi tembakau yang ditujukan untuk ekspor
Georgia	Pelatihan bagi petugas penegak hukum; penyediaan anjing pelacak dan drone untuk mendeteksi penyelundupan	Bea Cukai Negara; Layanan Penerimaan Negara	JTI	Kenaikan cukai tertunda; pengurangan cukai sebesar 50% untuk daun tembakau, tembakau kunyah, snus, dan tembakau hookah pada Mei 2024
Indonesia	Kegiatan kerja sama untuk penegakan hukum; industri diposisikan sebagai mitra dalam upaya penegakan hukum	Direktorat Jenderal Bea dan Cukai	Sampoerna	Petani tembakau dan industri menerima dukungan dari pemerintah berupa pembentukan kawasan industri hasil tembakau yang didanai melalui 2% dana bagi hasil cukai tembakau; industri

Israel	Kerja sama dengan industri untuk menangani perdagangan ilegal	Federasi Kekayaan Intelektual	PMI	juga memperoleh perpanjangan 90 hari untuk pembayaran cukai Kenaikan cukai tertunda; Pelaksanaan Rencana Penyeimbangan Anggaran Negara 2024 untuk membatalkan pembebasan cukai pada produk tembakau dan nikotin yang dijual di toko bebas bea dilakukan secara bertahap hingga 2028; cukai hanya berlaku pada produk akhir, bukan komponen.
Italia	Kemitraan dengan industri dalam isu penegakan hukum terkait tembakau	Kementerian Pertahanan	Philip Morris Italy	Cukai 60% lebih rendah untuk rokok elektronik dan produk tembakau yang dipanaskan (HTP)
Lao PDR	MOU dengan industri tembakau untuk penegakan hukum dan pengendalian penyelundupan	Kementerian Industri dan Perdagangan	Lao Tobacco Company/Imperial Tobacco	Tarif cukai rendah akibat perjanjian investasi
Lebanon	Pelatihan anti-penyelundupan bekerja sama dengan industri	Kementerian Keuangan	JTI	Kenaikan tarif cukai tertunda; penurunan tarif cukai untuk mendukung perusahaan tembakau milik negara; subsidi diberikan melalui sistem dukungan harga dengan kuota dan harga yang ditetapkan
Belanda	MOU dengan kelompok yang terkait dengan industri tembakau untuk memerangi penipuan dan penyelundupan produk tembakau	Departemen Bea Cukai	Tidak disebutkan	Tidak terdokumentasi
Paraguay	Program pelatihan (regional tiga perbatasan) yang disponsori industri	Kepolisian, Bea Cukai	PMI (melalui International Relations Institute, University of São Paulo)	Tidak ada kenaikan cukai atas tembakau
Peru	Keanggotaan dalam komite nasional anti-perdagangan ilegal	Kementerian Produksi	PMI, BAT	Rancangan undang-undang untuk mengenakan cukai pada rokok elektronik tertunda
Polandia	Perjanjian penegakan hukum formal	Markas Besar Kepolisian Nasional	BAT, JTI	Kenaikan cukai tertunda; Kementerian Keuangan mengirim surat kepada Kementerian Pembangunan untuk memperlambat dua rancangan undang-undang kenaikan cukai <sup>69</sup>
Rumania	Donasi peralatan (alat pemindai yang didanai industri) kepada polisi perbatasan	Bea Cukai & Polisi Perbatasan	BAT	Penundaan pelaksanaan kenaikan cukai; subsidi langsung kepada petani tembakau
Afrika Selatan	Bekerja sama dengan pakar	Layanan Penerimaan	Tidak disebutkan	Tidak terdokumentasi

	industri tembakau untuk mengembangkan metode deteksi rokok ilegal	Negara		
Sri Lanka	Bantuan untuk memusnahkan rokok ilegal	Pemerintah	Ceylon Tobacco Company	Penundaan pelaksanaan kenaikan cukai
Amerika Serikat	Pelatihan bagi aparat penegak hukum negara bagian dan lokal terkait penegakan hukum	Departemen Keamanan Dalam Negeri (Department of Homeland Security)	PMI	Subsidi dan dukungan reasuransi bagi petani, termasuk petani tembakau, yang secara efektif menyubsidi produksi tembakau
Uganda	Penerimaan mesin penghancur rokok dari industri sebagai donasi untuk mendukung upaya nasional melawan perdagangan rokok ilegal	Uganda Revenue Authority	BAT	Penurunan tarif cukai
Venezuela	Kolaborasi dengan industri untuk memerangi penyelundupan antara 2023 dan 2025	Pemerintah	Tidak disebutkan	Pembebasan pajak
Vietnam	Kolaborasi dengan industri untuk menangani penyelundupan	Pemerintah	Tidak disebutkan	Pembebasan pajak

**Catatan: Sumber:** GTI 2023; GTI 2025. Apabila data hasil fiskal tidak tersedia dalam sumber tersebut, maka rujuklah: (a) laporan tahunan Kementerian Keuangan nasional; (b) WHO FCTC Investment Cases nasional jika telah tersedia; (c) studi cost-of-illness yang telah melalui penelaahan sejawat untuk yurisdiksi terkait; dan (d) publikasi resmi otoritas penerimaan negara. Estimasi yang dihasilkan oleh industri tidak boleh dijadikan sumber utama atau menjadi satu-satunya sumber.

#### 4.1 Pengamatan Lintas-lsu

**Pengulangan di berbagai tahun indeks.** Sejumlah negara muncul dalam laporan GTI edisi tahun 2023 maupun 2025. Hal ini menunjukkan adanya upaya terencana yang berkelanjutan dan terinstitusionalisasi, bukan sekadar insiden yang berdiri sendiri. Dalam beberapa kasus — termasuk Kolombia, Indonesia, dan Bulgaria — GTI mendokumentasikan perkembangan dari awalnya pelatihan atau pertukaran data, lalu menuju MOU formal dan keterlibatan aktif dalam pembahasan kebijakan cukai.

