

ALASAN AMERIKA SERIKAT TIDAK MERATIFIKASI FRAMEWORK CONVENTION ON TOBACCO CONTROL (FCTC)

Gabriel Raynold Agan¹
NIM. 1402045154

Abstract

The issue of the dangers of tobacco use recently becomes a central issue in global discourse. Various efforts have been made to reduce the negative impact of tobacco use globally, one of them is through the Framework Convention on Tobacco Control (FCTC). This research aims to analyse the reasons of the United States of America did not ratify FCTC, whereas the US has long been one of the countries supporting the anti-tobacco campaign. The method used in this research is explanative, with secondary data. Decision making theory and international treaties concept are used to answer the reason behind the US rejection of the FCTC ratification. The analysis figured out that the US government did not ratify the FCTC was because of the influence of US policy influencers who gave its influence in the US economic and political sectors. In the economic sector, the tobacco industry (interest influencers) contributes to federal revenues including through the export of tobacco as well as the collection of excise and taxes on tobacco products. In addition, cigarette companies also use their financial capabilities to lobby US political elites (bureaucratic influencers) as an effort to strengthen their influence in the policy making process.

Keywords : *FCTC, Tobacco Control, United States of America*

Pendahuluan

Tembakau merupakan hasil bumi yang memiliki kandungan zat nikotin didalamnya dan digunakan sebagai bahan baku utama dalam pembuatan rokok. Seiring berjalannya waktu, lebih tepatnya berawal dari beberapa penelitian di abad pertengahan ke-20 yang menyebutkan bahwa konsumsi tembakau dan produk olahannya dapat menyebabkan berbagai penyakit berbahaya yang berpotensi mengakibatkan kematian. Data dari badan kesehatan dunia (WHO) menyebutkan bahwa terdapat sekitar 7 juta orang di dunia meninggal tiap tahunnya yang disebabkan oleh konsumsi rokok. Melihat besarnya dampak negatif yang ditimbulkan tembakau dan produk olahannya membuat WHO meresponnya dengan membentuk suatu instrumen internasional yang mengatur pengendalian dampak tembakau global, *Framework Convention on Tobacco Control* (FCTC) dan sekaligus menegaskan kembali hak semua orang untuk memperoleh standar kesehatan tertinggi. (www.drugfree.org)

¹ Mahasiswa Program S1 Hubungan Internasional, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Mulawarman. Email: Pale.cireng@gmail.com

FCTC merupakan konvensi pengendalian tembakau yang terdiri dari 11 Bab dan 38 pasal, meliputi pengendalian tembakau pada berbagai aspek seperti pengendalian produksi (pasal 17 & 26), sponsor dan iklan (pasal 13) dan mulai efektif sebagai instrumen hukum internasional sejak tanggal 27 Februari 2005. Secara garis besar FCTC memiliki prinsip yang bertujuan untuk melindungi generasi sekarang dan yang akan datang dari kerusakan kesehatan, sosial, lingkungan dan konsekuensi ekonomi dari konsumsi tembakau serta paparan terhadap asap tembakau. Sampai tanggal 23 November 2017, tercatat sebanyak 181 negara telah meratifikasi FCTC dan 6 negara yang baru sebatas menandatangani, salah satunya Amerika Serikat (AS).(www.who.int)

AS merupakan salah satu negara penghasil tembakau terbesar di dunia dibawah Cina, Brasil dan India.(www.statista.com) AS menjadi salah satu negara yang belum meratifikasi FCTC padahal AS merupakan negara pertama yang mencetuskan perang terhadap tembakau melalui beberapa kebijakannya yang kemudian diterapkan juga di beberapa negara. Selain itu, melalui badan kesehatannya, *Central of Disease Control* (CDC) AS pernah berperan besar dalam berjalannya program anti tembakau WHO, *Global Youth Tobacco Survey* (GYTS).

Produksi tembakau yang dihasilkan AS berasal dari beberapa negara bagian dengan area penanamannya yang terletak di lebih dari 20 negara bagian AS dengan North Carolina, Kentucky dan Virginia sebagai penghasil terbesarnya. Selain tembakaunya, AS juga dikenal sebagai negara produsen rokok putih terbesar di dunia dan rumah bagi beberapa perusahaan rokok terkenal, seperti *R. J. Reynolds Tobacco Company* dengan produk rokok *Camel* dan *Philip Morris* dengan produk *Marlboronya* yang telah mendunia.

Selama proses pembuatan FCTC, AS selalu turut aktif dalam kegiatan negosiasi. Setelah melewati masa perundingan dan naskah FCTC resmi di adopsi oleh WHO. AS yang telah berkomitmen memerangi tembakau di negaranya sejak tahun 1965 serta berperan besar dalam program *Global Youth Tobacco Survey* (GYTS) langsung mendapatkan desakan dari WHO serta organisasi-organisasi kesehatan di AS yang mengharapkan keikutsertaan AS dalam FCTC. Karena adanya desakan tersebut dan peraturan dalam FCTC yang bersifat elastis dan tidak memaksakan ratifikasi suatu negara, pada Mei 2003, AS yang saat itu dibawah pemerintahan George W. Bush langsung menandatangani FCTC.

