

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar belakang

Tembakau merupakan salah satu hasil bumi yang memiliki kandungan zat nikotin dan digunakan menjadi bahan baku utama dalam pembuatan rokok. Kegiatan merokok telah menyebar ke seluruh Amerika pada abad ke-15, yang menggunakan tembakau untuk berbagai tujuan mulai dari persembahan dewa, hingga pengobatan. Klaim bahwa tembakau dapat dimanfaatkan untuk pengobatan diyakini menjadi salah satu alasan utama mengapa tembakau dan budaya merokok kemudian mudah diterima, kemudian tembakau menjadi komoditas yang umum ditanam (Agan, 2019). Dimulai pada abad pertengahan ke-20 banyak peneliti menyebutkan bahwa mengkonsumsi tembakau menyebabkan munculnya berbagai penyakit berbahaya yang berpotensi mengakibatkan kematian, serta penyakit tidak menular di seluruh dunia dan bertanggung jawab atas 70% baik di negara maju maupun berkembang (Satiawan, Mei 2022). Meskipun seringkali ditemui kritik terkait dengan dampak negatifnya terhadap kesehatan masyarakat, tidak dapat dipungkiri bahwa industri tembakau juga memberikan kontribusi positif terhadap ekonomi suatu negara melalui perdagangan.

Singapura, sebagai pusat distribusi bagi perusahaan tembakau transnasional, ekspor dan impor produk tembakau menciptakan arus pendapatan yang signifikan bagi negara ini. Perusahaan tembakau transnasional besar seperti *Philip Morris*, *Japan Tobacco International* dan *British American Tobacco* memiliki anak perusahaan di Singapura, yang mempunyai jaringan distribusi dan pengakuan merek yang kuat. Perusahaan-perusahaan ini mendapatkan keuntungan dari sistem distribusi terpusat, dimana hanya distributor berlisensi yang dapat mengimpor dan menjual rokok (Amul, 2018). Hal ini menghasilkan keuntungan yang signifikan bagi pemerintah dan perusahaan tembakau yang beroperasi di negara tersebut. Persaingan yang terbatas ini memungkinkan mereka mempertahankan margin keuntungan yang tinggi, bahkan dengan pajak yang besar. Selain itu, lokasi Singapura yang strategis sebagai pusat perdagangan regional memfasilitasi re-ekspor rokok, sehingga semakin meningkatkan keuntungan bagi industri rokok. Operasional Philip Morris di Singapura diketahui mulai dari tahun 1998 hingga tahun 2016 total dari penjualannya mencapai 47 persen. Kemudian disusul oleh Japan Tobacco International dengan total penjualan mencapai

26 persen, dan 19 persen oleh British American Tobacco. Menurut data tahun 2002 hingga 2016 menunjukkan ekspor rokok Singapura mengalami peningkatan setiap tahunnya. Dari tahun 2002 sebesar 21 miliar hingga mencapai angka 27 miliar pada tahun 2015 (Jennifer, 2023). Menurut data dari Kementerian Perdagangan dan Industri Singapura, investasi Singapura pada sektor tembakau dan olahannya mencapai 500 juta SGD. Investasi ini bersumber dari berbagai perusahaan, termasuk perusahaan multinasional, perusahaan swasta, dan perusahaan pemerintah. Investasi Singapura pada bidang produksi rokok bertujuan untuk meningkatkan efisiensi dan daya saing industri rokok Singapura (Jati, 2018).

Hal tersebut menunjukkan bahwa keterlibatan aktif Singapura dalam perdagangan tembakau tidak hanya memperkuat posisinya dalam perekonomian global tetapi juga mendukung pertumbuhan dan stabilitas ekonomi nasional. Meskipun telah diperdagangkan secara global selama bertahun-tahun, sebagian besar tanaman tembakau hanya dimanfaatkan untuk pembuatan rokok mengikuti budayanya. Reaksi kimia yang timbul dari rokok yang dibakar mengandung zat-zat adiktif yang berbahaya bagi kesehatan (Soerojo, Bigwanto, Susilo, & Wiyono, 2020). Oleh sebab itu, tembakau menjadi komoditas yang cukup kontroversial, sehingga mendorong munculnya kampanye dan peraturan anti merokok di berbagai negara, salah satunya Singapura. Singapura telah menerapkan langkah-langkah pengendalian tembakau sejak tahun 1970-an di bawah Program Pengendalian Merokok Nasional yang dikeluarkan pada tahun 1986, lebih dari tiga decade sebelum menjadi bagian dari Kerangka Kerja Organisasi Kesehatan Dunia (WHO). Sebagai hasil dari upaya Pemerintah Singapura, angka merokok di Singapura pada tahun 1977 sebesar 23% turun menjadi 19% pada tahun 1984 (Sani, 2020). Kebijakan pengendalian tembakau Singapura masih memiliki batasan tertentu. Seiring berjalannya waktu, kebijakan serta larangan tersebut diperluas hampir semua tempat dalam ruangan dan area tempat berkumpulnya masyarakat. Tindakan tersebut yang diberlakukan oleh Badan Lingkungan Hidup Nasional Singapura (Tobacco Control Laws, 2021).