**Sistem track-and-trace proprietary sebagai instrumen paralel.** Sejumlah kasus yang terdokumentasi menunjukkan bahwa perusahaan rokok mempromosikan platform anti-perdagangan ilegal yang sebenarnya milik mereka (*proprietary*) sebagai sarana untuk memasukkan data yang mereka kendalikan ke dalam proses penegakan hukum dan perumusan kebijakan perpajakan. Sistem-sistem ini tidak sejalan dengan infrastruktur pemantauan independen yang disyaratkan dalam Pasal 6–9 WHO FCTC Protocol to Eliminate Illicit Trade in Tobacco Products<sup>70</sup> dan seharusnya platform milik industri ditolak apabila dimaksudkan untuk menggantikan infrastruktur yang sesuai dengan Protokol, bukan melengkapinya.

**Defisit transparansi fiskal.** Pemerintah jarang mempublikasikan analisis formal yang mendokumentasikan bagaimana narasi perdagangan ilegal yang dihasilkan industri memengaruhi keputusan mereka terkait cukai. Kurangnya transparansi ini menghambat masyarakat sipil, lembaga pengawas, serta mekanisme pemantauan FCTC untuk menilai apakah ketidakpatuhan terhadap Pasal 5.3 telah terjadi dan berapa besar biaya fiskal yang ditimbulkannya.

**Pola konsesi cukai.** GTI 2025 menyatakan bahwa banyak pemerintah tunduk pada tekanan industri untuk tidak menaikkan cukai, atau mengizinkan industri memengaruhi penurunan cukai maupun penerapan tarif cukai preferensial bagi produk tertentu<sup>71</sup> Meskipun estimasi kerugian fiskal spesifik per negara tidak selalu tersedia dalam sumber GTI, temuan arahnya jelas: kemitraan penegakan hukum sering kali berujung pada konsesi cukai dalam banyak kasus.

## 5. Risiko Tata Kelola dan Kepatuhan terhadap Pasal 5.3

### 5.1 Kewajiban Perjanjian

Pasal 5.3 dari WHO Framework Convention on Tobacco Control menyatakan: “*Dalam menetapkan dan melaksanakan kebijakan kesehatan masyarakat terkait pengendalian tembakau, Para Pihak harus bertindak untuk melindungi kebijakan tersebut dari kepentingan komersial dan kepentingan lainnya dari industri tembakau sesuai dengan hukum nasional.*”<sup>72</sup> Pedoman pelaksanaan Pasal 5.3 — yang diadopsi pada sesi keempat Conference of the Parties WHO FCTC (FCTC/COP3(7)) — antara lain menetapkan bahwa Para Pihak seharusnya:

- (a) Tidak menerima bantuan dari, bekerja sama dengan, atau memberikan dukungan kepada industri tembakau atau entitas yang bekerja untuk memajukan kepentingan industri dalam penyusunan atau pelaksanaan kebijakan kesehatan masyarakat maupun kebijakan fiskal;
- (b) Berinteraksi dengan industri tembakau hanya ketika, dan sejauh, benar-benar diperlukan untuk tujuan regulasi, serta hanya dengan adanya perlindungan yang jelas dan dapat dibuktikan terhadap potensi distorsi kebijakan;
- (c) Menjamin transparansi penuh atas setiap interaksi tersebut, termasuk pengungkapan publik secara proaktif mengenai keberadaan, sifat, dan isi interaksi tersebut; dan
- (d) Memperluas kewajiban ini ke seluruh kementerian dan lembaga pemerintah — tidak hanya yang memiliki mandat kesehatan.

Nota kesepahaman (MOU) penegakan hukum dan perjanjian kerja sama dengan perusahaan rokok terkait perdagangan ilegal secara substantif melampaui apa yang dianggap “sangat diperlukan untuk tujuan regulasi.” Pemerintah memiliki — atau dapat mengembangkan — kapasitas independen melalui kerangka kerja sama kepabeanaan bilateral dan regional, termasuk melalui WHO FCTC Protocol to Eliminate Illicit Trade in Tobacco Products;<sup>73</sup> serta melalui investasi domestik dalam penegakan hukum. Menerima pelatihan, peralatan, atau pertukaran data yang didanai oleh industri sebagai pengganti kapasitas independen tersebut menciptakan konflik kepentingan yang bersifat fungsional maupun struktural yang tidak sejalan dengan kepatuhan terhadap Pasal 5.3.

### 5.2 Regulator yang dikendalikan oleh pihak yang seharusnya diatur (*Regulatory Capture*)

Risiko tata kelola dari kemitraan penegakan hukum tidak hanya terkait dengan potensi ketidakpatuhan terhadap perjanjian. Dalam praktiknya, kemitraan ini dapat berkembang dari sekadar kerja sama teknis menjadi akses terhadap proses kebijakan fiskal, hingga akhirnya berujung pada konsesi cukai. Pola ini mencerminkan terjadinya **penangkapan regulasi**, yaitu kondisi ketika lembaga yang seharusnya mengatur justru mulai mengakomodasi kepentingan komersial atau politik industri yang diawasi, alih-alih menjalankan mandatnya untuk melindungi kepentingan publik.

Dalam konteks ini, penangkapan regulasi biasanya tidak muncul sebagai korupsi yang terang-terangan, melainkan sebagai normalisasi yang berlangsung secara bertahap: lembaga terkait mulai memandang industri sebagai mitra; data industri menjadi rujukan utama secara default; dan perwakilan industri memperoleh posisi dalam proses perumusan kebijakan yang seharusnya diatur oleh standar kesehatan masyarakat atau tata kelola fiskal. GTI 2023 dan GTI 2025 mendokumentasikan proses normalisasi ini di berbagai yurisdiksi.