Sebagai salah satu negara penandatangan FCTC, AS juga memiliki fenomena perokok yang memprihatinkan. Meskipun dalam beberapa tahun belakangan pemerintah AS berhasil menurunkan jumlah perokok di negaranya, namun permasalahan yang ditimbulkan oleh rokok bukanlah hal kecil yang dapat diselesaikan dengan mudah oleh AS. Masih terdapat sekitar 480.000 kematian di AS yang diakibatkan oleh rokok setiap tahunnya. Jumlah perokok di AS pun masih terbilang tinggi, pada tahun 2003 tercatat ada sekitar 45 juta penduduk dewasa AS yang aktif sebagai perokok dan sekitar 2.100 anak muda AS menjadi perokok tiap harinya.(www.cdc.gov)

Melihat fenomena rokok yang terjadi di AS serta dampak yang ditimbulkan seharusnya dapat menjadi salah satu faktor pendukung AS untuk segera meratifikasi FCTC. Namun hingga pemerintahan Donald Trump sekarang, AS tidak juga kunjung meratifikasi FCTC. Dari latar belakang tersebut pemerintah AS tentunya memiliki alasan sendiri sehingga memilih untuk tidak meratifikasi FCTC.

Kerangka Dasar Teori dan Konsep

Kerangka konseptual ini akan menjelaskan tentang alasan pemerintah AS menolak untuk meratifikasi FCTC dengan menggunakan teori pengambilan keputusan dan konsep perjanjian internasional yang dapat dikorelasikan dengan hasil penelitian yang dilakukan.

Teori Pengambilan Keputusan (Decision Making Theory)

Pasca Perang Dunia Kedua, kepentingan terhadap keputusan-keputusan (*decisions*) telah menjadi satu unsur sentral dalam proses politik. Dalam setiap organisasi, perusahaan, maupun instansi pemerintahan tidak akan pernah luput dari suatu masalah. Dalam setiap permasalahan diperlukan solusi untuk memecahkannya, dan dalam proses penyelesaiannya perlu adanya suatu tindakan pengambilan keputusan (*Decision Making*). Proses pengambilan keputusan secara sederhana didefinisikan sebagai satu langkah dalam memilih berbagai alternatif yang ada. Pembuatan keputusan dapat diartikan sebagai tindakan memilih berbagai kemungkinan alternatif yang ada untuk kelanjutan kehidupan negara.

Dalam teorinya, William D. Coplin menyebutkan bahwa dalam proses pengambilan keputusan di suatu negara, terdapat serangkaian hubungan timbal balik antara pengambil keputusan dan lingkungan sekitarnya, Coplin menyebutnya dengan istilah *Policy Influencers*. Para pengambil keputusan (*decision makers*) dan *policy influencers* memiliki hubungan yang sifatnya mutualisme dimana pada satu sisi pengambil keputusan membutuhkan *policy influencers* yang merupakan sumber dukungan bagi rezim mereka, di sisi lain *policy influencer* juga membutuhkan wewenang pengambil keputusan agar kepentingannya dapat dipertimbangkan dalam pembuatan kebijakan, baik kebijakan dalam negeri maupun luar negeri yang apabila tuntutan-tuntutan itu tidak terpenuhi, maka sebagian atau seluruh dukungan mungkin akan hilang. Coplin membagi *policy influencers* kedalam empat tipe, yaitu: (William D. Coplin. 2003. Pengantar Politik Internasional: Suatu Telaah Teoritis)

1. *Bureaucratic influencer*

Bureaucratic influencer adalah sekumpulan individu atau kelompok di dalam lembaga pemerintahan yang membantu pengambil keputusan dalam menyusun dan melaksanakan kebijakan. *Bureaucratic influencer* memiliki akses langsung kepada pengambil keputusan, karena pengambil keputusan bergantung pada *Bureaucratic influencer* dalam hal informasi-informasi yang penting bagi pembuatan kebijakan serta dalam bantuan dalam melaksanakan kebijakan tersebut.

2. *Partisan influencer*

Partisan influencer: merupakan partai-partai politik yang bertujuan untuk menerjemahkan tuntutan masyarakat menjadi tuntutan politis terkait kebijakan pemerintah. *Partisan influencer* berusaha mempengaruhi kebijakan dengan

cara menyediakan orang-orang yang bisa berperan dalam pengambilan keputusan.

3. *Interest influencer*

Interest influencer adalah sekumpulan orang yang bergabung bersama karena adanya kesamaan kepentingan. Kelompok ini biasanya memiliki kepentingan terkait ekonomi, namun kepentingan non-ekonomi terkadang juga menjadi dasar tindakan. *Interest influencer* menggunakan dukungan finansial untuk mendapatkan dukungan dari para pengambil keputusan.

4. *Mass influencer*

Mass influencer merupakan perwujudan dari opini publik yang dibentuk oleh media massa. *Media massa* memiliki hubungan yang luas sehingga dapat memperoleh informasi yang beragam, termasuk kondisi di dalam negeri dan luar negeri serta dapat menjadi sumber informasi bagi pengambil keputusan dalam menentukan keputusan..

Dalam proses pengambilan keputusan berdasarkan teori Coplin terkait masalah yang penulis teliti, dapat dilihat bahwa dalam proses pengambilan keputusan AS mengenai masalah ratifikasi FCTC, pemerintah AS banyak mendapat pengaruh dari *Bureaucratic influencer*, yaitu para elit politik AS dan *interest influencer*, yakni industri-industri tembakau di negaranya.

Konsep Perjanjian Internasional

Pada dasarnya, setiap negara di dunia memiliki sifat saling membutuhkan antar negara untuk menjamin kelanjutan negaranya, sehingga hubungan internasional merupakan satu-satunya cara untuk memenuhinya. Oleh karena itu untuk menciptakan suatu hubungan internasional, dibutuhkan hukum untuk menjamin unsur kepastian yang sangat diperlukan dalam setiap hubungan yang teratur. Salah satu perwujudan dalam menjaga hubungan kerjasama tersebut dituangkan dalam bentuk perjanjian internasional.

