

## BAB I

### PENDAHULUAN

#### 1.1 LATAR BELAKANG

*Framework Convention on Tobacco Control* yang disingkat dengan FCTC merupakan hukum internasional yang mengatur tentang pengendalian jumlah produk tembakau untuk mengurangi jumlah kematian dan peningkatan kualitas kesehatan masyarakat. FCTC merupakan instrumen legal internasional yang bersifat mengikat bagi negara-negara yang meratifikasi. FCTC dirancang sejak tahun 1995-2002 dibawah naungan WHO. Hal yang menjadi dasar lahirnya FCTC adalah diperlukannya pengaturan lintas batas negara untuk memastikan efektivitas pengendalian tembakau. FCTC dipelopori oleh negara-negara berkembang terutama India, Indonesia dan juga Thailand. Kementerian Kesehatan secara penuh ikut dalam proses negosiasi terbentuknya FCTC tersebut yang dilaksanakan oleh *Intergovernmental Negotiating Body* (INB) ditingkat Internasional dan berlangsung selama enam kali. Keterlibatan Indonesia dimulai dari menjadi *drafting members* FCTC bersama India, Iran, Turki, Australia dan Amerika Serikat.<sup>1</sup> Dalam penyusunannya Indonesia berkontribusi pada bagian isi dan kerangka kerja serta memberikan berbagai pertimbangan dari kelompok kepentingan yang mendukung FCTC.<sup>2</sup>

Melalui ketua delegasi yaitu Nur Hassan Wirajuda dan wakilnya Mawarwaty Djamaluddin yang merupakan sekretaris Badan Pengawasan Obat dan Makanan BPOM yang berada dibawah Pada tahun 2003, *drafting members* FCTC berhasil merumuskan naskah FCTC yang kemudian dibawa ke dalam forum resmi WHO yang kemudian dibahas lebih lanjut

---

<sup>1</sup> WHO, "Framework Convention on Tobacco Control draft book", WHO press, Geneva, 2003

<sup>2</sup> WHO, "Framework Convention on ... hal 2

dengan negara anggota WHO yang lain. Indonesia menyetujui secara aklamasi naskah FCTC sebelum kemudian ditandatangani.

Sebagai pelopor dari FCTC, India dan Thailand masing-masing telah meratifikasi FCTC. Pemerintah India telah meratifikasi FCTC pada tanggal 5 Februari 2004 dan Thailand meratifikasi FCTC pada tanggal 8 November 2004. Indonesia sebagai salah satu pelopor FCTC, hingga saat ini masih belum meratifikasi FCTC.<sup>3</sup>

Pada masa pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono, naskah FCTC tidak ditandatangani dikarenakan SBY tidak terlalu mendukung FCTC, Presiden SBY memperhatikan nasib petani tembakau dan pekerja Industri Hasil Tembakau (IHT) yang menyerap banyak tenaga kerja. Penangguhan FCTC diperkuat dengan pernyataan Presiden Jokowi yang mengatakan Indonesia tidak ingin sekedar ikut-ikutan dalam meratifikasi FCTC.<sup>4</sup> Pemerintah Indonesia juga memikirkan kelangsungan hidup petani tembakau dan buruh tembakau.

Desakan terhadap ratifikasi FCTC oleh pemerintah Indonesia muncul dari internal pemerintahan Indonesia melalui departemen kesehatan pada masa pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono, Menteri kesehatan Nafsiah Mboi mendesak Menteri Luar Negeri Marty Natalegawa untuk meratifikasi FCTC yang merupakan sebuah langkah maju dalam bidang kesehatan Indonesia.<sup>5</sup> Menurut Tritarayati, staf ahli menteri kesehatan bidang hukum, biaya tanggungan penyakit tidak menular akibat rokok sangat besar. Dari data *Indonesia-Case Based*

---

<sup>3</sup> Putri, Stephanie Apsari dkk, "Framework Convention on Tobacco Control sebagai upaya perlindungan kesehatan dalam konteks GATT" Diponegoro law review, vol 3, no 2, Semarang, 2014

<sup>4</sup> Ihsanuddin, (Soal Ratifikasi FCTC, Jokowi Tak Mau Indonesia Asal Ikut Tren), <https://nasional.kompas.com/read/2016/06/14/14225981/soal.ratifikasi.fctc.jokowi.tak.mau.indonesia.asal.ikut.tr.en>, Diakses pada 23 april 2019

<sup>5</sup> Poskotanews, "kemenkes desak kemenlu ratifikasi kk penendalian tembakau" <http://poskotanews.com/2012/10/07/kemenkes-desak-kemenlu-ratifikasi-kk-pengendalian-tembakau/> diakses pada 8 juli 2019

*Groups* (INA-CBGs) hingga bulan januari 2016, penyakit jantung membutuhkan biaya pengobatan Rp 6,9 Triliun, kemudian kanker Rp 1,8 Triliun, dan stroke Rp 1,5 Triliun.<sup>6</sup>

Desakan untuk meratifikasi FCTC terhadap pemerintah juga muncul melalui Komisi Nasional Hak Asasi Manusia, *Tobacco Control Support Center*, dan beberapa LSM lainnya. Terkhusus *Tobacco Control Support Center* sering mengeluarkan hasil riset dalam bentuk buku fakta tembakau yang dirilis ke publik. Selain itu, juga berupa kajian ilmiah yang menjadi dasar argumentasi pendorong pemerintah Indonesia meratifikasi FCTC.

Dalam FCTC terdapat pasal-pasal mengatur tentang langkah-langkah yang harus diambil oleh negara anggota terkait mengurangi permintaan produk hasil tembakau dimulai dari pasal 6 hingga pasal 14. FCTC mengatur langkah-langkah yang diterapkan baik ditingkat birokrasi hingga langkah-langkah dilapangan.