Laporan ini tidak bertujuan menuduh pejabat atau institusi tertentu melakukan pelanggaran. Kekhawatiran yang disampaikan lebih bersifat struktural: model kemitraan penegakan hukum ini, secara pola, berpotensi menimbulkan risiko penangkapan regulasi, terlepas dari niat pihak-pihak yang terlibat.

### 5.3 WHO FCTC Protocol to Eliminate Illicit Trade in Tobacco Products

Protokol WHO FCTC Protocol to Eliminate Illicit Trade in Tobacco Products — yang diadopsi pada COP5 pada November 2012 dan mulai berlaku pada 25 September 2018 — menetapkan aturan hukum yang mengikat bagi pemerintah dalam menangani perdagangan ilegal produk tembakau. Salah satu prinsip utamanya adalah bahwa penegakan hukum harus sepenuhnya independen dari pengaruh industri tembakau. Pemerintah harus membangun sistem pelacakan dan penelusuran (*track-and-trace*) yang dikelola secara mandiri oleh negara (Pasal 6–8); fungsi penegakan hukum tidak boleh diserahkan atau dilibatkan kepada industri; pertukaran informasi antarnegara harus dilakukan melalui saluran resmi pemerintah; dan produsen wajib menjalani uji tuntas dan dapat dimintai tanggung jawab finansial jika produknya ditemukan dalam perdagangan ilegal di atas batas tertentu.<sup>74</sup>

Laporan **GTI 2025** menunjukkan bahwa 16 dari 19 pemerintah yang bekerja sama dengan industri tembakau dalam isu perdagangan ilegal belum menjadi pihak pada WHO FCTC Protocol to Eliminate Illicit Trade in Tobacco Products. Artinya, perlindungan khusus yang diatur dalam Protokol tersebut belum berlaku di negara-negara tersebut. Kondisi ini dapat membuka ruang bagi usulan dari industri—seperti sistem *track-and-trace* milik industri (*proprietary*), nota kesepahaman (MoU), dan perjanjian pertukaran data—untuk berperan lebih besar. Namun, terlepas dari status ratifikasi Protokol, kewajiban dalam WHO Framework Convention on Tobacco Control, khususnya Pasal 5.3, tetap berlaku. Pasal ini mengharuskan pemerintah melindungi kebijakan pengendalian tembakau dari pengaruh kepentingan industri. Karena itu, pemerintah perlu memastikan bahwa setiap upaya penegakan hukum terhadap perdagangan ilegal tetap dijalankan secara independen, termasuk dengan tidak bergantung pada sistem atau mekanisme yang dikendalikan oleh industri.

## 6. Temuan

**Temuan 1.** Konsumsi tembakau menimbulkan beban ekonomi global sekitar **US\$1,4 triliun per tahun**. Di berbagai negara yang memiliki data, penerimaan cukai tidak pernah sepenuhnya menutup beban tersebut. Dalam konteks ini, ketika pemerintah menurunkan atau membekukan kenaikan cukai, kompensasi parsial tersebut justru berkurang, sementara biaya kesehatan akibat konsumsi tembakau tetap tinggi dan tidak berubah.

**Temuan 2.** Industri tembakau telah menjadi subjek berbagai temuan dan proses hukum terkait keterlibatannya dalam pengalihan produk ke saluran perdagangan ilegal. Penyelesaian Uni Eropa tahun 2004, putusan RICO Amerika Serikat tahun 2006, serta proses pidana di Kanada pada 2008–2010 bersama-sama membentuk catatan hukum terdokumentasi mengenai pelanggaran yang terkait dengan produsen, yang secara langsung menimbulkan keraguan terhadap kredibilitas klaim industri tembakau untuk bertindak sebagai mitra penegakan hukum dengan itikad baik.

**Temuan 3.** Setidaknya 19 pemerintah di berbagai negara telah membentuk kemitraan penegakan hukum, baik formal maupun informal, dengan industri tembakau terkait perdagangan ilegal. Laporan GTI 2023 dan GTI 2025 mendokumentasikan 25 kasus spesifik di empat kawasan, yang dirangkum dalam Tabel 3.

**Temuan 4.** Kemitraan tersebut secara sistematis disalurkan melalui lembaga non-kesehatan — seperti bea cukai, kementerian keuangan, kepolisian, dan otoritas penerimaan negara — yang secara kelembagaan kurang dipersiapkan untuk menerapkan perlindungan Pasal 5.3 WHO FCTC.

**Temuan 5.** Dalam beberapa kasus yang terdokumentasi, kemitraan penegakan hukum membuka akses bagi industri tembakau ke proses kebijakan fiskal. Akses ini kemudian digunakan untuk mendorong kebijakan yang menahan atau memperlambat kenaikan cukai. GTI 2025 juga mencatat bahwa banyak pemerintah pada akhirnya mengikuti tekanan industri untuk menekan atau membatasi kenaikan cukai.

**Temuan 6.** Data perdagangan ilegal yang dipesan oleh industri—terutama dari KPMG dan Euromonitor International—dihasilkan melalui kontrak komersial dan sering dikritik karena potensi bias serta kurangnya transparansi metodologi. Laporan tersebut juga biasanya memuat penyangkalan tanggung jawab atas akurasi data. Jika data seperti ini dijadikan dasar utama dalam pengambilan keputusan fiskal, hal tersebut dapat menimbulkan risiko tata kelola yang bersifat struktural.

**Temuan 7.** Kerangka Tiga Kerugian menunjukkan bahwa pemerintah yang menerima kemitraan penegakan hukum, lalu mengikuti tekanan untuk menahan kebijakan pajak, akan menghadapi kerugian fiskal yang berlipat. Kerugian ini berasal dari biaya kesehatan yang tetap tinggi, biaya penegakan hukum yang dibiayai publik, serta hilangnya penerimaan cukai—dan secara keseluruhan dapat melebihi manfaat apa pun yang mungkin diperoleh dari kemitraan tersebut.

