

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Indonesia merupakan negara terbesar di dunia dengan pengguna rokok nomor tiga dengan 51,1 % merupakan perokok aktif. Indonesia juga merupakan negara terbesar pengguna rokok terbesar di Asia Tenggara. Rokok atau sigaret merupakan silinder dari kertas berukuran panjang antara 70 hingga 120 mm yang bervariasi dengan diameter sekitar 10 mm yang berisi daun-daun tembakau kering yang telah diiris (*American Society of Plastic Surgeons*, 2014).

Beberapa faktor yang mendukung Indonesia sebagai pengguna rokok terbanyak di dunia dan di ASEAN adalah faktor ketersediaan sumber daya alam. Indonesia memiliki kondisi geografis yang sangat memungkinkan untuk tumbuhnya tanaman tembakau terutama di dataran tinggi. Hal ini menjadi peluang bagi para petani tembakau untuk semakin meningkatkan jumlah tanaman tembakau dalam rangka memenuhi permintaan pabrik pengolah tembakau atau perusahaan pemroduksi dan pendistribusi rokok tiap tahunnya (Direktorat Jendral Perkebunan Indonesia, 2015).

Faktor pendukung meningkatnya jumlah pengguna atau konsumsi rokok di Indonesia juga disebabkan oleh faktor budaya. Faktor tersebut merupakan faktor alami dimana sejak masa kolonialisme hingga sekarang, terdapat anggapan bahwa kaum pria menempati sosial yang dihiriskan apabila mengkonsumsi rokok daripada kaum perempuan. Merokok juga merupakan simbol dari kehidupan masyarakat Indonesia secara umum pada kehidupan sehari-hari hingga saat ini (Budiman, 2016).

Faktor kemajuan peradapan yakni semakin meningkatnya kualitas hidup di dunia global juga dipandang sebagai faktor pendukung banyaknya pengguna rokok di Indonesia. Kemajuan teknologi yang semakin berkembang dari waktu ke waktu akan mempengaruhi kondisi fisik dan psikologis masyarakat. Dari segi fisik, terdapat beberapa anggapan bahwa apabila mengkonsumsi rokok akan membuat kondisi fisik menjadi lebih produktif dan tidak mudah menurun imunitasnya. Sedangkan dari segi psikologis, aktifitas merokok dipandang sebagai kegiatan yang dapat menurunkan tingkat depresi atau stress sebagai akibat tekanan hidup sebagai akibat dari pengaruh globalisasi dunia terhadap aspek kehidupan sehari-hari (Amalia, 2017).

Konsumsi rokok selain memiliki beberapa penyebab atau faktor pendukung, juga memiliki akibat yang dipandang kurang menguntungkan dari segi ekonomi. Berdasarkan hasil studi Organisasi kesehatan Dunia (WHO) dan *National Cancer Institute* Amerika Serikat, menyatakan bahwa merokok dapat menimbulkan kerugian ekonomi secara global hingga satu triliun dolar AS per tahun. Sedangkan berdasarkan *The Washington Post*, kerugian tersebut diketahui melampaui pendapatan global dari pajak tembakau dalam mengontrol tembakau. Rokok juga menyebabkan kemiskinan masyarakat baik di dunia internasional maupun nasional. Berdasarkan laporan WHO, dinyatakan bahwa pada 2015 terdapat sekitar 1,1miliar perokok di seluruh dunia dengan jumlah sekitar 800 juta lebih atau 80 persen berasal dari negara dengan pendapatan rendah dan menengah sedangkan sisanya 20 persen dari negara maju.

Konsumsi rokok juga menyebabkan kerugian dalam bidang kesehatan yang terus mengalami peningkatan dalam tiap tahunnya. Hingga saat ini, Indonesia mengalami kerugian 596,61 trilliun rupa dan sebesar 200 juta dolar AS setiap tahunnya (Balitbangkes Kementerian Kesehatan RI, 2018). Menurut WHO, jumlah kematian akibat tembakau diperkirakan hingga

mencapai 17,3 juta orang pada tahun 2018. WHO juga memprediksi angka tersebut akan meningkat menjadi 23,3 juta orang pada 2030.