Indonesia merupakan negara ke-4 dengan jumlah perokok terbesar di dunia setelah Tiongkok, India dan Amerika Serikat,<sup>7</sup> dengan jumlah perokok di Indonesia sebanyak 4.8% dari 1,3 miliar orang di dunia.<sup>8</sup> Dari data *Global Youth Tobacco Survey* (2013-2016) menyebutkan bahwa jumlah perokok remaja yang berusia 13-15 tahun meningkat 2 kali lipat selama kurun waktu 3 tahun terakhir.<sup>9</sup> Hal ini menunjukkan bahwa Indonesia yang memiliki potensi perokok aktif yang akan terus meningkat melihat dari data perokok remaja yang ada di Indonesia.

Pada tahun 2016, Indonesia memproduksi tembakau sebanyak 196.154 ton.<sup>10</sup> Industri tembakau menyerap tenaga kerja sekitar 4.154.453 tenaga kerja, dimana 93,77% diserap oleh

---

<sup>6</sup>Maharani,dian“Penyakit terkait rokok paling banyak sedot dana BPJS”  
<https://lifestyle.kompas.com/read/2016/07/30/080000723/Penyakit.Terkait.Rokok.Paling.Banyak.Sedot.Dana.B.PJS> diakses pada 8 juli 2019

<sup>7</sup>Who,“Report on Global Ependemic”,<http://www.who.int,ReportonGlobalTobaccoEpidemic>. (terakhir diakses pada tanggal 17 maret 2019)

<sup>8</sup>Who,“Report on Global Ependemic”<http://www.who.int,ReportonGlobalTobaccoEpidemic>. (terakhir diakses pada tanggal 17 maret 2019)

<sup>9</sup>Depkes, “merokok membahayakan kesehatan dan merugikan perekonomian masyarakat” [www.depkes.go.id/index.php/berita/press-release/2078-merokok-membahayakan-kesehatan-dan-merugikan-perekonomian-masyarakat.html](http://www.depkes.go.id/index.php/berita/press-release/2078-merokok-membahayakan-kesehatan-dan-merugikan-perekonomian-masyarakat.html) (terakhir diakses pada 18 september 2017)

<sup>10</sup>[www.ditjenbun.pertanian.go.id/tinymcepuk/gambar/file/statistik/2017/tembakau](http://www.ditjenbun.pertanian.go.id/tinymcepuk/gambar/file/statistik/2017/tembakau) 2015-2017.pdf

kegiatan usaha tani termasuk pasca panen, sedangkan disektor pengolahan hanya menyerap 6,23%<sup>11</sup>. Secara rincinya 3.895.775 orang telah mengantungkan hidupnya bekerja di ladang cengkeh dan tembakau, hal ini meliputi petani tembakau, buruh tembakau dan pasca panen. 258.678 orang terlibat langsung dalam industri rokok.<sup>12</sup> Pendapatan Indonesia dari insdustri tembaku terus meningkat selama 10 tahun terakhir, pada tahun 2016 penerimaan negara dari cukai tembakau sebanyak Rp 137.94 triliun. Indonesia dinilai menjadi pasar potensial bagi industri tembakau dunia dikarenakan beberapa faktor yaitu, jumlah penduduk Indonesia yang besar dan juga tingkat partisipasi penduduk yang merokok besar, tingkat pertumbuhan penduduk Indonesia yang tinggi dan prevelensi perokok muda yang besar, kebijakan tembakau dan pajak tembakau Indonesia relatif lebih murah dibanding negara maju, keleluasaan perusahaan rokok dalam melakukan promosi rokok, dan *sponsorship*, serta belum ada kebijakan penetapan kawasan tanpa rokok secara nasional.<sup>13</sup>

Hal tersebut juga menjadikan Indonesia menjadi tujuan pasar utama *Transnational Tobacco Companies* (TTC) dan konsumsi rokok di Indonesia semakin meningkat. *Transnational Tobacco Companies* yang dijelaskan oleh World Bank merupakan perusahaan tembakau yang memiliki banyak perusahaan-perusahaan yang memiliki cabang di beberapa negara. Perusahaan-perusahaan yang termasuk dalam TTC seperti Philip Morris inc, *British American Tobacco* dan *Japan Tobacco International* yang mempunyai cabang diberbagai negara. Selain mempunyai cabang perusahaan di berbagai negara, TTC juga melakukan akuisisi perusahaan tembakau nasional seperti yang dilakukan di Indonesia.

Perusahaan-perusahaan nasional yang bergerak pada industri rokok mulai dikuasai oleh TTCs seperti PT Philip Morris Inc. dan PT *British American Tobacco*. PT Philip Morris

---

<sup>11</sup> Herjuno ndaru kinasih, *et.al.,Tembakau, Negara dan Kesorakahan Modal Asing*, (Jakarta: Indonesia Berdikari, 2015), hlm. 78

<sup>12</sup>Herjuno ndaru kinasih, *et.al.,Tembakau, Negara...*, hlm. 78

<sup>13</sup> Rahmat, Muchjidin “pengembangan ekonomi tembakau nasional: kebijakan negara maju dan pembelajaran bagi Indonesia” pusat analisis sosial ekonomi dan kebijakan pertanian, Bogor, 2010

Indonesia perusahaan afiliasi dari Phillip Morris Inc. juga telah mengakuisisi kepemilikan saham PT. HM. Sampoerna Tbk, perusahaan rokok kretek milik keluarga Sampoerna atau Lim Seeng Tee dari Surabaya, sebesar 98,18% pada bulan Mei 2005.<sup>14</sup> Selain itu BAT masih menguasai saham Bentoel sebesar 85,55%, meskipun setelah menjual sebagian sahamnya kepada UBS AG London Branch, perusahaan asing yang lain pada 25 Agustus 2011. Sebelumnya British American Tobacco menguasai 99,74% kepemilikan Bentoel setelah mengambil alih 85,13 persen saham Bentoel Internasional Investama dari PT Rajawali Corpora dan para pemegang saham lainnya senilai US\$494 juta pada juni 2009.<sup>15</sup>