## 7. Rekomendasi

**7.1 Mengakhiri atau menolak MOU penegakan hukum dengan perusahaan rokok.** Kapasitas penegakan hukum yang independen melalui kerja sama internasional dan kerja sama bilateral antarpemerintah, termasuk melalui WHO FCTC Protocol to Eliminate Illicit Trade in Tobacco Products, sudah memadai untuk menangani perdagangan ilegal. Tidak ada MOU atau perjanjian kerja sama dengan industri tembakau terkait penegakan hukum perdagangan ilegal yang sejalan dengan WHO FCTC.

**7.2 Mewajibkan verifikasi independen atas data volume perdagangan ilegal sebelum data tersebut digunakan dalam perumusan kebijakan fiskal.** Estimasi dari Euromonitor, KPMG, dan asosiasi industri tidak boleh dijadikan rujukan utama atau satu-satunya sumber. Pemerintah sebaiknya menugaskan analisis yang menggunakan mikro data kepastian, metode survei independen, atau metodologi yang telah diverifikasi.

**7.3 Mengadopsi protokol whole-of-government** yang mengikat semua lembaga pemerintah — keuangan, bea cukai, kepolisian, perdagangan, dan lembaga legislatif yang menangani anggaran — bukan hanya kementerian kesehatan, untuk menghindari interaksi dengan industri tembakau. Setiap interaksi antara pejabat pemerintah dan perwakilan industri tembakau atau agen mereka terkait kebijakan cukai, jika benar-benar tidak dapat dihindari, harus diungkapkan kepada publik dalam jangka waktu yang telah ditentukan.

**7.4 Mewajibkan perusahaan tembakau memberikan informasi yang lengkap, akurat, dan dapat diverifikasi dalam konteks penegakan hukum dan fiskal, serta mengesahkan sanksi yang proporsional, bersifat sebagai pencegah, dan efektif terhadap informasi yang salah atau tidak akurat.** WHO FCTC Protocol to Eliminate Illicit Trade in Tobacco Products menyediakan daftar informasi yang harus diminta dari industri tembakau untuk secara efektif menangani penyelundupan tembakau. Informasi dari industri tembakau akan mendukung sistem track-and-trace serta infrastruktur data penegakan hukum yang harus dioperasikan oleh atau berada di bawah kewenangan eksklusif lembaga pemerintah. Sistem milik industri tembakau yang bersifat proprietary harus ditolak.

**7.5 Menolak moratorium cukai yang didasarkan pada data industri yang tidak diverifikasi.** Tidak ada jadwal penerapan cukai yang boleh ditangguhkan, diturunkan tarifnya, atau dibekukan berdasarkan klaim perdagangan ilegal yang dihasilkan oleh industri atau pihak yang terkait dengan industri. Setiap usulan perubahan cukai harus mensyaratkan penilaian dampak fiskal yang disusun oleh pemerintah — ditinjau secara independen — yang mencakup proyeksi biaya kesehatan dan biaya lainnya dalam suatu periode waktu.

**7.6 Mengungkapkan secara terpisah pengeluaran yang terkait dengan penegakan hukum.** Pemerintah sebaiknya mempublikasikan biaya operasi penegakan hukum yang berkaitan dengan perdagangan tembakau ilegal sebagai pos anggaran tersendiri, sehingga masyarakat sipil, lembaga pengawas, dan komite legislatif dapat menilai proporsionalitas serta independensinya dari pengaruh industri. Proses pencatatan biaya ini juga memungkinkan pemulihan biaya atau mekanisme lain untuk memastikan akuntabilitas atas biaya tersebut.

---

### Ucapan Terima Kasih dan Kepenghargaan



Ringkasan kebijakan ini disusun oleh Deborah Sy dan Mary Assunta dari Global Center for Good Governance in Tobacco Control (GGTC). Dukungan tambahan untuk penelitian dan format penulisan diberikan oleh Farah Niazi dari GGTC. Penggunaan alat kecerdasan buatan generatif mendukung proses penyusunan draf dan penyempurnaan bahasa dalam publikasi ini. Seluruh pengembangan konseptual, rancangan penelitian, kompilasi data, analisis, interpretasi, kerangka hukum, serta rekomendasi kebijakan dikembangkan secara independen oleh penulis dan para kontributor, yang tetap memikul tanggung jawab penuh atas isi publikasi ini.

GGTC memberdayakan para penggerak perubahan dengan strategi dan perangkat mutakhir untuk memastikan bahwa kesehatan jutaan orang di seluruh dunia tidak dirugikan oleh industri tembakau.