Pada tahun 2019 Parlemen Singapura kembali memperkenalkan kebijakan pengendalian tembakau. Kebijakan tersebut adalah kemasan polos pada rokok "*The Tobacco Plain Packaging Act*" mengikuti jejak negara-negara lain seperti Australia, Perancis, dan Inggris yang telah menerapkan kebijakan tersebut (Ministry of Health Singapore, 2022). Berdasarkan peraturan baru ini, semua produk tembakau yang

diimpor atau dijual di Singapura harus mematuhi persyaratan mengenai standar pengemasan dan pelabelan. Secara khusus, peraturan tersebut memberlakukan pembatasan terhadap tampilan logo, warna, gambar, atau informasi promosi lainnya pada kemasan rokok. Nama merek dan produk akan ditampilkan dalam font dan warna standar. Peringatan kesehatan bergambar juga akan diperluas hingga mencakup 75% permukaan kemasan (FCTC, 2019).



Gambar 1. Kemasan polos pada rokok

Ditetapkannya kebijakan tersebut berdampak pada penurunan pendapatan bea cukai tembakau Singapura. Pada tahun 2018, pendapatan bea dan cukai tembakau Singapura sebesar 1.174 SGD menjadi 1.122 SGD pada tahun 2019 (SEATCA, 2021). Selain itu, penetapan kebijakan kemasan polos mendapat tanggapan pro dan kontra dari berbagai pihak. Pihak yang menentang kebijakan ini adalah Perusahaan *Philip Morris Singapore* yang mendominasi Perusahaan tembakau di Singapura. Dimana Perusahaan *Philip Morris Singapore* mengatakan bahwa kebijakan tersebut akan menimbulkan hambatan pada pengoprasian pasar tembakau serta berpotensi pada penurunan penjualan dan hilangnya pengenalan merek (Amul, 2018). Beberapa negara produsen tembakau pun menentang adanya kebijakan tersebut diberlakukan di Singapura, salah satunya adalah Indonesia. Indonesia menganggap jika Singapura memberlakukan *The Tobacco Plain Packaging Act* akan berimplikasi pada perdagangan internasional, khususnya pada kinerja ekspor negara tersebut. Sedangkan pihak yang setuju dengan diberlakukannya kebijakan ini mayoritas berada dikalangan masyarakat. Menurut survei yang dilakukan oleh Pemerintah Kesehatan Singapura pada tahun 2017, menerima lebih dari 7.000 masukan dari kalangan masyarakat serta 90% dari kalangan tenaga kesehatan yang menunjukkan dukungan kuat untuk diberlakukannya kebijakan tersebut. Menurut mereka kebijakan ini dapat mengurangi tingkat merokok, khususnya

pada generasi muda (Hub, 2023). Oleh karena itu, menarik untuk didiskusikan alasan Singapura menerapkan kebijakan kemasan polos pada rokok tahun 2019.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang sebagaimana yang telah dijelaskan diatas, rumusan masalah pada penelitian ini adalah mengapa pemerintah Singapura menerapkan kebijakan *the tobacco plain packaging act* tahun 2019?