Perjanjian internasional memiliki beragam definisi dari para ahli, salah satunya menurut Mochtar Kusumaatmadja, perjanjian merupakan suatu perjanjian yang diadakan antara anggota bangsa-bangsa dan bertujuan untuk menciptakan akibat hukum tertentu, dan dalam prakteknya, terdapat tiga tahapan dalam proses pembuatan perjanjian internasional, yaitu, tahap perundingan (*negotiation*), tahap penandatanganan (*signature*) dan tahap pengesahan (*ratification*). Sebagai langkah akhir, ratifikasi dianggap tahap penting karena tahap tersebut merupakan pernyataan formal suatu negara telah bersedia mengikatkan diri pada perjanjian internasional yang telah dibuat. Ratifikasi juga dapat diartikan sebagai langkah peninjauan kembali apakah kesepakatan dalam perjanjian internasional yang telah disepakati sesuai dengan hukum nasional negara calon anggota, sehingga ratifikasi bukanlah suatu kewajiban karena jika pemerintahan suatu negara tidak memiliki kemauan (*political will*) untuk meratifikasi karena isi dari perjanjian internasional tidak sesuai dengan kepentingan nasional negara bersangkutan maka langkah ratifikasi sebagai tindakan politiknya (*political action*) tidak perlu terlaksana, dan begitu pula sebaliknya apabila negara tersebut mau menerima semua isi perjanjian, maka negara tersebut dianggap telah

bersedia untuk mengikatkan diri pada perjanjian internasional dan wajib tunduk serta menghormati kaidah-kaidah yang telah disepakati. (Edy Suryono. 1988. *Praktek Ratifikasi Perjanjian Internasional di Indonesia*)

FCTC merupakan perjanjian internasional yang mengatur tentang pengendalian tembakau negara-negara anggotanya dimana kesepakatan untuk mengikat diri pada FCTC dapat dinyatakan melalui ratifikasi dan aksesinya apabila negara tersebut tidak melalui tahap penandatanganan. Negara tidak diwajibkan untuk meratifikasi FCTC apabila hal tersebut dianggap tidak perlu dan dapat mengganggu kestabilan negara.

Metodologi Penelitian

Penulis menggunakan tipe penelitian eksplanatif dimana penulis menjelaskan mengenai alasan pemerintah Amerika Serikat tidak meratifikasi *Framework Convention On Tobacco Control* (FCTC). Merujuk pada data yang digunakan untuk menganalisis rumusan masalah, maka penelitian ini termasuk jenis penelitian kualitatif, yakni penelitian yang akan menekankan pada pengungkapan makna dan penjelasan dari berbagai faktor yang mendorong pemerintah Amerika Serikat tidak meratifikasi *Framework Convention On Tobacco Control* (FCTC). Jenis data yang digunakan oleh peneliti juga berupa data sekunder, dimana data yang diperoleh berasal dari literatur-literatur pustaka serta media internet melalui situs-situs yang valid yang berhubungan dengan penelitian yang dibahas. Teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penulisan penelitian ini adalah *library research*, yaitu berdasarkan buku-buku dan media internet melalui situs-situs yang valid, serta hasil-hasil penelitian ilmiah maupun hasil pemikiran di dalam jurnal-jurnal ilmiah. Teknik analisis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode kualitatif dengan teknik non-statistik yaitu penelitian yang berusaha mengungkapkan suatu fenomena dengan cara menguraikan data-data berupa angka, tabel, grafik dan diagram menjadi kalimat.

Hasil Penelitian

Produksi Tembakau dan Industri Rokok di Amerika Serikat

Jauh sebelum mengenal teknologi, manusia dulunya sangat bergantung dengan alam sekitarnya. Sektor pertanian menjadi bidang yang paling banyak digeluti orang zaman dulu karena tanaman-tanaman yang tumbuh di alam liar dipercaya memiliki khasiat yang baik untuk pengobatan. Sebelum dikenal banyak orang, tanaman tembakau sudah lebih dulu dikonsumsi oleh suku Indian yang merupakan penduduk asli benua Amerika. Awalnya tembakau hanya dikonsumsi sebagai bahan praktik dalam upacara-upacara keagamaan dan persembahan kepada dewa serta pengobatan, namun seiring berjalannya waktu tembakau telah menjadi suatu komoditas yang berpengaruh terhadap perekonomian negara, begitu pula dengan perekonomian AS. (www.historia.id)

Tembakau berkontribusi terhadap pemasukan ekonomi AS melalui bidang ekspor dan penarikan cukai dan pajak produk olahan tembakau, seperti rokok yang selalu menyumbang miliaran dollar tiap tahunnya. Di tahun 2017 tercatat ada lebih dari 17 ribu warga AS yang bekerja dalam bidang industri tembakau, baik petani tembakau maupun pekerja di perusahaan rokok, serta sebanyak 321 ribu hektar lahan pertanian tembakau AS di panen pada tahun tersebut yang menghasilkan daun tembakau sebanyak 710 ribu pound yang mana hasil produksi tembakau AS diekspor ke lebih dari 100 negara di dunia. Meskipun bukan merupakan sektor unggulan, namun bidang

ekspor produk tembakau memberikan pemasukan yang cukup tinggi terhadap perekonomian AS. Saat ini ada 31 perusahaan rokok yang berdiri di AS, dimana *R.J Reynolds* dan *Philip Morris* menjadi perusahaan yang mendominasi pasar rokok AS, bahkan *Philip Morris* juga mendominasi pasar rokok internasional. Hal ini yang kemudian membuat *Philip Morris* masuk ke dalam jajaran *Big Tobacco*, yakni lima perusahaan tembakau terbesar di dunia.