## Daftar Pustaka

- <sup>1</sup> "The worldwide economic cost of tobacco use was US\$ 1.4 trillion in 2012." Source: WHO TECHNICAL MANUAL ON TOBACCO TAX POLICY AND ADMINISTRATION. World Health Organization. 2021. Available at: <https://iris.who.int/server/api/core/bitstreams/89e10697-e083-47ca-8b96-3bb009158296/content>
- <sup>2</sup> "The amount of healthcare expenditure due to smoking-attributable diseases totalled purchasing power parity (PPP) \$467 billion (US\$422 billion) in 2012, or 5.7% of global health expenditure." Source: Goodchild M, Nargis N, Tursan d'Espaignet E. *Tob Control* 2018;27:58–64.
- <sup>3</sup> "The total economic cost of smoking (from health expenditures and productivity losses together) totalled PPP \$1852 billion (US\$1436 billion) in 2012, equivalent in magnitude to 1.8% of the world's annual gross domestic product (GDP)." Source: Goodchild M, Nargis N, Tursan d'Espaignet E. *Tob Control* 2018;27:58–64.
- <sup>4</sup> "The consequences of tobacco use also present enormous economic, development and social costs that wreak havoc on families, communities and societies. The annual economic cost of smoking was estimated at US\$ 1.4 trillion in 2012, equivalent to 1.8% of the global gross domestic product (GDP)." WHO TECHNICAL MANUAL ON TOBACCO TAX POLICY AND ADMINISTRATION. World Health Organization. 2021. Available at: <https://iris.who.int/server/api/core/bitstreams/89e10697-e083-47ca-8b96-3bb009158296/content>
- <sup>5</sup> "The global tobacco tax receipts (TTR) are US\$473 billion per year and compensate for only one quarter of the economic costs of smoking-attributable diseases (ECS)." Source: David P. Basic economic gap related to smoking: reconciling tobacco tax receipts and economic costs of smoking-attributable diseases. *Tob Control*. 2019 Sep;28(5):558-561. doi: 10.1136/tobaccocontrol-2018-054307. Epub 2018 Oct 3. PMID: 30282775.
- <sup>6</sup> "At least 20 governments collaborated with the TI through MOUs, training sessions, enforcement activities and the acceptance of resources in kind." Source: Assunta M. Global Tobacco Industry Interference Index 2025. Global Center for Good Governance in Tobacco Control (GGTC). Bangkok, Thailand. Nov 2025.
- <sup>7</sup> "(3) Reject partnerships and non-binding or non-enforceable agreements with the tobacco industry." Source: Guidelines for implementation of Article 5.3 of the WHO Framework Convention on Tobacco Control. WHO FCTC. 2013. Available at: <https://fctc.who.int/resources/publications/m/item/guidelines-for-implementation-of-article-5.3>
- <sup>8</sup> "Governments and public institutions from 15 countries entered into partnerships, agreements or memorandums of understanding (MOU) with the TI to tackle illicit trade, environmental protection and other issues." Source: Assunta M. Global Tobacco Industry Interference Index 2023. Global Center for Good Governance in Tobacco Control (GGTC). Bangkok, Thailand. Nov 2023.
- <sup>9</sup> European Commission / European Anti-Fraud Office (OLAF). (2004). Philip Morris International cooperation agreement. Signed 9 July 2004. Settlement amount: US\$1.25 billion payable over 12 years. Available at: [https://anti-fraud.ec.europa.eu/policy/policies-prevent-and-deter-fraud/illicit-trade-tobacco/philip-morris-international-2004\\_en](https://anti-fraud.ec.europa.eu/policy/policies-prevent-and-deter-fraud/illicit-trade-tobacco/philip-morris-international-2004_en)
- <sup>10</sup> U.S. District Court for the District of Columbia. (2006). United States v. Philip Morris USA Inc. et al. Civil Action No. 99-2496 (GK). Final Opinion issued 17 August 2006, Hon. Gladys Kessler. Available at: [https://www.justice.gov/sites/default/files/civil/legacy/2014/09/11/amended%20opinion\\_0.pdf](https://www.justice.gov/sites/default/files/civil/legacy/2014/09/11/amended%20opinion_0.pdf)
- <sup>11</sup> Federal and provincial governments reach landmark settlement with tobacco companies. Government of Canada. 2008. Available at: <https://www.canada.ca/en/news/archive/2008/07/federal-provincial-governments-reach-landmark-settlement-tobacco-companies.html>  
See also: BACKGROUNDER: Federal, provincial and territorial governments enter into civil settlement agreements with two tobacco companies. Government of Canada. 2010. Available at: [https://www.canada.ca/en/news/archive/2010/04/backgrounder-federal-provincial-territorial-governments-enter-into-civil-settlement-agreements-two-tobacco-companies.html?utm\\_](https://www.canada.ca/en/news/archive/2010/04/backgrounder-federal-provincial-territorial-governments-enter-into-civil-settlement-agreements-two-tobacco-companies.html?utm_)  
See also: Royal Canadian Mounted Police. Contraband tobacco enforcement strategy 2011. Government of Canada Publications; 2011. Available at: [https://publications.gc.ca/collections/collection\\_2012/grc-rcmp/PS61-11-2010-eng.pdf](https://publications.gc.ca/collections/collection_2012/grc-rcmp/PS61-11-2010-eng.pdf)
- <sup>12</sup> Smith KE, Savell E, Gilmore AB. What is known about tobacco industry efforts to influence tobacco tax? A systematic review of empirical studies. *Tobacco Control* 2013;22:e1.
- <sup>13</sup> "The global share of the illicit cigarette market is 11.6%, equivalent to 657 billion cigarette sticks a year and a loss of \$40.5 billion in revenue." Source: Arda JR, Santiago AJ. Strengthening policies and structures to combat illicit tobacco trade in the Philippines. *Frontiers in Public Health*. 2023 Jan 25;11:1089853.