C. Kerangka Teoritik

Setiap penelitian harus disertai dengan pemikiran teoritis, karena teori sangat terkait dengan kegiatan pengumpulan, pengolahan, analisis, dan konstruksi data. Dalam penelitian ini, fungsi teori adalah untuk memberikan arahan atau petunjuk, meramalkan, dan menjelaskan gejala yang diamati. Oleh karena penelitian ini merupakan penelitian deskriptif dan kerangka teori ini digunakan untuk menjelaskan mengenai pokok permasalahan yang telah diangkat penulis pada bab sebelumnya.

a. Teori Legitimasi Internasional (International Legitimacy Theory)

Teori legitimasi memiliki peran sentral dalam bidang tata kelola, akuntansi sosial dan lingkungan, serta hukum internasional. Fokusnya adalah pada legitimasi dari otoritas, dukungan organisasional, persetujuan publik, dan kepatuhan terhadap prinsip-prinsip yang diakui. Teori ini mengkaji berbagai pendekatan dalam membangun legitimasi dalam berbagai konteks, termasuk tata kelola nasional, global, publik-swasta, dan multi-pemangku kepentingan (Von Billerbeck & Gippert, 2017). Dalam penelitian ini, penulis akan menggunakan teori legitimasi menurut Thomas Franck. Dimana, dalam konteks definisi legitimasi oleh Thomas Franck, Franck mengartikan legitimasi sebagai sifat dari prinsip-prinsip dan lembaga-lembaga internasional yang sejalan dengan norma-norma hukum yang berlaku, bertujuan untuk mencegah penyalahgunaan kekuasaan di tingkat global. Franck memandang setiap aturan hukum internasional memiliki tingkat "daya tarik untuk patuh" yang sebanding dengan tingkat legitimasi yang dimilikinya. Penilaian legitimasi dalam teori Franck didasarkan pada empat faktor kunci: determinasi, validasi simbolik, koherensi, dan kepatuhan (Winer, 1998).

Teori ini berpendapat bahwa hukum internasional efektif karena dianggap sah oleh negara. Argumentasinya adalah bahwa hukum internasional bukan sekedar cerminan kepentingan negara, namun juga cerminan nilai-nilai dan norma-norma yang

dianut bersama di antara negara-negara. Dalam konteks Undang-Undang Kemasan Polos Tembakau tahun 2019, teori legitimasi dapat membantu menjelaskan bagaimana keputusan Singapura untuk menerapkan kemasan polos dipengaruhi oleh persepsi legitimasi hukum internasional dan norma-norma yang mendasarinya. Adanya peran dari Organisasi internasional, seperti Organisasi Kesehatan Dunia (WHO), telah memainkan peran penting dalam mempromosikan penerapan kemasan polos sebagai upaya kesehatan masyarakat. Serta Singapura yang ikut meratifikasi sebuah konvensi dibawah naungan WHO, yang mana menjadikan negara tersebut harus mengikuti norma, serta peraturan yang telah ditetapkan didalamnya. Konvensi Kerangka Kerja WHO tentang Pengendalian Tembakau (FCTC) Pasal 11 mewajibkan negara-negara untuk menerapkan langkah-langkah pengemasan dan pelabelan yang efektif untuk mengurangi daya tarik produk tembakau. Adanya upaya dari WHO untuk mempromosikan kemasan polos telah berkontribusi pada pengembangan dan penerapan undang-undang kemasan polos di banyak negara, termasuk Singapura.

b. Teori Liberalisme Institusional (Institutional Liberalism Theory)

Kaum Liberalisme umumnya mengambil pandangan positif mengenai sifat manusia yang memiliki keyakinan besar terhadap akal pikiran manusia dan meyakini bahwa prinsip-prinsip rasional dapat dipakai pada masalah-masalah internasional. Selain itu, kaum liberalisme mengakui bahwa individu bersifat mementingkan diri sendiri, akan tetapi mereka juga percaya bahwa individu-individu memiliki kepentingan yang terlibat dalam aksi sosial yang kolaboratif dan kooperatif baik secara domestik dan internasional (Jackson & Sorensen, 2013). Pasca Perang Dunia II, liberalisme dibagi menjadi empat aliran pemikiran utama: liberalisme sosiologis, liberalisme interdependensi, liberalisme institusional, dan liberal republikan.

Untuk mendukung penelitian ini penulis menggunakan teori liberalisme institusional, yang dikembangkan oleh Robert Keohane dan Joseph Nye, merupakan suatu pendekatan dalam studi hubungan internasional yang menekankan peran lembaga-lembaga internasional, kerjasama antar negara, dan interdependensi kompleks. Teori ini menyoroti bahwa negara tidak lagi menjadi satu-satunya aktor penting dalam hubungan internasional, dan bahwa kerjasama internasional melalui lembaga-lembaga dapat mempromosikan stabilitas, keamanan, dan penyelesaian masalah-masalah internasional (Dugis, 2016).