Di AS Perusahaan rokok di tidak hanya bergerak dalam bisnis penjualan produk mereka semata. Perusahaan rokok juga ikut menjalankan beberapa program *social Corporate Social Responsibility (CSR)* dan bahkan perusahaan rokok AS juga ikut berkontribusi dalam bidang perpolitikan AS. CSR sendiri ditujukan sebagai rasa tanggung jawab perusahaan terhadap daerah dimana perusahaan memproduksi dengan sumber dananya yang berasal dari keuntungan bersih perusahaan. Selain itu, perusahaan rokok juga ikut dalam perpolitikan AS melalui praktek lobi politik. Lobi politik sendiri cenderung terdengar sebagai tindakan suap di beberapa negara, namun di AS hal tersebut legal dan dianggap sebagai hak kebebasan berpendapat, bahkan prakteknya juga diatur dalam konstitusi AS. Lobi politik sendiri dapat dilakukan dengan cara memberikan dana kepada para elit politik AS ataupun mengontrak pengacara atau mantan politisi yang memiliki kedekatan dengan elit politik yang menjabat agar dapat mempengaruhi kebijakan pemerintah. (www.thegorbalsla.com)

Pada dasarnya, keberadaan tanaman tembakau sendiri memiliki berbagai dampak bagi lingkungan sekitarnya, baik itu dampak positif maupun dampak negatif. Di satu sisi tanaman tembakau memberikan kontribusi positif melalui nilai ekonomisnya yang tinggi dan menjadikannya sebagai salah satu sumber pendapatan yang cukup besar bagi negara, namun sisi lain tembakau juga memberikan dampak negative terutama di bidang kesehatan dan bidang sosial masyarakat. Perokok aktif maupun pasif akan mengalami penurunan kesehatan akibat racun dari asap rokok yang dihirup yang mana hal ini juga berpengaruh terhadap turunnya produktivitas masyarakat karena udara yang tercemar akibat asap rokok.

Upaya Pengendalian Konsumsi Rokok di AS

Permasalahan yang diakibatkan tembakau memang bukan perkara yang bisa langsung diselesaikan dengan mudah. Dampak negatif yang ditimbulkan dari tembakau di suatu negara bukan hanya menjadi tanggung jawab setiap individu di negara tersebut saja, melainkan menjadi tanggung jawab dari pemerintahnya juga. Mengingat kewajibannya dalam memastikan kesehatan rakyatnya terutama dari bahaya tembakau, pemerintah AS meresponnya dengan mengeluarkan beberapa kebijakan sebagai upaya pengendalian tembakau, diantaranya:

- 1) *Children's Health Insurance Program Reauthorization Act*
Children's Health Insurance Program Reauthorization Act (CHIPRA) merupakan amandemen program jaminan kesehatan anak-anak tahun 1997 (*Children's Health Insurance Program*) yang ditandatangani oleh Presiden Barrack Obama dan resmi berlaku sejak bulan Januari 2009. Undang-undang ini ditujukan untuk melindungi kesehatan anak-anak terutama dari bahaya rokok dengan memberi negara-negara bagian bantuan dana baru yang lebih besar, melalui program *Medicaid* dan Program asuransi kesehatan anak. Dalam undang-undang ini juga disebutkan mengenai kenaikan pajak rokok pemerintah

federal sebagai sumber dana yang berlaku sejak 1 April 2009 dari \$0.39 per bungkusnya menjadi \$1.01 per bungkus.(www.medicaid.gov)

- 2) *Family Smoking Prevention and Tobacco Control Act (FSPTCA)*
Family Smoking Prevention and Tobacco Control Act merupakan undang-undang yang memberikan wewenang kepada *Food and Drug Administration (FDA)* untuk mengatur produk tembakau dalam negeri, seperti produk rokok dan rokok tanpa asap (*smokeless tobacco*) terkait penjualan serta pengemasan rokok. Adapun beberapa aturan yang ditetapkan dalam FSPTCA yaitu :(www.fda.gov)
- a) Pembatasan penjualan produk rokok terhadap anak muda dibawah 18 tahun dan mewajibkan penjual untuk memverifikasi usia calon pembeli melalui kartu identitas dan foto.
 - b) Pelarangan sponsor dari merek rokok dalam acara olahraga dan acara hiburan.
 - c) Larangan pemasangan spanduk iklan luar ruang dalam jarak 1.000 kaki dari sekolah dan taman bermain.
 - d) Pelarangan pemberian sampel gratis dan penjualan produk rokok yang isinya kurang dari 20 batang.
 - e) Kewajiban pemberian label peringatan bahaya rokok sebesar 30% disetiap kemasan untuk produk rokok tanpa asap.
 - f) Pelarangan penggunaan istilah "*light*", "*mild*" dan "*low-tar*" pada kemasan dan penambahan bahan campuran *flavouring* dalam rokok.