- <sup>14</sup> "the burden of the illicit trade falls mainly on lower income countries, with its share being 16.8% of their cigarette market on average." Source: Arda JR, Santiago AJ. Strengthening policies and structures to combat illicit tobacco trade in the Philippines. *Frontiers in Public Health*. 2023 Jan 25;11:1089853.
- <sup>15</sup> "The global share of the illicit cigarette market is 11.6%, equivalent to 657 billion cigarette sticks a year and a loss of \$40.5 billion in revenue." Source: Arda JR, Santiago AJ. Strengthening policies and structures to combat illicit tobacco trade in the Philippines. *Frontiers in Public Health*. 2023 Jan 25;11:1089853.
- <sup>16</sup> Deep Flaws Found in PMI-Funded Cigarette Smuggling Report. STOP. Available at: [https://exposetobacco.org/wp-content/uploads/STP039\\_ProjectStella\\_01.pdf](https://exposetobacco.org/wp-content/uploads/STP039_ProjectStella_01.pdf)  
See also: Gilmore AB, Gallagher AWA, Rowell A. Tobacco industry's elaborate attempts to control a global track and trace system and fundamentally undermine the Illicit Trade Protocol. *Tobacco Control* 2019;28:127-140.
- <sup>17</sup> European Commission / European Anti-Fraud Office (OLAF). (2004). Philip Morris International cooperation agreement. Signed 9 July 2004. Settlement amount: US\$1.25 billion payable over 12 years. Available at: [https://anti-fraud.ec.europa.eu/policy/policies-prevent-and-deter-fraud/illicit-trade-tobacco/philip-morris-international-2004\\_en](https://anti-fraud.ec.europa.eu/policy/policies-prevent-and-deter-fraud/illicit-trade-tobacco/philip-morris-international-2004_en)
- <sup>18</sup> U.S. District Court for the District of Columbia. (2006). United States v. Philip Morris USA Inc. et al. Civil Action No. 99-2496 (GK). Final Opinion issued 17 August 2006, Hon. Gladys Kessler. Available at: [https://www.justice.gov/sites/default/files/civil/legacy/2014/09/11/amended%20opinion\\_0.pdf](https://www.justice.gov/sites/default/files/civil/legacy/2014/09/11/amended%20opinion_0.pdf)
- <sup>19</sup> Federal and provincial governments reach landmark settlement with tobacco companies. Government of Canada. 2008. Available at: <https://www.canada.ca/en/news/archive/2008/07/federal-provincial-governments-reach-landmark-settlement-tobacco-companies.html>  
See also: BACKGROUNDER: Federal, provincial and territorial governments enter into civil settlement agreements with two tobacco companies. Government of Canada. 2010. Available at: [https://www.canada.ca/en/news/archive/2010/04/backgrounder-federal-provincial-territorial-governments-enter-into-civil-settlement-agreements-two-tobacco-companies.html?utm\\_](https://www.canada.ca/en/news/archive/2010/04/backgrounder-federal-provincial-territorial-governments-enter-into-civil-settlement-agreements-two-tobacco-companies.html?utm_)  
See also: Royal Canadian Mounted Police. Contraband tobacco enforcement strategy 2011. Government of Canada Publications; 2011. Available at: [https://publications.gc.ca/collections/collection\\_2012/grc-rcmp/PS61-11-2010-eng.pdf](https://publications.gc.ca/collections/collection_2012/grc-rcmp/PS61-11-2010-eng.pdf)
- <sup>20</sup> "NON-HEALTH SECTORS COLLABORATED WITH THE INDUSTRY TO TACKLE SMUGGLING.."  
"At least 20 governments collaborated with the TI through MOUs, training sessions, enforcement activities and the acceptance of resources in kind." Source: Assunta M. Global Tobacco Industry Interference Index 2025. Global Center for Good Governance in Tobacco Control (GGTC). Bangkok, Thailand. Nov 2025.
- <sup>21</sup> "17 of these governments are non-Parties to the Protocol to Eliminate Illicit Trade in Tobacco Products." Source: Assunta M. Global Tobacco Industry Interference Index 2025. Global Center for Good Governance in Tobacco Control (GGTC). Bangkok, Thailand. Nov 2025.
- <sup>22</sup> Protocol to Eliminate Illicit Trade in Tobacco Products. WHO FCTC. Adopted at COP5, Seoul, November 2012. Available at: <https://fctc.who.int/resources/publications/i/item/9789241505246>
- <sup>23</sup> European Commission / European Anti-Fraud Office (OLAF). (2004). Philip Morris International cooperation agreement. Signed 9 July 2004. Settlement amount: US\$1.25 billion payable over 12 years. Available at: [https://anti-fraud.ec.europa.eu/policy/policies-prevent-and-deter-fraud/illicit-trade-tobacco/philip-morris-international-2004\\_en](https://anti-fraud.ec.europa.eu/policy/policies-prevent-and-deter-fraud/illicit-trade-tobacco/philip-morris-international-2004_en)
- <sup>24</sup> U.S. District Court for the District of Columbia. (2006). United States v. Philip Morris USA Inc. et al. Civil Action No. 99-2496 (GK). Final Opinion issued 17 August 2006, Hon. Gladys Kessler. Available at: [https://www.justice.gov/sites/default/files/civil/legacy/2014/09/11/amended%20opinion\\_0.pdf](https://www.justice.gov/sites/default/files/civil/legacy/2014/09/11/amended%20opinion_0.pdf)
- <sup>25</sup> Federal and provincial governments reach landmark settlement with tobacco companies. Government of Canada. 2008. Available at: <https://www.canada.ca/en/news/archive/2008/07/federal-provincial-governments-reach-landmark-settlement-tobacco-companies.html>