Berdasarkan prediksi angka kematian tersebut, maka WHO menyarankan untuk mengambil langkah-langkah pengendalian tembakau yang disebut dengan MPOWER yang terdiri dari memonitor penggunaan tembakau dan pencegahannya serta memperhatikan dampak yang ditimbulkannya dan diperkuat dengan kepentingan perumusan kebijakan secara otonom pada masing-masing negara. Langkah berikutnya adalah mengadakan perlindungan terhadap asap tembakau dan asap rokok yang tidak hanya berbahaya bagi orang yang menghisap rokok tetapi juga orang di sekitarnya atau yang disebut sebagai perokok pasif yang didukung dengan langkah mengoptimalkan dukungan untuk berhenti merokok. Langkah kebijakan MPOWER berikutnya adalah mewaspadaan masyarakat akan bahaya tembakau, walaupun sebagian besar perokok tahu bahwa rokok berbahaya bagi kesehatan, namun kebanyakan dari mereka tidak tahu apa bahayanya. Kebijakan selanjutnya adalah langkah promosi dan sponsor terkait tembakau, pemasaran tembakau memiliki peranan besar dalam meningkatkan gangguan kesehatan dan kematian karena tembakau sehingga harus dibatasi operasional kegiatan tersebut. Pembatasan terhadap promosi produk tembakau adalah senjata yang ampuh untuk langkah kebijakan WHO dalam MPOWER adalah menaikkan cukai tembakau karena dengan menaikkan cukai tembakau, harga rokok menjadi lebih mahal dan diharapkan mampu menurunkan pemakaian tembakau dan mendorong perokok untuk berhenti merokok (WHO Report on The Global Tobacco Epidemic, 2008).

Kebijakan langkah MPOWER WHO tersebut diharapkan dapat menekan jumlah angka kematian akibat merokok. WHO dalam upaya untuk menekan epidemi tembakau atau rokok juga menciptakan suatu konvensi yaitu bentuk hukum internasional untuk mengendalikan produksi dan pendistribusian tembakau. Konvensi tersebut telah dibentuk oleh WHO pada tahun 1990 yang disebut FCTC (*Framework Convention On Tobacco Control*). WHO melalui

Badan Kesehatan Dunia telah menetapkan FCTC sebagai perjanjian internasional terkait dengan merupakan epidemi global tembakau atau dalam kemasan rokok.

Proses pembentukan FCTC melalui beberapa tahap mulai dari konsepsi negosiasi, ratifikasi, hingga pemberlakuannya di dunia. Awal pembentukan FCTC dimulai setelah munculnya berbagai masalah kesehatan masyarakat pada tahun 1990 an. Hal ini menarik perhatian WHO yang akhirnya diberikan kewenangan konstitusional tembakau dalam bentuk perjanjian untuk mengatasi epidemi tembakau tersebut. Perjanjian tersebut tercipta dalam bentuk mekanisme peraturan internasional untuk mengendalikan tembakau yang telah menjadi epidemi di masyarakat serta adanya reaksi dari para pakar kesehatan di dunia. Kehadiran FCTC tersebut mendapatkan reaksi positif dari 189 negara dengan memberikan penandatanganan secara hukum internasional dalam rangka menekan produksi serta pendistribusian tembakau di negara masing-masing.

Penandatanganan secara hukum internasional pada konvensi FCTC memiliki beberapa pernyataan. Konvensi FCTC merupakan salah satu bentuk pengesahan atau perbuatan hukum dalam mengikatkan diri pada suatu perjanjian internasional sekaligus sebagai pengesahan suatu dokumen negara oleh parlemen, khususnya pengesahan undang-undang, perjanjian antar negara, dan persetujuan hukum internasional. Ketentuan dalam FCTC perlu memperoleh suatu ratifikasi dari negara-negara dengan jumlah konsumsi rokok yang besar unuk menghindari dampak negatif dari aspek ekonomi dan kesehatan.