Dalam teori hubungan internasional, liberalisme institusional telah muncul sebagai pengganti realisme. Namun, sejak tahun 1970an terdapat beberapa perdebatan mengenai apakah liberalisme institusional benar-benar dapat menggantikan realisme. Liberal institusional berpendapat bahwa, untuk menjelaskan hubungan internasional, terutama kerja sama negara, tata kelola dan organisasi internasional harus diutamakan. Tidak ada masyarakat internasional yang dapat mempengaruhi tindakan yang diambil oleh organisasi internasional. Masyarakat internasional terbentuk ketika sebuah kelompok negara berbagi nilai-nilai dan kepentingan (Jackson & Sorensen, 2013). Mereka menganggap diri mereka terikat oleh aturan umum dan bekerja sama untuk membentuk masyarakat internasional. Menurut Keohane dan Joseph Nye, di mana negara-negara yang terlibat dalam suatu organisasi internasional menyadari ketergantungan dan keterikatan mereka satu sama lain berdasarkan tujuan bersama.

Kaum liberalisme institusional juga menyoroti peran lembaga-lembaga internasional dalam memfasilitasi negara untuk dapat memonitor apa yang dilakukan negara lain. Proses ini diyakini membantu terciptanya saling pengertian yang lebih baik, sehingga negosiasi dan kompromi dimungkinkan (Academy, 2013). Keohane mengklasifikasikan lembaga menjadi dua kategori, yaitu lembaga formal dan lembaga informal. Lembaga formal, seperti PBB, WTO, WHO, dan Uni Eropa, dibentuk oleh negara-negara dan bertugas mengawasi aktivitas, memberikan respons, atau merumuskan kebijakan terkait isu-isu global yang dihadapi oleh negara-negara anggota. Sementara itu, lembaga informal mencakup serangkaian rezim atau peraturan yang telah disepakati. Menurut Keohane, lembaga informal dapat dikategorikan menjadi hasil perjanjian yang dapat mengatur perilaku serta kebijakan yang dibentuk oleh aktor internasional. Negara-negara menggunakan peraturan tersebut untuk mengatasi isu-isu tertentu. Selain rezim, terdapat perjanjian antara negara-negara yang didasarkan pada peraturan dan pemahaman yang lebih tersirat, mencerminkan harapan-harapan para aktornya (Gomichon, 2013). Negara tidak mampu memenuhi semua kebutuhan nasionalnya yang beragam tanpa bekerja sama dengan organisasi maupun negara lain.

Jika melihat pada konteks Singapura ditinjau menggunakan teori liberalisme institusional menurut Keohane dan Joseph Nye dalam hubungan internasional banyak peran lembaga dibandingkan dengan negara itu sendiri, sehingga negara harus patuh terhadap suatu lembaga internasional dimana negara tersebut berada. Dalam keputusan

Singapura menerapkan *The Tobacco Plain Packaging Act*, WHO adalah lembaga internasional yang menjadi wadah atau alternatif bagi negara-negara anggota melakukan kerja sama. WHO merekomendasikan para negara anggotanya untuk menerapkan kebijakan kemasan polos pada rokok dengan berpedoman pada pasal-pasal yang tertera dalam Konvensi Kerangka Kerja Pengendalian Tembakau (FCTC) yang telah diratifikasi oleh 187 negara.

FCTC adalah salah satu perjanjian internasional antar negara yang dipromosikan oleh institusi internasional yaitu WHO. Tujuan dari dibentuknya FCTC untuk mengurangi dampak buruk baik pada kesehatan, sosial, lingkungan dan ekonomi dari efek konsumsi tembakau (Jennifer, 2023). Singapura merupakan salah satu anggota konvensi Pengendalian Tembakau di bawah naungan WHO berkomitmen untuk meningkatkan kesehatan masyarakat, termasuk mengurangi konsumsi rokok baik ditingkat nasional maupun global. Singapura, melalui langkah-langkah progresifnya, memainkan peran penting dalam membentuk norma internasional yang mendukung kesehatan dan kesejahteraan global. Adanya kerjasama internasional dan lembaga-lembaga dapat memainkan peran yang signifikan dalam mencapai tujuan-tujuan bersama (Satriyanti, 2019).