- See also: BACKGROUNDER: Federal, provincial and territorial governments enter into civil settlement agreements with two tobacco companies. Government of Canada. 2010. Available at: <https://www.canada.ca/en/news/archive/2010/04/backgrounder-federal-provincial-territorial-governments-enter-into-civil-settlement-agreements-two-tobacco-companies.html?utm>
- See also: Royal Canadian Mounted Police. Contraband tobacco enforcement strategy 2011. Government of Canada Publications; 2011. Available at: [https://publications.gc.ca/collections/collection\\_2012/grc-rcmp/PS61-11-2010-eng.pdf](https://publications.gc.ca/collections/collection_2012/grc-rcmp/PS61-11-2010-eng.pdf)
- <sup>26</sup> “The amount of healthcare expenditure due to smoking-attributable diseases totalled purchasing power parity (PPP) \$467 billion (US\$422 billion) in 2012, or 5.7% of global health expenditure.”
- “The total economic cost of smoking (from health expenditures and productivity losses together) totalled PPP \$1852 billion (US\$1436 billion) in 2012, equivalent in magnitude to 1.8% of the world’s annual gross domestic product (GDP).” Source: Goodchild M, Nargis N, Tursan d’Espaignet E. *Tob Control* 2018;27:58–64.
- <sup>27</sup> “Tobacco is one of the world’s largest preventable causes of premature death, accounting for more than 8 million deaths and costing the global economy US\$ 1.4 trillion each year.” Source: WHO report on the global tobacco epidemic 2021: Addressing new and emerging products (MPOWER). World Health Organization. (2021). Available at: [www.who.int/publications/i/item/9789240032095](http://www.who.int/publications/i/item/9789240032095)
- <sup>28</sup> “Based on this methodology, around US\$26 billion is the annual economic cost of potential cigarette product plastic waste, including US\$20.7 billion in ecosystem losses and US\$5 billion in waste management costs.” Source: Sy DK. Tobacco industry accountability for marine pollution: country and global estimates. *Tobacco Control*. 2024;33:e1-e4.
- <sup>29</sup> “This disproportionately affects people in low- and middle-income countries.” Source: WHO report on the global tobacco epidemic 2021: Addressing new and emerging products (MPOWER). World Health Organization. (2021). Available at: [www.who.int/publications/i/item/9789240032095](http://www.who.int/publications/i/item/9789240032095)
- <sup>30</sup> “Tobacco use is a leading cause of avoidable illness and premature death in the world, resulting in over 7 million deaths a year”. Source: WHO report on the global tobacco epidemic 2025: Warning about the dangers of tobacco (MPOWER). World Health Organization. (2025). Available at: <https://www.who.int/publications/i/item/9789240112063>
- <sup>31</sup> “Cigarette pack prices, total taxes and the tobacco excise component as a share of pack prices are all lower in low- and middle-income countries, with average total tax as a proportion of price amounting to 51.2% in low-income countries and 59.1% in middle-income countries. This proportion reaches 67.4% in high-income countries, even though the non-tax portion of cigarette prices is fairly similar throughout the world.” Source: WHO report on the global tobacco epidemic 2021: Addressing new and emerging products (MPOWER). World Health Organization. (2021). Available at: [www.who.int/publications/i/item/9789240032095](http://www.who.int/publications/i/item/9789240032095)
- <sup>32</sup> Goodchild M, Nargis N, Tursan d’Espaignet E. *Tob Control* 2018;27:58–64.
- <sup>33</sup> *ibid*
- <sup>34</sup> *ibid*
- <sup>35</sup> *ibid*
- <sup>36</sup> WHO report on the global tobacco epidemic 2025: Warning about the dangers of tobacco (MPOWER). World Health Organization. (2025). Available at: <https://www.who.int/publications/i/item/9789240112063>
- <sup>37</sup> Sy DK. Tobacco industry accountability for marine pollution: country and global estimates. *Tobacco Control* 2024;33:e1-e4.
- <sup>38</sup> Arda JR, Santiago AJ. Strengthening policies and structures to combat illicit tobacco trade in the Philippines. *Frontiers in Public Health*. 2023 Jan 25;11:1089853.
- <sup>39</sup> *ibid*
- <sup>40</sup> Gilmore AB, Gallagher AWA, Rowell A. Tobacco industry’s elaborate attempts to control a global track and trace system and fundamentally undermine the Illicit Trade Protocol. *Tobacco Control* 2019;28:127-140.
- <sup>41</sup> Deep Flaws Found in PMI-Funded Cigarette Smuggling Report. STOP. Available at: [https://exposetobacco.org/wp-content/uploads/STP039\\_ProjectStella\\_01.pdf](https://exposetobacco.org/wp-content/uploads/STP039_ProjectStella_01.pdf)
- <sup>42</sup> Assunta M. Global Tobacco Industry Interference Index 2025. Global Center for Good Governance in Tobacco Control (GGTC). Bangkok, Thailand. Nov 2025. Available at:
- <sup>43</sup> *ibid*
- <sup>44</sup> Goodchild M, Nargis N, Tursan d’Espaignet E. *Tob Control* 2018;27:58–64.
- <sup>45</sup> WHO report on the global tobacco epidemic 2021: Addressing new and emerging products (MPOWER). World Health Organization. (2021). Available at: [www.who.int/publications/i/item/9789240032095](http://www.who.int/publications/i/item/9789240032095)
- <sup>46</sup> Goodchild M, Nargis N, Tursan d’Espaignet E. *Tob Control* 2018;27:58–64.
- <sup>47</sup> Assunta M. Global Tobacco Industry Interference Index 2025. Global Center for Good Governance in Tobacco Control (GGTC). Bangkok, Thailand. Nov 2025. Available at: <https://globaltobaccoindex.org/gti/2025>
- <sup>48</sup> Deep Flaws Found in PMI-Funded Cigarette Smuggling Report. STOP. Available at: [https://exposetobacco.org/wp-content/uploads/STP039\\_ProjectStella\\_01.pdf](https://exposetobacco.org/wp-content/uploads/STP039_ProjectStella_01.pdf)
- <sup>49</sup> Protecting Your Country’s Tobacco Track and Trace System From the Tobacco Industry. STOP. Available at: [https://exposetobacco.org/wp-content/uploads/2019/11/STOP\\_Track-andTrace-Brief.pdf?utm](https://exposetobacco.org/wp-content/uploads/2019/11/STOP_Track-andTrace-Brief.pdf?utm)
- <sup>50</sup> Assunta M. Global Tobacco Industry Interference Index 2025. Global Center for Good Governance in Tobacco Control (GGTC). Bangkok, Thailand. Nov 2025. Available at: <https://globaltobaccoindex.org/gti/2025>
- <sup>51</sup> Deep Flaws Found in PMI-Funded Cigarette Smuggling Report. STOP. Available at: [https://exposetobacco.org/wp-content/uploads/STP039\\_ProjectStella\\_01.pdf](https://exposetobacco.org/wp-content/uploads/STP039_ProjectStella_01.pdf)
- <sup>52</sup> Taxation and Price. Campaign for Tobacco-Free Kids. Available at: <https://www.tobaccofreekids.org/global-issues/advocacy-resources/taxation-and-price>
- <sup>53</sup> Assunta M. Global Tobacco Industry Interference Index 2023. Global Center for Good Governance in Tobacco Control (GGTC). Bangkok, Thailand. Nov 2023. Available at: <https://globaltobaccoindex.org/gti/2023>
- <sup>54</sup> Assunta M. Global Tobacco Industry Interference Index 2025. Global Center for Good Governance in Tobacco Control (GGTC). Bangkok, Thailand. Nov 2025. Available at: <https://globaltobaccoindex.org/gti/2025>
- <sup>55</sup> Assunta M. Global Tobacco Industry Interference Index 2023. Global Center for Good Governance in Tobacco Control (GGTC). Bangkok, Thailand. Nov 2023. Available at: <https://globaltobaccoindex.org/gti/2023>
- Assunta M. Global Tobacco Industry Interference Index 2025. Global Center for Good Governance in Tobacco Control (GGTC). Bangkok, Thailand. Nov 2025. Available at: <https://globaltobaccoindex.org/gti/2025>
- <sup>56</sup> *ibid*
- <sup>57</sup> *ibid*
- <sup>58</sup> Guidelines for implementation of Article 5.3 of the WHO Framework Convention on Tobacco Control. WHO FCTC. 2013. Available at: <https://fctc.who.int/resources/publications/m/item/guidelines-for-implementation-of-article-5.3>
- <sup>59</sup> Assunta M. Global Tobacco Industry Interference Index 2023. Global Center for Good Governance in Tobacco Control (GGTC). Bangkok, Thailand. Nov 2023. Available at: <https://globaltobaccoindex.org/gti/2023>
- Assunta M. Global Tobacco Industry Interference Index 2025. Global Center for Good Governance in Tobacco Control (GGTC). Bangkok, Thailand. Nov 2025. Available at: <https://globaltobaccoindex.org/gti/2025>
- <sup>60</sup> *ibid*
- <sup>61</sup> Deep Flaws Found in PMI-Funded Cigarette Smuggling Report. STOP. Available at: [https://exposetobacco.org/wp-content/uploads/STP039\\_ProjectStella\\_01.pdf](https://exposetobacco.org/wp-content/uploads/STP039_ProjectStella_01.pdf)
- <sup>62</sup> “Tobacco companies also often claim that they are victims of illicit trade, but evidence is clear that transnational tobacco companies have been complicit, deliberately smuggling their own products or facilitating illicit trade.” Source: UNDP, Secretariat of the WHO Framework Convention on Tobacco Control. Debunking tobacco industry misinformation. Geneva: United Nations Development Programme and World Health Organization; 2025. Licence: CC BY-NC-SA 3.0 IGO. Available at: [https://fctc.who.int/docs/librariesprovider/12/meeting-reports/undp-and-who-fctc-debunking-tobacco-industry-misinformation.pdf?sfvrsn=bd1a0dcf\\_8](https://fctc.who.int/docs/librariesprovider/12/meeting-reports/undp-and-who-fctc-debunking-tobacco-industry-misinformation.pdf?sfvrsn=bd1a0dcf_8)