FCTC dalam rangka mengendalikan produksi rokok serta pendistribusiannya seharusnya layak untuk diperhatikan lebih lanjut oleh pemerintah Indonesia. Hal ini terkait dengan Indonesia yang memiliki jumlah pengguna rokok dalam prosentase besar. Sehubungan dengan hal tersebut, pemerintah Indonesia diketahui berperan aktif dalam perumusan FCTC bahkan Indonesia menjadi satu-satunya negara di kawasan Asia Pasifik yang merumuskannya.

Salah satu peran pemerintah RI dalam mewujudkan tujuan dibentuknya FCTC oleh WHO adalah pembatasan terhadap promosi produk tembakau yang juga merupakan kebijakan WHO dalam MPOWER yakni menaikkan cukai tembakau. Langkah dalam menaikkan cukai tembakau oleh pemerintah Indonesia akan membuat harga rokok menjadi lebih mahal dan diharapkan mampu menurunkan pemakaian tembakau dan mendorong perokok untuk berhenti merokok.

Berdasarkan Kementerian Keuangan Direktorat Bea Dan Cukai RI (2015), cukai merupakan pungutan negara yang dikenakan terhadap barang-barang tertentu yang mempunyai sifat atau karakteristik yang ditetapkan dalam Undang-undang Cukai. Ketentuan-ketentuan tentang cukai rokok tersebut tertuang dalam Undang-undang Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 1995 tentang Cukai sebagai mana telah diubah dengan Undang-undang Republik Indonesia Nomor 39 Tahun 2007 tentang Perubahan atas Undang-undang Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 1995 tentang Cukai, Peraturan Menteri Keuangan Nomor 181/PMK.011/2009 tentang Tarif Cukai Hasil Tembakau, Peraturan Menteri Keuangan Nomor 99/PMK.011/2010 tentang Perubahan Peraturan Menteri Keuangan Nomor 181/PMK.011/2009 tentang Tarif Cukai Hasil Tembakau serta Peraturan Direktur Jenderal Bea dan Cukai Nomor: P-43/BC/2009 tentang Tata Cara Penetapan Tarif Cukai Hasil Tembakau.

Beberapa ketentuan kebijakan tersebut dimaksudkan pemerintah Republik Indonesia dalam rangka mengendalikan produksi dan distribusi rokok di Indonesia sehingga diharapkan mampu mengurangi jumlah perokok di Indonesia. Kebijakan ini juga diharapkan mampu mengurangi angka kematian dan meningkatkan angka harapan hidup masyarakat Indonesia. Di lain sisi, pemerintah Indonesia juga mampu membuktikan perannya dalam menyukseskan kebijakan WHO melalui langkah MPOWER yang direalisasikan dalam pembentukan FCTC dimana Indonesia juga diketahui sebagai tim perumus FCTC tersebut.

Hal ini menarik perhatian peneliti untuk lebih mendeskripsikan tentang efektifitas konvensi FCTC terhadap kebijakan cukai rokok pemerintah Republik Indonesia pada periode 2014 hingga 2019.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah “Bagaimana efektifitas konvensi FCTC (Framework Convention On Tobacco Control) terhadap kebijakan cukai rokok pemerintah Republik Indonesia pada periode 2014 hingga 2019?”