*Transnational Tobacco Companies* yang ada di Indonesia memiliki andil dalam menentukan regulasi tembakau di Indonesia terutama dalam perumusan peraturan pemerintah tentang tembakau yang sempat dihapuskan dan kembali dikeluarkan pada tahun 2012. Terlihat pada kedekatan pemilik PT HM Sampoerna dengan SBY pada masa pemerintahan SBY. Dengan sering terlihat mobil milik Budi Sampoerna di kediaman SBY di cikeas.<sup>16</sup> Selain itu, munculnya RUU pertembakauan yang dinilai terlalu kompromistis dengan industri tembakau Indonesia dengan adanya pasal-pasal dalam RUU Pertembakauan yang melindungi industri tembakau dan petani tembakau. Anggota Komisi IX DPR yang juga merupakan politisi senior Partai Golkar Firman Seobagyo mengatakan DPR memikirkan dampak sosial tembakau dan industri tembakau nasional yang akan mati secara sistemik jika tidak disahkan RUU pertembakauan. Dimulai dari pekerja pabrik akan di PHK secara besar-besaran dan petani tembakau yang terpaksa alih profesi.<sup>17</sup> Setelah perusahaan-perusahaan tembakau Indonesia diakuisisi oleh perusahaan asing, mereka otomatis akan tergabung dalam Gabungan

---

<sup>14</sup> United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD) World Investment Report. New York and Geneva : United Nations Conference on Trade and Development, 2008

<sup>15</sup> Herjuno ndaru kinasih, *et.al.,Tembakau, Negara ...*hal.48

<sup>16</sup> Herjuno ndaru kinasih, *et.al.,Tembakau, Negara... hal. 45*

<sup>17</sup> Haryanto, Puguh “Kelompok anti tembakau diminta tidak mendramatisir RUU Pertembakauan”

(<https://ekbis.sindonews.com/read/1186519/34/kelompok-anti-tembakau-diminta-tak-mendramatisir-ruu-pertembakauan-1488980009>) diakses pada 11 juli 2019

Perserikatan Pabrik Rokok Indonesia (GAPPRI), dan Gabungan Produsen Rokok Putih Indonesia (GAPRINDO) yang melakukan *lobbying* pada pemerintahan melalui kementerian perindustrian. Hasil dari *lobbying* yang dilakukan dilihat dari penolakan ratifikasi FCTC oleh Fahmi Idris, Menteri Perindustrian pada tahun 2007 dan dapat dilihat dalam perubahan peraturan pemerintah terhadap pengendalian dampak tembakau bagi kesehatan<sup>18</sup>.

Pada konferensi Kanker Sedunia pada Oktober 2005 di Washington, Amerika Serikat, Ross Hammond dan tim dari *Campaign for Free Tobacco Kids* membawa dokumen *top secret* dari TTC yang memuat memo-memo internal dan langkah-langkah strategis dalam mengoperasional perusahaan mereka. Ross Hammond menyatakan bahwa dokumen tersebut telah disahkan dan ditandai dengan *barcode* oleh pengadilan AS sebagai tanda otentisitas dokumen tersebut. Dokumen tersebut dominan berisi lobi-lobi tingkat tinggi industri tembakau, ilmuwan yang dibiayai untuk mendukung industri tembakau dan media bayaran, strategi pemasaran dan komunikasi internal dari raksasa tembakau dunia.

Indonesia telah memiliki undang-undang tentang pengendalian rokok yang diatur dalam Peraturan Pemerintah tahun 2012 nomor 109 tentang pengamanan bahan yang mengandung zat adiktif berupa produk tembakau yang didalamnya mengatur semua hal terkait industri tembakau terutama rokok. Peraturan pemerintah tersebut menjadi landasan yang kuat bagi pemerintah Indonesia dalam mengontrol produk tembakau. Selain itu, pemerintah Indonesia juga memiliki rancangan undang-undang tembakau yang masih dalam pembahasan di legislatif. Peraturan pemerintah nomor 109 tahun 2012 dan RUU Pertembakauan dinilai menjadi *counter* yang dilakukan oleh Indonesia terhadap desakan ratifikasi FCTC oleh pihak internal maupun eksternal.

---

<sup>18</sup> TCSC, Bunga Rampai Fakta Tembakau, Permasalahannya di Indonesia, tobacco Control Support Center (TCSC), Ikatan Ahli Kesehatan Masyarakat Indonesia (IAKMI) dan Pusat Penelitian dan Pengembangan Ekologi dan Status Kesehatan, 2009

Pada tulisan akan dibahas mengenai upaya-upaya yang dilakukan *Transnational Tobacco Companies* dalam mempengaruhi kebijakan penundaan ratifikasi FCTC oleh pemerintah Indonesia.

## 1.2 Rumusan Masalah

Indonesia merupakan salah satu *drafting member* dari FCTC yang memberikan banyak kontribusi dalam terbentuknya FCTC dimulai dari keikutsertaan dalam *Intergovernmental Negotiating Body* (INB), serta berkontribusi menghasilkan *Jakarta Declaration* pada 1997. Polemik regulasi tembakau Indonesia yang mengalami pro dan kontra terkait RUU pertembakauan yang dinilai kompromistis terhadap industri tembakau dan sikap pemerintah Indonesia terhadap penandatanganan FCTC. Sikap pemerintah Indonesia saat perumusan FCTC dan saat penandatanganan sangat bertolak belakang, penundaan ratifikasi menyebabkan Indonesia menjadi pasar tembakau yang sangat menjanjikan bagi perusahaan rokok internasional. *Transnational Tobacco Companies* dinilai memiliki pengaruh terhadap sikap pemerintah Indonesia yang menunda ratifikasi FCTC setelah TTC memasuki pasar hasil tembakau Indonesia. Upaya dari TTC muncul dikarenakan pasal-pasal yang terdapat dalam FCTC sangat memberatkan terhadap industri hasil tembakau. Hal ini kemudian akan dicoba untuk dianalisis oleh penulis adalah upaya *Transnational Tobacco Companies* dalam penundaan ratifikasi FCTC oleh pemerintah Indonesia.