---

<sup>63</sup> “TI cigarettes account for around two-thirds of the illicit cigarette market.” Source: Gilmore, A. B., Gallagher, A. W. A., & Rowell, A. (2019). Tobacco industry's elaborate attempts to control a global track and trace system and fundamentally undermine the Illicit Trade Protocol. *Tobacco Control*, 28(2), 127-140. <https://doi.org/10.1136/tobaccocontrol-2017-054191>

<sup>64</sup> Assunta M. Global Tobacco Industry Interference Index 2023. Global Center for Good Governance in Tobacco Control (GGTC). Bangkok, Thailand. Nov 2023.

<sup>65</sup> Assunta M. Global Tobacco Industry Interference Index 2025. Global Center for Good Governance in Tobacco Control (GGTC). Bangkok, Thailand. Nov 2025.

<sup>66</sup> ibid

<sup>67</sup> Assunta M. Global Tobacco Industry Interference Index 2023. Global Center for Good Governance in Tobacco Control (GGTC). Bangkok, Thailand. Nov 2023.

<sup>68</sup> Assunta M. Global Tobacco Industry Interference Index 2025. Global Center for Good Governance in Tobacco Control (GGTC). Bangkok, Thailand. Nov 2025

<sup>69</sup> Wyborcza.biz. Behind the scenes of the tobacco wars. The Ministry of Finance has temporarily waived PLN 2 billion in extra budget revenue. 2024. Available at: [https://wyborcza.biz/biznes/7,147743,31299555,za-kulisami-walk-nikotynowych-resort-finansow-chwilowo-zrezygnowal.html?disableRedirects=true#S.embed\\_link-K.C.B.I-L.5.zw](https://wyborcza.biz/biznes/7,147743,31299555,za-kulisami-walk-nikotynowych-resort-finansow-chwilowo-zrezygnowal.html?disableRedirects=true#S.embed_link-K.C.B.I-L.5.zw)

<sup>70</sup> Protocol to Eliminate Illicit Trade in Tobacco Products. WHO FCTC. Adopted at COP5, Seoul, November 2012. Available at: <https://fctc.who.int/resources/publications/i/item/9789241505246>

<sup>71</sup> “Argentina, Bangladesh, Bulgaria, Georgia, Israel, Lebanon, Poland, Sweden, Tunisia and Ukraine gave in to industry push-back on tax increases.” Assunta M. Global Tobacco Industry Interference Index 2025. Global Center for Good Governance in Tobacco Control (GGTC). Bangkok, Thailand. Nov 2025

<sup>72</sup> “Article 5.3 of the Convention requires that “in setting and implementing their public health policies with respect to tobacco control, Parties shall act to protect these policies from commercial and other vested interests of the tobacco industry in accordance with national law.” Source: Guidelines for implementation of Article 5.3 of the WHO Framework Convention on Tobacco Control. WHO FCTC. 2013. Available at: <https://fctc.who.int/resources/publications/m/item/guidelines-for-implementation-of-article-5.3>

<sup>73</sup> Protocol to Eliminate Illicit Trade in Tobacco Products. WHO FCTC. Adopted at COP5, Seoul, November 2012. Available at: <https://fctc.who.int/resources/publications/i/item/9789241505246>

<sup>74</sup> ibid