C. Kerangka Teori dan Konseptual

1. Teori Sistem Politik

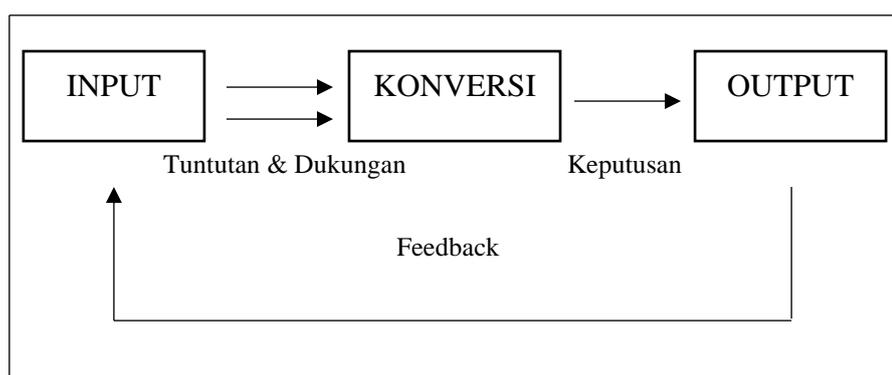
Berdasarkan pernyataan Easton (1992), sistem politik memiliki tiga hal mendasar yang harus diperhatikan. *Pertama*, sistem ditandai dengan adanya saling ketergantungan antar unit yang berada di dalamnya sehingga menunjukkan adanya koherensi. *Kedua*, sistem harus bersifat netral dan bebas dari pengaruh ideologi dan mengacu pada dua hal *co-variants* dan *ketiga*, ketergantungan antar unit yang membangun sistem perubahan dalam salah satu unit sehingga mempengaruhi unit yang lain dalam sebuah sistem.

Pada pernyataan Easton (1992), sistem politik mencakup beberapa individu atau kelompok dalam rangka menguasai nilai-nilai sosial. Pada sistem politik, terdapat empat sistem yang membedakan dengan sistem politik pada umumnya. *Pertama*, ciri identifikasi dimana perlu diadakan perhatian khusus tentang unit-unit dalam sistem

politik dan perhatian dalam pembatasan. Unit-unit dalam sistem politik ini meliputi tindakan politik sedangkan perhatian pembatasan adalah berupa topik pembicaraan terkait sistem politik dan lingkungan yang dijadikan target. *Kedua*, sistem politik yang dikaitkan dengan input dan output dengan tujuan dalam menjamin bekerjanya sistem politik sehingga diperlukan input yang rutin serta berkelanjutan. Dengan demikian, tanpa adanya input, maka sistem politik tidak akan bekerja secara maksimal. Sedangkan output, diperlukan dalam rangka mengidentifikasi pekerjaan yang telah dihasilkan oleh sistem politik sebagai hasil dari pekerjaan tindakan politik.

Ketiga, diferensiasi dalam sistem politik yang berarti bahwa sistem politik memerlukan suatu unit untuk mengerjakan tindakan politik. Unit tersebut adalah berupa anggota yang melaksanakan pembagian kerja tindakan politik dalam bentuk struktur tempat berlangsungnya kegiatan tersebut. Unit yang melaksanakan pembagian kerja tindakan politik tersebut memiliki perannya masing-masing seperti legislatif, eksekutif, yudikatif, partai politik, hingga kelompok kepentingan dan kelompok penekan. *Keempat*, integrasi dalam sistem politik yakni sebagai salah satu usaha untuk mengatur kekuatan-kekuatan dan kegiatan-kegiatan dalam sistem politik. Hal ini memerlukan kesadaran dari anggota sistem politik untuk menjaga keberadaan dari sistem politik itu sendiri sehingga muncul suatu mekanisme yang terintegrasi. Berdasarkan uraian tersebut, maka teori sistem politik David Easton dapat diuraikan pada bagan di bawah ini:

BAGAN



Implementasi Teori Sistem Politik Dalam Kebijakan Kenaikan Cukai Rokok

Pemerintah RI :