## 1.3 Pertanyaan Penelitian

Bagaimana upaya *Transnational Tobacco Companies* dalam mempengaruhi kebijakan pemerintah Indonesia menangguhkan ratifikasi *Framework convention on Tobacco Control*?

#### 1.4 Tujuan Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk menjelaskan upaya *Transnational Tobacco Companies* mempengaruhi kebijakan pemerintah Indonesia dalam penangguhan ratifikasi FCTC.

#### 1.5 Manfaat Penelitian

Melalui penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat kepada pembaca secara akademis dan praktik. Secara akademis penelitian ini dapat membantu penulis dan pembaca dalam memahami bagaimana suatu kebijakan yang dilakukan suatu negara untuk menyelesaikan sebuah permasalahan yang terjadi. Secara praktik penelitian ini diharapkan dapat membantu pembaca agar dapat memahami isu tembakau yang menjadi salah satu sektor yang menjanjikan bagi pendapatan negara Indonesia. Melalui penelitian ini penulis berharap tulisan ini bisa menjadi referensi bagi pembaca yang tertarik dengan isu tembakau.

#### 1.6 Studi Pustaka

Dalam peneliti mengenai Analisis dampak keputusan Indonesia dalam penangguhan meratifikasi *Framework convention on tobacco control*, peneliti menggunakan beberapa referensi dalam penelitian ini.

Penelitian terdahulu yang pertama ialah penelitian yang dilakukan oleh Eka Dualolo melalui artikel jurnal yang berjudul “Alasan Indonesia tidak Menandatangani dan Meratifikasi Framework Convention on Tobacco Control (FCTC) di Asia Pasifik”<sup>19</sup>. Jurnal ini menjelaskan alasan-alasan Pemerintah Indonesia tidak menandatangani dan meratifikasi (FCTC). Dalam

---

<sup>19</sup> Dualolo, Eka. "Alasan Indonesia tidak menandatangani dan meratifikasi FCTC di Asia Pasifik." *Jurnal Hubungan Internasional Universitas Mulawarman Vol.2 No.1*, 2014.

perjanjian (FCTC) banyak aspek yang menjadikan Pemerintah Indonesia sampai saat ini belum menandatangani WHO (FCTC).

Adapun alasan tersebut ialah biaya, yaitu industri rokok memberikan kontribusi yang besar bagi APBN melalui cukai dan pajak rokok dan dianggap menjadi komoditas yang menguntungkan. Alasan selanjutnya yaitu keuntungan, dimana industri rokok di Indonesia telah banyak memberikan kontribusi di berbagai aspek kehidupan masyarakat. Seperti pendidikan, olahraga, dan kebudayaan. Alasan ketiga ialah resiko, yaitu apabila industri rokok gulung tikar maka banyak masyarakat yang kehilangan pekerjaan. Disamping itu, akan berpengaruh pada penghasilan dan tunjangan, eksternal setting dan persaingan global.

Perbedaannya dengan penelitian ini adalah, Eka Dualolo hanya menjelaskan alasan alasan secara umum tidak menjelaskan keterlibatan kelompok kepentingan dalam mempengaruhi pengambilan kebijakan Indonesia.

Penelitian yang kedua yaitu skripsi dengan judul “Ratifikasi *Framework Convention On Tobacco Control* (FCTC) Oleh Brazil”<sup>20</sup> karya Devi Dwiki Wulandari dari Universitas Jember. Pada November 2005 Brazil meratifikasi *Framework Convention on Tobacco Control* (FCTC). Brazil yang merupakan produsen tembakau terbesar ke dua di dunia dan eksportir tembakau nomor satu dunia justru meratifikasinya. Keputusan Brazil dalam meratifikasi tentu merupakan sebuah Foreign Policy yang diambil berdasarkan berbagai pertimbangan.

Adapun faktor yang mendorong Brazil meratifikasi FCTC pasti didasarkan pada *national interest* yang dimiliki Brazil. *National interest* inilah yang menjadi poin penting atas diambilnya kebijakan ratifikasi FCTC oleh Brazil dengan melihat pada kondisi internal serta eksternal yang mempengaruhi. Dengan berbagai pertimbangan tersebut, ratifikasi pun Brazil lakukan dengan menerapkan strategi adaptasi. Yaitu strategi di mana Brazil mengadaptasi

---

<sup>20</sup> Wulandari, Dwi Dwiki, Skripsi “Ratifikasi *Framework Convention On Tobacco Control* oleh Brazil”, Universitas Jember, 2013

beberapa pasal dalam FCTC yang sesuai dengan kepentingan nasionalnya sehingga perlu segera dimasukkan dalam hukum positif negara, tetapi melakukan penundaan terhadap pasal-pasal yang masih menjadi hambatan.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa alasan yang melatarbelakangi Brazil meratifikasi FCTC dan menerapkan strategi adaptasi yaitu untuk memenuhi kepentingan nasionalnya yang berupa menurunkan konsumsi tembakau dalam negeri, memberantas perdagangan ilegal tembakau dalam negeri, meningkatkan ekspor tembakau ke pasar internasional, menguasai pasar tembakau internasional, pertimbangan sosiokultural Brazil yang lekat dengan tembakau.

Penelitian ini membantu penulis dalam memahami alasan dibalik ratifikasi FCTC oleh Brazil yang kondisi industri tembakau domestik Brazil hampir mirip dengan kondisi industri tembakau Indonesia.