Selain pemerintah federal, pemerintah negara bagian juga bertanggung jawab terhadap kesehatan masyarakatnya, dan sudah merupakan kewajiban bagi pemerintah negara bagian dalam mengatasi permasalahan rokok di tempatnya. Tidak semua negara bagian memiliki regulasi tembakau yang sama, salah satunya penetapan jumlah pajak yang diberikan untuk tiap bungkus rokok yang beredar. Jumlah pajak yang ditetapkan di tiap negara bagian memiliki nominal yang berbeda-beda, selain itu, batasan merokok di tempat umum juga diatur di beberapa negara bagian, dan kebanyakan menerapkan larangan total merokok di tempat umum, namun ada beberapa negara yang masih mengizinkan konsumsi rokok di tempat umum seperti bar, dan restoran dengan beberapa ketentuan yang telah diatur.

Framework Convention On Tobacco Control (FCTC)

Melihat fakta dan fenomena epidemik tembakau yang terjadi di dunia yang dampaknya tidak mengenal batasan negara inilah yang kemudian mendorong Organisasi Kesehatan Dunia (WHO) pada tahun 1990 membentuk konvensi pengendalian tembakau global, FCTC yang mempunyai kekuatan mengikat secara hukum (*internationally legally binding instrument*) bagi negara-negara yang meratifikasinya.

Seperti perjanjian internasional pada umumnya, FCTC melalui tiga tahapan dalam proses pembuatannya, dimana tahap perundingan dimulai sejak tahun 1999 dan selesai pada Februari 2003 setelah melalui proses negosiasi dalam sidang-sidang INB (*International Negotiating Body*) yang diadakan sebanyak 6 kali oleh wakil-wakil negara anggota WHO. Selanjutnya dalam sidang pengambilan keputusan tertinggi (*World Health Assembly*) WHO yang ke-56 pada Mei 2003, FCTC disepakati secara

aklamasi oleh seluruh negara anggota WHO. Dalam kesepakatan di tahap perundingan disebutkan bahwa FCTC akan aktif sebagai instrument hukum internasional setelah diratifikasi 40 negara.

Pada tanggal 16 Juni 2003, FCTC mulai memasuki tahap penandatanganan. Tahap penandatanganan sendiri bukanlah merupakan langkah yang mengikat secara hukum, namun memberikan indikasi keseriusan suatu negara untuk menentukan posisinya dengan memperhatikan isi FCTC. Penandatanganan FCTC juga tidak mengikat negara tersebut untuk meratifikasi. Akan tetapi penandatanganan tersebut berarti berkewajiban untuk menghindari kegiatan yang tidak sesuai dengan tujuan FCTC atau tindakan yang bertujuan untuk melemahkannya. Proses penandatanganan dilakukan di markas besar PBB di New York hingga 29 Juni 2004.

Sesuai dengan kesepakatan dalam tahap perundingan, FCTC memerlukan tahap ratifikasi sebagai langkah akhir dalam menjadi anggota FCTC. Ratifikasi FCTC terdiri dalam dua langkah, yang pertama diperlukan persetujuan dari lembaga negara yang berwenang untuk menindak lanjuti naskah FCTC, sesuai dengan prosedur konstitusi yang berlaku. Kedua, pemerintah menyerahkan instrumen ratifikasi kepada Sekretaris Jendral PBB. Setelah melalui tahap ratifikasi, suatu resmi menjadi negara anggota FCTC. Periode dalam proses ratifikasi FCTC tidak dibatasi, negara yang belum menandatangani hingga batas akhir tahap penandatanganan masih tetap dapat menjadi anggota FCTC melalui prosedur aksesi.

Isi pokok dari FCTC sendiri yakni memuat upaya untuk menurunkan penggunaan produk tembakau melalui pengendalian permintaan tembakau (*demand reduction*) yang dilakukan melalui beberapa upaya, seperti penggunaan mekanisme pengendalian harga dan pajak, penghentian iklan, sponsorship, dan promosi, pemberian label dalam kemasan rokok yang mencantumkan peringatan kesehatan dan tidak menggunakan istilah yang menyesatkan, pengaturan udara bersih dan proteksi terhadap paparan asap rokok, pengungkapan dan pengaturan isi produk tembakau, edukasi, komunikasi, pelatihan dan kesadaran publik, serta upaya mengurangi ketergantungan dan menghentikan kebiasaan merokok. Selain itu, FCTC juga mengatur upaya-upaya yang bersifat menurunkan penerimaan/pasokan (*supply reduction*) melalui pencegahan perdagangan gelap/penyelundupan produk tembakau, penjualan kepada dan oleh anak dibawah umur, dan upaya mengembangkan kegiatan ekonomis alternatif (*economically viable alternative solutions*) sebagai pengganti tanaman tembakau.

Sejak FCTC mulai dirancang oleh WHO, AS sendiri ikut terlibat dan berperan dalam penyusunan kerangka FCTC. AS juga ikut serta aktif dalam setiap pertemuan INB.(www.ncbi.nlm.nih.gov) Namun setelah FCTC resmi menjadi perangkat hukum internasional, AS sampai sekarang belum juga menjadi anggota FCTC. AS baru sekedar menandatangani perjanjian tersebut dan belum meratifikasinya, padahal fenomena perokok di AS justru terbilang memprihatinkan karena masih banyaknya jumlah perokok aktif disana.