1. Input

- FCTC dan MPOWER secara tidak langsung menjadi input berupa tuntutan. Karena dalam FCTC dan MPOWER terdapat point yang menjelaskan pentingnya menaikkan cukai rokok untuk menekan penggunaan rokok.
- Komite Nasional Pengendalian Tembakau (KOMNASPT) adalah badan koordinator dari 23 organisasi yang memiliki tujuan bersama yaitu melindungi bangsa Indonesia dari bahaya kecanduan merokok dan kecanduan lainnya yang berhubungan dengan tembakau, serta meningkatkan jumlah populasi yang bebas dari asap rokok. MTCC (Muhammadiyah Tobacco Control Center) juga tergabung dalam KOMNASPT. Salah satu kampanye yang digaungkan oleh gerakan ini adalah #rokokharusmahal yaitu peningkatan harga rokok melalui cukai yang lebih tinggi.
- Gabungan Perserikatan Pabrik Rokok Indonesia (GAPPRI) meminta pemerintah mencabut Perpres 18/2020 karena terdapat beberapa klausul

yang dinilai mengancam keberadaan industri hasil tembakau (IHT) di Indonesia. Klausul tersebut adalah simplifikasi struktur tarif cukai hasil tembakau (CHT) dan peningkatan tarif cukai hasil tembakau.

2. Konversi

Merupakan proses pemerintah Republik Indonesia dalam menentukan output berupa keputusan atau kebijakan kenaikan cukai rokok yang mana keputusan tersebut berdasarkan pertimbangan dari input berupa tuntutan maupun dukungan.

3. Output (Keputusan)

Dalam kurun waktu 2014-2020, pemerintah Republik Indonesia secara bertahap telah menaikkan cukai rokok sebanyak lima kali. Dimana kenaikan terbesar terjadi di tahun 2020. Pada tahun 2013 cukai rokok naik sebesar 8,5%, tahun 2015 cukai rokok naik sebesar 8,72%, di tahun 2016 meningkat menjadi 11,19%, sedangkan di tahun 2017 menjadi sebesar 10,54%, tahun 2018 10.04%, dan di tahun 2020 ini pemerintah telah menaikkan cukai rokok sebesar 23%.

4. Lingkungan

WHO sebagai rezim kesehatan dunia adalah international environment untuk pengendalian rokok dan tembakau melalui Framework Convention on Tobacco Control (FCTC) dan MPOWER. FCTC dan MPOWER ini harus dipatuhi oleh negara-negara

yang meratifikasinya. Namun karena ini merupakan international environment, walaupun Indonesia tidak meratifikasi, pemerintah Republik Indonesia tetap melakukan pengendalian rokok dan tembakau dengan kebijakan menaikkan cukai rokok. Hal ini sejalan dengan salah satu point dari FCTC dan MPOWER yaitu menaikkan cukai rokok.

5. Feedback

Output berupa kebijakan pemerintah Republik Indonesia dalam menaikkan cukai rokok pada akhirnya akan menjadi umpan balik dan kembali mempengaruhi input baik yang memberikan dukungan maupun tuntutan. Hal ini karena kebijakan kenaikan cukai rokok akan otomatis menaikkan harga jual rokok. Dan jika harga rokok mahal diharapkan mampu menekan jumlah perokok di Indonesia terutama di kalangan menengah kebawah.

Penulis menggunakan teori ini karena pemerintah Indonesia dalam menetapkan cukai rokok secara tidak langsung memperoleh kuantitas cukai yang tinggi dari industri rokok atau tembakau dan para industri rokok serta tembakau juga memperoleh haknya untuk tetap mempertahankan kelangsungan perusahaannya.

2. Teori Rezim Internasional

Rezim internasional menurut Carlsnaes 2004 merupakan tatanan berupa prinsip, norma, aturan dan prosedur pengambilan keputusan baik secara implisit maupun eksplisit yang berfokus pada harapan dan ekspektasi mengenai perilaku internasional. Penulis menggunakan teori ini karena pemerintah Republik Indonesia dapat merubah tatanan berupa prinsip, norma, aturan dan prosedur yang ada pada FCTC yang berdampak pada kehidupan masyarakat Indonesia pada saat pengambilan keputusan cukai rokok.

Pengambilan keputusan terkait cukai rokok merupakan konsekuensi konvensi FCTC sehingga erat kaitannya dengan kepentingan perilaku internasional terhadap produksi serta distribusikan rokok atau tembakau di Indonesia baik secara implisit maupun eksplisit.