Penelitian yang ketiga buku dengan judul "*A Giant Pack of Lies*"<sup>21</sup> karya Mardiyah Chamim dan kawan-kawan yang merupakan hasil penelitian yang dibuat mengenai dinamika industri tembakau Indonesia. Mardiyah Chamim dan kawan-kawan menjelaskan kondisi industri tembakau Indonesia termasuk pro dan kontra dalam masyarakat terkait rokok sehingga peningkatan jumlah perokok di usia dini di Indonesia. Serta menjelaskan kondisi petani tembakau Indonesia yang mendapat keuntungan yang sedikit dari hasil panen mereka akibat permainan harga yang dilakukan oleh tengkulak, dan juga menggambarkan kondisi buruh gulung rokok kretek yang mendapatkan upah jauh dibawah UMR provinsi Jawa tengah.

Di dalam buku tersebut juga memuat dokumen rahasia perusahaan rokok internasional yang berkaitan dengan kondisi dalam negeri Indonesia dan langkah yang akan diambil oleh pemerintah Indonesia terkait regulasi tembakau. Serta menjelaskan bahwa masyarakat selama ini memiliki persepsi yang keliru mengenai pengendalian tembakau.

---

<sup>21</sup> Chamim, Mardiyah dkk, *A Giant Pack of Lies*, Koji Communications, Jakarta 2011.

Perbedaannya dengan penelitian ini adalah Mardiyah chamim melihat bahwa kondisi yang dialami petani dan buruh industri tembakau Indonesia hanya mendapat sisa sisa dari keuntungan tembakau yang besar. Sedangkan dalam penelitian ini, berfokus pada pengaruh korporasi dalam menentukan regulasi tembakau di Indonesia serta keuntungan ekonomi yang didapat oleh pemerintah Indonesia dari industri tembakau.

Tulisan yang keempat skripsi dengan judul “Pengaturan penggunaan rokok menurut hukum internasional dan hukum nasional Indonesia”<sup>22</sup> karya Dian Pertiwi Alty dari Universitas Andalas. Penggunaan rokok di dalam tataran Hukum Internasional telah diatur di dalam FCTC ( Framework Convention on Tobacco Control ) tahun 2003 yang telah ditandatangani oleh 168 negara, serta mengikat negara yang meratifikasinya. Indonesia tidak meratifikasi FCTC karena masih banyak kepentingan terkait dengan produksi tembakau.

Penggunaan rokok di dalam hukum nasional Indonesia diatur dalam Peraturan Pemerintah No.19 Tahun 2003 jo Peraturan Pemerintah No. 81 Tahun 1999 jo Peraturan Pemerintah No. 38 Tahun 2000 tentang Pengamanan Rokok bagi Kesehatan serta telah dibentuk Rancangan Undang- undang tentang pertembakauan namun sampai saat ini beum diundangkan.

Tulisan ini membantu penulis dalam memahami regulasi tentang tembakau di Indonesia dan membantu penulis dalam membandingkan regulasi tembakau yang dimiliki oleh Indonesia dengan atura aturan yang terdapat dalam FCTC.

Tulisan kelima artikel jurnal dengan judul ”Pengembangan Ekonomi Tembakau Nasional: kebijakan negara maju dan pembelajaran bagi Indonesia”<sup>23</sup> karya Muchjidin Rahmat. Dalam jurnal ini menjelaskan kontribusi industri tembakau dalam perekonomian

---

<sup>22</sup> Alty, Dian Pertiwi “ *Pengaturan penggunaan rokok menurut hukum internasional dan hukum nasional Indonesia*” Universitas Andalas , 2018

<sup>23</sup> Rahmat, Muchjidin “pengembangan ekonomi tembakau nasional: kebijakan negara maju dan pembelajaran bagi Indonesia” *Jurnal analisis kebijakan pertanian vol 8 no 1*, pusat analisis sosial ekonomi dan kebijakan pertanian, Bogor, 2010

nasional yang dilihat dari penerimaan negara, sumber lapangan pekerjaan dan pendapatan masyarakat. Serta mencakup sektor bahan baku primer yang lain seperti cengkeh. Peran komoditas tembakau sangat vital bagi pendapatan nasional terutama pada cukai, nilai penerimaan dari cukai termus meningkat tahun ke tahun yaitu dari Rp 11,1 triliun pada tahun 2001 menjadi Rp 48,0 triliun pada 2008, peningkatan dengan rata-rata 53% per tahun.

Dalam jurnal tersebut juga dipaparkan dampak negatif rokok terutama dibidang kesehatan secara internasional dengan memaparkan data dari *World Lung Foundation* dan *American Cancer Society* yang memperkirakan biaya yang harus ditanggung untuk pengobatan akibat tembakau sekitar \$500 triliun. Serta menjelaskan peningkatan jumlah perokok Indonesia yang penyebaran usia perokok. Serta perbandingan regulasi tembakau negara maju dengan regulasi tembakau di Indonesia. Kebijakan tembakau negara maju umumnya berpatokan pada FCTC yang menjadi landasan bagi negara-negara anggota untuk mengatur industri tembakau dalam negeri mereka. Berbanding terbalik dengan regulasi tembakau Indonesia yang kompromistis dengan industri tembakau.

Yang membedakan penelitian ini adalah sudut pandang yang diberikan oleh Muchjidin rahmat yang melakukan perbandingan regulasi tembakau Indonesia dan negara maju lainnya serta peran industri tembakau nasional. Sedangkan penelitian ini melihat bagaimana upaya dan keterlibatan TTC dalam perumusan regulasi tembakau yang dinilai kompromistis dengan industri tembakau.