D. Hipotesa

Kepentingan Singapura dalam menerapkan kebijakan *The Tobacco Plain Packaging Act* 2019 karena beberapa alasan:

- a. Untuk memenuhi kewajiban pemerintah yang sesuai dengan ketentuan Konvensi Kerangka Kerja Organisasi Kesehatan Dunia tentang Pengendalian Tembakau (FCTC WHO).
- b. Mendapat beberapa manfaat serta soft insentif dari *World Health Organization*.

E. Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian ini untuk menganalisis apa yang menjadi kepentingan Singapura dalam penerapan kebijakan kemasan polos pada rokok (*The Tobacco Plain Packaging Act*) pada tahun 2019 serta bagaimana pengimplementasian, efektivitas, serta dampak dari diberlakukannya kebijakan tersebut.

F. Jangkauan Penelitian

Penelitian ini akan memfokuskan pada tahun 2019 hingga 2023, di mana kebijakan kemasan polos pada rokok diberlakukan di Singapura. Fokus penelitian akan mencakup identifikasi kepentingan Singapura dalam menerapkan kebijakan tersebut, termasuk alasan kesehatan masyarakat, upaya pengendalian perokok, dan pengaruh dari organisasi kesehatan internasional. Selain itu, penelitian ini juga akan menganalisis dampak kebijakan kemasan polos pada industri tembakau, termasuk produsen rokok dan konsumen. Implikasi yang muncul dari diberlakukannya *The Tobacco Plain Packaging Act* juga akan dieksplorasi.

G. Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan metode penelitian kualitatif yang bertujuan untuk menjelaskan objek penelitian melalui penggunaan berbagai sumber data yang diperoleh dari literatur yang relevan dengan topik penelitian. Dalam penelitian kualitatif menekankan pada ketidakhadiran penggunaan alat-alat statistik, tetapi lebih menekankan pada pengamatan fenomena. Analisis dan ketajaman penelitian kualitatif sangat terpengaruh pada kekuatan kata dan kalimat yang digunakan. Oleh karena itu, (Basri, 2014) menyimpulkan bahwa fokus dari penelitian kualitatif adalah pada prosesnya dan pemaknaan hasilnya. Perhatian penelitian kualitatif lebih tertuju pada elemen manusia, objek, dan institusi, serta hubungan atau interaksi di antara elemen-elemen tersebut, dalam upaya memahami suatu peristiwa, perilaku, atau fenomena (Majid, Mohammed, & Norsiah, 2010). Dalam penelitian ini, jenis data yang digunakan adalah data sekunder, yang menghasilkan tulisan yang bersifat deskriptif. Teknik pengumpulan data yang digunakan adalah studi literatur, dimana teknik ini menekan penggunaan data dan fakta yang sudah diperoleh penulis dari artikel, jurnal, buku-buku, dokumen dan internet yang relevan untuk mendukung penelitian yang dilakukan penulis. Berdasarkan teori, penulis menganalisis secara sistematis dengan menerapkan studi terperinci sehingga menghasilkan analisis yang komperhensif.

H. Sistematika Penulisan

Penulisan ini akan dibagi dalam lima bab yang terdiri dari:

BAB I dari penelitian ini terdiri dari latar belakang, rumusan masalah, tujuan penelitian, landasan teori, kerangka konseptual, metode penelitian, dan sistematika penulisan yang akan digunakan oleh penulis.

BAB II, pada bab ini penulis akan menjelaskan mengenai perdagangan global tembakau, konsumsi rokok di Singapura serta menjelaskan bagaimana awal mula kemunculan *The Tobacco Plain Packaging*.

BAB III, penulis akan menjelaskan terkait dengan kepentingan Singapura menerapkan *The Tobacco Plain Packaging Act 2019* melalui legitimasi internasional menurut Thomas Franck dan teori liberalisme institusional menurut Robert Keohane dan Joseph Nye, serta pada bab ini penulis juga akan menjelaskan mengenai dampak dari diberlakukannya kebijakan tersebut terhadap negara-negara pengekspor produk tembakau.

BAB IV, akan berisi mengenai keseluruhan dari materi yang nantinya akan menjadi kesimpulan dan saran yang didapatkan dari hasil kajian dan uraian yang komprehensif dari obyek penelitian yang menjadi tujuan dari penulisan ini.