3. Konsep *Health Security*

Health Security merupakan konsep yang meliputi keamanan manusia secara individu, hak dan kemampuan individu, komunitas dan masyarakat untuk bisa bebas dari rasa takut, melindungi dari penyakit menular dan gaya hidup yang tidak sehat, yang mana jenis ancaman, perawatan kesehatan yang tidak memadai, penyakit dan epidemi baru secara global di tingkat internasional, gizi buruk, dan keamanan dari gaya hidup yang tidak sehat (*Human Development Report 1994, ed. by UNDP (New York: Oxford Univ. Press, 1994)*).

Peneliti menggunakan konsep ini karena pemerintah Indonesia dalam menetapkan kebijakan cukai rokok harus memperhatikan konsep keamanan manusia secara individu, hak dan kemampuan individu, komunitas dan masyarakat untuk bisa bebas dari rasa takut akibat menggunakan tembakau atau rokok, melindungi diri dari pengaruh gaya hidup yang tidak sehat yang digambarkan pada aktifitas merokok, serta memperoleh perawatan kesehatan yang tidak memadai apabila disebabkan oleh merokok.

D. Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan metode deskriptif (*descriptive research*) yakni penelitian yang menitik beratkan pada suatu observasi secara alami dan peneliti hanya bertindak sebagai pengamat (Suryabrata, 2013:75). Dalam penelitian deskriptif,

peneliti hanya menggambarkan tentang karakteristik atau ciri-ciri individu, situasi atau kelompok tertentu, penelitian ini relative sederhana yang tidak memerlukan teoritis rumit atau pengajuan hipotesis tertentu (Ruslan, 2006:12).Hal ini ini berarti bahwa peneliti akan membuat kategori perilaku pemerintah RI dalam mempersepsikan kebijakan dalam menetapkan cukai rokok, mengamati gejala masyarakat Indonesia yang sebagian besar merupakan perokok aktif, serta mencatat hasil observasi tersebut.

E. Hipotesis

Hipotesis dalam penelitian ini adalah konvensi FCTC (*Framework Convention On Tobacco Control*) memiliki efektifitas terhadap kebijakan cukai rokok pemerintah Republik Indonesia pada periode 2014 hingga 2019?’’

F. Jangkauan Penelitian

Jangkauan dalam penelitian ini adalah libeberapa sumber literatur yang digunakan dalam menggambarkan efektifitas konvensi FCTC (*Framework Convention On Tobacco Control*) terhadap kebijakan cukai rokok pemerintah Republik Indonesia pada periode 2014 hingga 2020. Literatur yang digunakan oleh peneliti adalah berupa buku studi pustaka, jurnal, artikel, skripsi dan tesis terkait dengan konvensi FCTC serta kebijakan pemerintah RI tentang cukai rokok.

G. Sistematika Penelitian

BAB I : Pendahuluan

Pada bab ini, peneliti menguraikan tentang latar belakang masalah tentang dampak penggunaan rokok atau tembakau yang dikaitkan kebijakan

cukai rokok pemerintah Republik Indonesia pada periode 2014 hingga 2019 terkait dengan, rumusan masalah, kerangka teori dan konseptual terkait dengan konvensi FCTC (*Framework Convention On Tobacco Control*), metodologi penelitian serta jangkauan penelitian.

BAB II : Pembahasan

Pada bab ini, penulis menguraikan tentang sejauh mana efektifitas konvensi FCTC (*Framework Convention On Tobacco Control*) terhadap kebijakan cukai rokok pemerintah Republik Indonesia pada periode 2014 hingga 2019.

BAB III : Kesimpulan

Pada bab ini, penulis menyimpulkan apakah konvensi FCTC (*Framework Convention On Tobacco Control*) memiliki keefektifan terhadap kebijakan cukai rokok pemerintah Republik Indonesia pada periode 2014 hingga 2019.