## **1.7 Kerangka Konseptual**

### ***1.7.1 Corporate Power and Social Policy***

*Corporate Power* selama ini terlupakan dalam perumusan kebijakan sosial. Hal ini tidak berlaku bagi para ahli dalam globalisasi. Menurut Susan Strange, korporasi tumbuh dengan sangat kuat sejak tahun 1980-an sehingga pertengahan 1990, korporasi hadir untuk

mengambil otoritas politik dari pemerintah. Korporasi memainkan peran yang semakin penting dalam perumusan kebijakan sosial. Kekuasaan korporat yang meningkat tidak berjalan secara linier dan konstan melainkan secara berbeda pada tingkatan yang berbeda dengan efek yang berbeda tergantung pada suatu kebijakan yang akan dirumuskan. Dalam pembedaan kekuatan korporasi disini disebutkan 2 variabel dalam membedakan hal tersebut yaitu; agensi dan struktur.<sup>24</sup>

### **1.7.1.1 Structural power**

Struktur korporasi yang bergerak dalam bagian pemerintah dan memaksa pemerintah melindungi dan memproteksi kebutuhan yang mendasar bagi korporasi baik secara keseluruhan maupun sebahagian. Mekanisme terpenting dalam kekuatan struktural korporasi dimulai dari pergerakan modal dan menentukan keputusan investasi yang bebas. Proses dari globalisasi ekonomi meningkatkan kekuatan struktural dari korporasi.<sup>25</sup>

Untuk melihat sejauh mana kekuatan struktural korporasi berdampak pada pemerintahan tergantung dari mobilitas modal, peluang investasi alternatif, kekuatan ekonomi relatif dan kesiapan pemerintah untuk mempertahankan investasi saat ini atau bahkan menarik investor baru. Kekuatan struktural tidak cukup untuk melindungi kepentingan korporasi, kekuatan struktural dapat berubah menjadi *agency power*<sup>26</sup>

*Structural power* terjadi ketika pemerintah bergantung pada korporasi yang menjadi tumpuan utama dalam perekonomian suatu negara, mayoritas penduduk bekerja pada industri tersebut dan menjadi sumber pendapatan utama negara tersebut. *Structural power* juga terjadi ketika korporasi dari industri tersebut menduduki bagian penting dalam struktur pemerintahan yang mengharuskan negara tersebut selalu mempertimbangkan korporasi dalam membuat suatu kebijakan.

---

<sup>24</sup> Fransworth, Kevin and Holden, Chris "The Business-Social Policy Nexus: Corporate Power and Corporate Inputs into Social Policy" University of Sheffiled, Sheffield, 2006 hal 7

<sup>25</sup> Fransworth, Kevin and Holden, Chris "The Business-Social Policy.... hal 8

<sup>26</sup> Fransworth, Kevin and Holden, Chris "The Business-Social Policy... hal 9

*Structural power* dari sebuah korporasi terjadi di beberapa negara berkembang seperti di Malawi, Bulgaria, Moldova, Dominican Republic, Macedonia, Kyrgyzstan dan Tanzania. Malawi sendiri bergantung pada pendapatan ekspor tembakau sebesar 61%, sedangkan negara seperti Bulgaria, Moldova, Dominican Republic, Macedonia, Kyrgyzstan dan Tanzania menjadikan Tembakau sebagai sumber dari *foreign exchange* negara tersebut.<sup>27</sup>

### **1.7.1.2 Agency Power**

Ketika *structural power* tidak terpenuhi, maka korporasi akan bertindak melalui *Agency power*. *Agency power* berusaha mempengaruhi pemerintah dalam kebijakan sosial melalui 3 indikator yaitu *political engagement*, *institutional participation* dan *provision and production*<sup>28</sup>

#### **1.7.1.2.1 Political Engagement**

Proses *political engagement* dilakukan melalui dua tahapan. Yang pertama korporasi dan elit politik mendominasi posisi strategis di struktur pemerintahan. Pimpinan perusahaan dan elit politik berada dalam satu jaringan yang menciptakan hubungan sosial dan keuntungan dan yang terpenting menyediakan penghapusan persaingan bisnis.<sup>29</sup>

Jaringan tersebut tidak dibentuk untuk tujuan berbagi posisi penting melainkan untuk membeli akses terhadap politikus senior demi mengeluarkan kebijakan yang berpihak pada korporasi. Korporasi mendanai institusi lain seperti *think-tanks* dan institusi penelitian demi membentuk opini publik. Meski tanpa melakukan pendanaan, semakin penting posisi ekonomi yang dipegang kelompok korporasi, yang artinya semakin besar asosiasi dan perusahaan semakin besar juga akses mereka pada politikus senior, menteri bahkan pimpinan eksekutif.

<sup>27</sup> Jacobs, Gale "The Supply-side Effect of Tobacco Control Policies" World Bank, Washington, 2000

<sup>28</sup> Fransworth, Kevin and Holden, Chris "The Business-Social Policy Nexus: Corporate Power and Corporate Inputs into Social Policy" University of Sheffield, Sheffield, 2006 hal 10

<sup>29</sup> Farnsworth, K. Corporate Power and Social Policy in a Global Economy: British Influence Under the Influence, Bristol: Policy Press. 2004

Terdapat beberapa faktor penting yang dapat mengganggu keterlibatan korporasi dalam *Political engagement*. Yang pertama kebijakan yang lalu atau kelanjutan kebijakan, yang mengurangi kesempatan untuk mengganti kebijakan tersebut. Kedua, variasi kekuasaan yang tergantung besar atau kecilnya keterlibatan korporasi dalam perekonomian nasional. Semakin kecil korporasi atau bidangnya semakin kecil juga pengaruhnya terhadap pembuatan kebijakan. Ketiga, akses kepada institusi pembuat kebijakan yang menjadi faktor terpenting yang menentukan seperti apa kebijakan yang akan dikeluarkan. Yang terakhir koordinasi antara bisnis dan hak politik juga penting untuk penyebaran dan turunan sudut pandang bisnis dalam pembuatan kebijakan. *Political engagement* dilakukan bertujuan untuk menciptakan jaringan antara korporasi dengan politikus senior, menteri dan pembuat kebijakan lain untuk mempermudah akses korporasi dalam pemerintahan.