Di AS, sistem ratifikasi yang digunakan adalah sistem ratifikasi campuran. Ratifikasi dianggap sebagai sebuah kebijakan dalam negeri, sehingga peran badan legislatif lebih mendominasi didalamnya daripada badan eksekutif. Ketika sebuah perjanjian

internasional dibuka untuk diratifikasi, Presiden memiliki tanggung jawab untuk mengirimkannya ke Senat. Apabila Presiden menyetujui naskah perjanjian, maka selanjutnya Presiden akan membuat rekomendasi keinginan untuk memvoting naskah perjanjian tersebut di Senat. Diperlukan 2/3 suara atau sebanyak 67 suara persetujuan dari 100 anggota Senat agar perjanjian dapat diloloskan. Apabila naskah perjanjian disetujui oleh Senat, naskah akan dikirimkan kembali ke Presiden untuk diratifikasi. (www.journals.plos.org) Dalam masalah FCTC, setelah Presiden Bush menandatangani naskah FCTC pada tahun 2003, maka selanjutnya adalah wewenang Presiden untuk kemudian mengirim atau tidaknya naskah FCTC ke Senat sebagai langkah akhir dalam proses ratifikasi FCTC oleh AS. Namun nyatanya, naskah FCTC tidak pernah dikirim ke Senat untuk divoting.

Sejak era Presiden Bush hingga Trump sekarang pun naskah FCTC masih tersimpan dalam brankas Departemen negara AS dengan status *still under review* dan belum ada tanda akan dikirim ke senat untuk diratifikasi. Pada masa pemerintahan Bush, ratifikasi FCTC sangat mustahil tercapai karena beberapa staf Bush memiliki latar belakang dari bisnis tembakau, termasuk penasihat Bush saat itu Karl Rove, yang pernah bekerja dengan *Philip Morris USA*. (www.edition.cnn.com) Berbeda dengan pemerintahan Bush, Obama yang sangat mendukung pengendalian tembakau sempat memiliki niat untuk mengirim naskah FCTC ke senat, namun hal tersebut diurungkan karena akan sulit untuk mendapatkan dukungan mayoritas dalam voting senat. Sedangkan di era pemerintahan Trump, Perusahaan rokok kembali menguatkan pengaruhnya karena beberapa staf Trump yang memiliki ikatan dengan tembakau. (www.theguardian.com)

Alasan Penolakan Ratifikasi FCTC Oleh AS

1. Alasan Ekonomi

a. Konsekuensi Ratifikasi FCTC Terhadap Industri Tembakau AS

Sebagai upaya pengendalian tembakau global, FCTC mengatur dampak kesehatan yang berhubungan dengan tembakau dan rokok, selain itu FCTC juga banyak mengatur tentang produksi dan perdagangan produk tembakau terhadap negara-negara yang telah meratifikasinya. FCTC memiliki langkah-langkah tegas yang tertuang dalam pasal-pasalannya sebagai upaya mengendalikan peredaran tembakau, oleh karena itu akan ada konsekuensi yang besar pula apabila FCTC diratifikasi.

Seperti yang diketahui, tanaman tembakau beserta industrinya sudah sejak lama menjadi penyokong bagi perekonomian beberapa negara di dunia, begitu pula dengan AS. Tembakau memberikan kontribusi ekonomi bagi pemerintah federal dan pemerintah negara bagian AS melalui kegiatan ekspor hasil tanaman tembakau serta penarikan cukai dan pajak produk olahan tembakau dari perusahaan-perusahaan rokoknya. Faktor inilah yang menjadi salah satu alasan pemerintah AS tidak meratifikasi FCTC karena ada beberapa pasal dalam FCTC yang dianggap dapat mengganggu perekonomian negara dan memiliki resiko terhadap keberlangsungan bisnis tembakau dalam negerinya apabila diterapkan.

Dalam pasalnya yang ke-6 dan 7 FCTC mengatur tentang langkah-langkah dalam mengurangi permintaan tembakau dan rokok melalui kebijakan cukai dan harga yang dijalankan dengan kebijakan menaikkan cukai produk tembakau. Berdasarkan pasal 1.1 FCTC yang mengutamakan kedaulatan negara anggotanya, FCTC tidak menetapkan tingkat cukai minimal, namun WHO merekomendasikan kenaikan cukai produk tembakau hingga 70% dari harga ecerannya.(www.who.int)

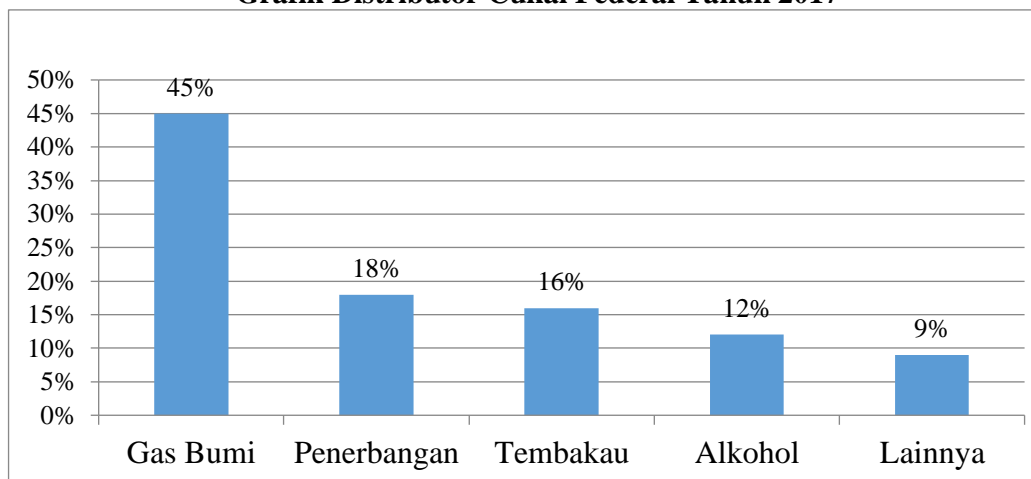
Penerapan kebijakan kenaikan cukai dan pajak rokok memang merupakan salah satu langkah yang cukup tepat dalam menurunkan angka perokok dalam negeri. Saat ini produk *Marlboro* merupakan produk rokok termahal di AS, dimana harga eceran per bungkusnya adalah \$7.50 (sebelum dikenakan cukai dan pajak). Jika rekomendasi cukai WHO terhadap negara anggota FCTC diterapkan AS, maka harga cukai yang harus dibayarkan Altria adalah \$5.25 per bungkusnya, yang tentunya akan berdampak kepada naiknya harga rokok. Kenaikan cukai tersebut jauh lebih mahal dari jumlah penarikan cukai dan pajak rokok AS saat ini. Ada beberapa negara anggota FCTC yang menerapkan rekomendasi cukai WHO, salah satu adalah Australia, dimana kisaran harga produk rokok disana sangatlah tinggi, yakni berkisar AU\$28.25 - \$33.90.(www.news.com.au)