#### **1.7.1.2 Institutional Participation**

Aktor bisnis memberikan tekanan politik pada pembuat kebijakan melalui peningkatan penyediaan layanan kesejahteraan melalui peran penting perusahaan mereka dan melalui *Corporate Social Responsibilities*. Hal yang biasa bagi seorang pebisnis juga menempati posisi penting dalam institusi penting seperti rumah sakit, universitas milik pemerintah. Korporasi juga meningkatkan integritas dalam pelayanan melalui *public-private partnership*<sup>30</sup> yang dibentuk untuk memperlihatkan sektor publik yang menjamin pelayanan publik. Kemitraan tersebut biasanya melalui kesepakatan informal dengan sekolah atau universitas untuk memberikan pengalaman kerja atau pertukaran staff, serta melalui *company social responsibility* yang berwujud beasiswa untuk universitas dan sekolah sekolah serta pelayanan rumah sakit.<sup>31</sup> *Institutional participation* dilakukan guna untuk mewujudkan *Public-Private*

---

<sup>30</sup> Falconer, P.K. and McLaughlin, K., 'Public-private partnerships and the "New Labour" government in Britain', in S. P. Osborne (ed.), *Public-Private Partnerships: Theory and Practice in International Perspective*, London: Routledge, 2000

<sup>31</sup> Fransworth, Kevin and Holden, Chris "The Business-Social Policy...hal 12

*Partnership* yang akan berfungsi sebagai bentuk dari tanggung jawab sosial dari korporasi terhadap pemerintah.

### **1.7.1.2.3 Provision and Production**

Selain melalui *political engagement* dan keterlibatan institusional, perusahaan juga memiliki peran penting dalam penyediaan dan produksi barang yang krusial untuk pelayanan publik. Keterlibatan korporasi dalam penyediaan barang tersebut, kepentingan privat terbentuk dalam bagian terpenting kesejahteraan negara.<sup>32</sup> *Provision* lebih menempati peran fungsional ketimbang *political engagement*, signifikansi politik yang melibatkan korporasi dalam penyediaan barang krusial suatu negara tidak bisa diremehkan. *Provision and production* dilaksanakan sebagai langkah dari tanggungjawab atau solusi dari korporasi terhadap permasalahan yang ditimbulkan dan akan berdampak bagi perusahaan mereka.

Pada penelitian ini, peneliti akan membahas upaya *transnational tobacco companies* yang dinilai mempengaruhi kebijakan Indonesia dalam penangguhan ratifikasi FCTC. Upaya yang dilakukan *transnational tobacco companies* melalui melalui 2 cara yaitu *structural power* dan *agency power*. *Structural power* dapat terlaksana apabila suatu negara sangat bergantung pada industri tersebut atau hasil ekspor industri tersebut, apabila hal itu tidak terpenuhi, maka korporasi melakukan dengan cara yang kedua yaitu *agency power* yang dapat dilihat melalui 3 indikator yaitu *political engagement* yang bertujuan membentuk jaringan antara korporasi dengan politikus senior dan pembuat kebijakan. *Institutional participation* yang bertujuan membentuk kerjasama antara pemerintah dan korporasi dalam bidang-bidang lain seperti pendidikan dan penelitian. dan *provision and production* yang memiliki tujuan untuk menyediakan barang dan pelayanan publik termasuk kesejahteraan terhadap masyarakat yang

---

<sup>32</sup> Holden, Chris and Lee, Kelley "Corporate Power and Social Policy The Political Economy of the Transnational Tobacco Companies" London School of Hygiene and Tropical Medicine, London, 2009

merupakan dampak dari industri tersebut sehingga pemerintah tidak lagi mempermasalahkan dampak yang ditimbulkan dari industri tersebut.

## 1.8 Metodologi Penelitian

Metodologi dalam penelitian hubungan internasional merupakan sebuah proses, prinsip, dan prosedur yang digunakan penulis sebagai upaya untuk memperoleh pengetahuan tentang sebuah fenomena dalam hubungan internasional<sup>33</sup>.

### 1.8.1 Jenis penelitian

Dalam penelitian ini penulis menggunakan penelitian kualitatif. Penelitian kualitatif ini berusaha untuk membangun realitas dan memahami realitas tersebut dengan memperhatikan proses peristiwa dan itensitas.<sup>34</sup> Hal ini bertujuan untuk mendapatkan analisa yang lebih tajam dengan didasari fakta-fakta dan dinamika yang telah di publikasikan. Jenis penelitian yang penulis gunakan adalah penelitian analitis deskriptif. Jenis ini dipilih agar penulis dapat menggambarkan dengan lebih jelas mengenai upaya *Transnational Tobacco Companies* dalam mempengaruhi kebijakan Indonesia dalam *Framework Convention on Tobacco control*.

### 1.8.2 Batasan penelitian

Batasan penelitian ini adalah sejak Indonesia mulai terlibat aktif dalam perumusan FCTC yang dimulai dari penundaan ratifikasi pada tahun 2003 hingga 2019 pemerintah Indonesia yang masih belum menandatangani dan meratifikasi FCTC serta regulasi tembakau Indonesia. Penulis membatasi penelitian ini dari tahun 2003 - 2019.

---

<sup>33</sup> Mas'oed, Mochtar, *Ilmu Hubungan Internasional: Disiplin dan Metodologi*, pustaka LP3S. Jakarta .1994

<sup>34</sup> Ruslinawa Soemantri, Gumilar. Memahami metode kualitatif. *Journal Social Humaniora*, Vol 9. hal 58 . 2005

### 1.8.3 Unit dan Level Analisis

Unit analisis atau variable dependen merupakan unit yang perilakunya hendak dideskripsikan, jelaskan dan ramalkan.<sup>35</sup> Dalam penelitian ini yang menjadi unit analisisnya adalah upaya *transnational tobacco companies* yaitu perusahaan tembakau yang ada di Indonesia antara lain PT Phillip Morris Indonesia dengan PT HM Sampoerna dan *British American Tobacco* dengan Bentoel Group. *Transnational tobacco companies* menjadi unit analisis adalah karena yang akan penulis kaji dalam tulisan ini adalah upaya *transnational tobacco companies* yang menyebabkan Indonesia menandatangani dan ratifikasi FCTC. Unit eksplanasi merupakan unit yang mempengaruhi perilaku unit analisa yang digunakan atau disebut sebagai variabel independen<sup>36</sup>. Dalam penelitian ini yang menjadi unit eksplanasi adalah pemerintah Indonesia. Pemerintah Indonesia menjadi unit eksplanasi dikarenakan yang penulis kaji dalam tulisan ini adalah upaya yang dilakukan oleh *Transnational Tobacco Companies* terhadap kebijakan yang diambil oleh pemerintah Indonesia.

Tingkat analisis merupakan tingkatan objek yang menjadi fokus utama dalam pembahasan sebuah penelitian.<sup>37</sup> Tingkat analisis dalam penelitian ini berada pada tingkat negara. Hal ini ditentukan karena dalam penelitian ini penulis melihat tindakan yang diambil dan dilakukan oleh *transnational tobacco companies* mempengaruhi kebijakan Indonesia terhadap FCTC.

### 1.8.4 Teknik Pengumpulan Data

Pengumpulan data yang digunakan oleh penulis adalah *secondary data*, yakni mengambil dan menganalisis dari data-data yang telah ada sebelumnya oleh peneliti lain. Adapun cara pengumpulan data dari penelitian ini yakni melalui studi pustaka, dimana data-

---

<sup>35</sup>Mas'oed,Mochtar, *Ilmu Hubungan Internasional...*, hal 39.

<sup>36</sup> Mas'oed,Mochtar, *Ilmu Hubungan Internasional...* hal 39.

<sup>37</sup> Mas'oed,Mochtar, *Ilmu Hubungan Internasional....* hal 36.

data yang diperoleh berasal dari buku, majalah dan juga Internet, terutama memo internal TTC yang diakses melalui “*Digital Library of Tobacco Documents*” (<https://legacy.library.ucsf.edu/>) . Dalam melakukan pengumpulan data, penulis mencari dan mengambil data dari berbagai sumber dan dikumpulkan lalu dipilih data yang dianggap masuk dan mampu membantu penulis menjelaskan fenomena yang sedang dikaji

### **1.8.5 Teknik Pengolahan Data**

Pengolahan data dalam penelitian ini adalah melalui pengumpulan data dari sumber sumber yang akurat dan penelitian sebelumnya. Langkah awal dalam teknik pengolahan data dimulai dari penulis mengidentifikasi *Transnational Tobacco companies* yang ada di Indonesia serta menjelaskan profil dari masing-masing TTC dan menjelaskan industri tembakau Indonesia dan kontribusinya untuk pendapatan negara Indonesia untuk menentukan TTC yang ada di industri tembakau Indonesia termasuk ke dalam *structural power* atau tidak. Selanjutnya peneliti akan mengumpulkan data terkait FCTC termasuk pasal-pasal yang dinilai memberatkan TTC serta membandingkannya dengan regulasi tembakau Indonesia.

Pada bagian analisis, peneliti akan menganalisis 3 cara TTC mempengaruhi kebijakan di Indonesia dan mencari tahu bagaimana upaya yang dilakukan oleh TTC untuk mempengaruhi kebijakan Indonesia terkait FCTC dimulai dari *political engagement* yang dilakukan untuk membentuk jaringan antara korporasi dengan pembuat kebijakan, *institutional participation* yang dilakukan dalam pendanaan *think-tanks* pemerintah dan *public-private partnership, provision and production* yang dilakukan sebagai bentuk tanggungjawab korporasi terhadap dampak yang ditimbulkan oleh industri mereka sehingga tidak bermasalah.

## **1.9 Sistematika Penulisan**

### **Bab 1 : Pendahuluan**

Dalam bab ini terdapat Latar Belakang Masalah, Perumusan Masalah, Pertanyaan Penelitian, Tujuan Penelitian, Manfaat Penelitian, Studi Pustaka, Kerangka Konseptual, Metodologi Penelitian, dan Sistematika Penulisan.

## **Bab 2 : *Transnational tobacco companies* dalam industri tembakau Indonesia**

Dalam bab ini menjelaskan *Transnational Tobacco Companies* dalam industri tembakau Indonesia dari tahun 2005 hingga sekarang dan kontribusinya terhadap pendapatan negara serta disektor tenagakerjaan.

## **Bab 3 : Framework Convention on Tobacco Control dan regulasi tembakau Indonesia**

Dalam bab ini menjelaskan pasal-pasal FCTC dan membandingkan dengan regulasi tembakau yang dimiliki oleh Indonesia yaitu Peraturan Pemerintah no 109 tahun 2012.

## **Bab 4 : Upaya *Transnational Tobacco Companies* dibalik kebijakan penanggulangan FCTC oleh Indonesia**

Dalam bab ini menjelaskan upaya *Transnational Tobacco Companies* dibalik kebijakan penanggulangan FCTC oleh Indonesia serta proses proses dibalik kebijakan tersebut. termasuk keterlibatan kelompok kepentingan dalam kebijakan tersebut.

## **Bab 5 : Penutup**

Bab ini akan berisi kesimpulan dari penelitian dan hasil penelitian yang ditemukan terkait dengan “kebijakan Indonesia dalam penanggulangan Framework Convention on Tobacco Control” serta saran dari peneliti terhadap penelitian selanjutnya.