Apabila AS meratifikasi FCTC dan menerapkan kenaikan cukai yang direkomendasikan ada kemungkinan pendapatan negara dari cukai rokok tiap tahunnya juga akan ikut bertambah, namun faktanya di beberapa negara anggota FCTC pendapatan negaranya dari cukai rokok selalu mengalami penurunan. Kenaikan cukai rokok tentu akan sangat berpotensi dalam mengurangi angka perokok dalam negeri AS karena harga rokok yang akan ikut naik, dan besar kemungkinan pendapatan AS dari penarikan cukai dan pajak rokok akan ikut menurun akibat berkurangnya konsumen, seperti yang terjadi di negara Australia dan Singapura yang juga merupakan negara anggota FCTC, dimana merokok merupakan hal yang jarang ditemui karena harga rokoknya yang sangat mahal dan peraturan merokoknya yang sangat ketat. Disisi lain, menaikkan cukai rokok juga berpotensi mengancam eksistensi kelompok-kelompok kepentingan di bidang tembakau (*interest influencer*), terutama perusahaan rokok kecil yang kemungkinan dapat mengalami kebangkrutan, mengingat cukai tembakau merupakan komponen biaya terbesar dalam industri tembakau yang harus dibayar sebelum dipasarkan.

Walaupun saat ini jumlah perokok AS banyak mengalami penurunan, namun penerimaan yang diterima pemerintah federal dari produksi tembakau masih sangat tinggi tiap tahunnya. Seperti yang telah disebutkan sebelumnya, ekspor tembakau AS di tahun 2017 hanya menyumbang kurang dari 1% GDP AS, jumlah tersebut berbeda jauh dengan pendapatan yang diterima AS dari pemungutan cukai nasional yang menyumbang US\$83,8 milyar (4,4% GDP AS) dimana penarikan cukai produk tembakau menduduki urutan ke-3 dibawah cukai minyak dan gas bumi serta cukai penerbangan dengan total cukai yang diterima sebesar US\$13

milyar. Di tahun yang sama, penarikan pajak rokok yang diterima negara bagian dan lokal apabila dijumlahkan hasilnya sedikit lebih besar dari penerimaan cukai federal, yakni sebesar \$17 milyar.(www.altria.com)

Grafik Distributor Cukai Federal Tahun 2017



(<https://www.taxpolicycenter.org>)

Selain mengatur mengenai cukai dan pajak, FCTC dalam pasalnya yang ke-11 juga mengatur tentang pengemasan dan pelabelan bungkus rokok, hal tersebut dapat menjadi regulasi yang cukup sulit untuk diterapkan. Dalam *guideline* FCTC dijelaskan mengenai kewajiban negara peratifikasi untuk membatasi dan melarang penggunaan logo, warna dan gambar brand perusahaan rokok pada kemasan rokok, serta merekomendasikan kemasan rokok polos (*plain packaging*) yang mana semua produk rokok akan memiliki tampilan yang sama.(www.who.int)

Di AS pengemasan rokok juga diatur oleh pemerintah, namun yang diatur hanya sebatas pelarangan penggunaan istilah “*light*”, “*mild*” dan “*low-tar*” dan kewajiban pemasangan kalimat peringatan bahaya rokok pada kemasan. Pelarangan penggunaan brand perusahaan rokok dianggap melanggar perjanjian WTO *Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights* (TRIPS) oleh AS, dimana seharusnya produsen memiliki hak untuk menggunakan brand dagangnya secara bebas tanpa hambatan-hambatan yang tidak berdasar.

b. *Corporate Social Responsibility (CSR)*

Konsekuensi yang didapatkan apabila beberapa pasal diatas diterapkan AS kemungkinan akan cukup berpengaruh terhadap perusahaan rokok AS yang mana dalam hal ini dapat berimbas terhadap pendapatan perusahaan rokok yang dampaknya juga akan ikut dirasakan ribuan pekerja di industri tembakau :AS. Seperti yang diketahui, CSR merupakan program yang wajib dijalankan bagi perusahaan yang kegiatan usaha dan barang yang diproduksinya berdampak buruk terhadap lingkungan dengan dana yang bersumber dari pendapatan bersih perusahaan. Perusahaan rokok AS dari skala kecil hingga besar juga diwajibkan untuk menjalankan program CSR

ditempat perusahaannya berada. Ada banyak program CSR yang telah lama dijalankan perusahaan-perusahaan rokok AS, diantaranya perusahaan rokok *Altria Group* dan *R. J Reynolds*. Adapun program-program CSRnya yaitu :

1. Pendidikan

Dalam bidang pendidikan, *Altria Group* banyak menyediakan beasiswa untuk calon mahasiswa di beberapa daerah tempat *Altria* membangun kantornya, seperti program beasiswa *Altria College Opportunity Fund* yang diadakan tiap tahun dan ditujukan kepada lulusan di kota *Richmond* yang tertarik mempelajari sains, teknik mesin, matematika, pendidikan, atau bisnis. *Altria* memberikan \$5.000 hingga \$10.000 kepada 20 lulusan selama 4 tahun.(www.grasp4va.org)

Program serupa juga dijalankan *R. J. Reynolds*, melalui *The Reynolds American Foundation*, *Reynold* telah menjalankan CSRnya di *North Carolina* selama 130 tahun.Salah satu program pendidikan *Reynolds* yang masih dijalankan yaitu *Birth-12 Public Education* yang memberikan beasiswa belajar selama 12 tahun penuh kepada masyarakat miskin di *North Carolina*.(www.rjrt.com)

2. Olahraga

Perusahaan rokok AS juga memberikan kontribusinya melalui CSR dalam bidang olahraga. Jauh sebelum peraturan tembakau seketat saat ini, perusahaan rokok telah menjadi sponsor utama di beberapa event olahraga AS seperti yang dilakukan *R. J. Reynolds*, dimana *Reynolds* telah lebih dari 30 tahun menjadi sponsor utama event *NASCAR Winston Cup Series*, namun partisipasi *Reynolds* dalam *NASCAR* terpaksa dihentikan setelah *FSPTCA* resmi berlaku.(www.speedsport.com) Di tingkat internasional, perusahaan rokok juga sangat berperan aktif dalam bidang olahraga, seperti memberikan sponsor atau memberikan dana pada kegiatan olahraga lainnya, bahkan hingga saat ini *Phillip Morris* masih menjadi salah satu sponsor utama tim *Ferrari* di seri balapan *Formula One* (F1) meskipun harus menerima konsekuensi penghapusan logo dari kendaraan dan seragam tim.

3. Bakti Sosial

Tidak hanya mencakup bidang pendidikan saja yang menjadi sasaran perusahaan rokok menjalankan CSR. Perusahaan rokok juga membantu kegiatan sosial lainnya, seperti yang dilakukan *Reynolds*, dimana perusahaan menurunkan pekerjanya ke jalan untuk membantu acara *The Forsyth County United Way Days of Caring*, memberikan bantuan makanan kepada para tuna wisma di sekitaran *Samaritan Inn*, pemberian hadiah berupa barang elektronik kepada sekolah, *Reynold* juga ikut turut memberikan bantuan dana untuk daerah AS yang terkena bencana. Sedikit

berbeda dari Reynolds, sejak 2010 Altria justru lebih terfokus pada tujuan dalam mengurangi penggunaan energi, emisi gas rumah kaca dan penggunaan air agar kelestarian lingkungan tetap terjaga.(www.altria.com)

2. Alasan Politik

Selain kontribusi ekonomi, industri tembakau dalam hal ini perusahaan-perusahaan rokok juga memberikan kontribusinya terhadap bidang perpolitikan AS. Perusahaan rokok melakukan lobi politiknya dengan cara memberikan sumbangan dananya kepada para elit politik AS sebagai upaya menguatkan hubungannya dengan pemerintah AS serta mempengaruhi pemerintah AS dalam pembuatan kebijakan terutama kebijakan yang terkait masalah tembakau.

Sudah lebih dari dua dekade perusahaan-perusahaan rokok ikut dalam perpolitikan di AS dimana jumlah dana yang disumbangkan sendiri tiap tahunnya sangatlah besar. Dalam setiap pemilihan umum AS, perusahaan rokok selalu memberikan bantuan dana kepada para kandidat yang akan menduduki posisi di federal AS, selain itu, perusahaan rokok tiap tahunnya juga menyumbangkan dananya ke anggota kongres AS yang masih menjabat (*House of Representative* dan Senat) untuk semakin menguatkan pengaruhnya di pemerintahan AS.

Pada pemilihan umum tahun 2016, tercatat sebanyak \$2.661.949 uang yang disumbangkan perusahaan-perusahaan rokok kepada kandidat-kandidat pengisi kursi jabatan di kongres AS, dimana sumbangan dana tersebut diberikan kepada 350 kandidat kongres AS (kandidat *House of Representative* sebanyak 280 orang dan kandidat Senat sebanyak 70 orang). Di periode yang sama, perusahaan-perusahaan rokok juga mengumpulkan sebanyak \$2.322.400 untuk diberikan kepada anggota-anggota kongres AS yang masih menjabat.(www.opensecret.org)

Kontribusi dana yang perusahaan rokok sumbangkan dalam dunia perpolitikan AS bukanlah sebuah langkah sembarangan yang tidak memiliki maksud dan tujuan. Hal tersebut terbukti mampu memperkuat hubungan dan pengaruh perusahaan rokok terhadap pemerintah AS, terutama kongres AS karena dalam pembuatan kebijakan dalam negeri kongres AS memiliki peran yang lebih penting dalam memutuskan apakah suatu kebijakan dapat dilanjutkan atau tidak. Kedekatan hubungan yang dibangun perusahaan rokok bersama kongres AS membuat keberadaan perusahaan rokok cukup diperhitungkan dalam pembuatan kebijakan, hal ini dapat dilihat saat proses pembuatan kebijakan rokok AS FSPTCA, yang mana pada saat itu perwakilan dari perusahaan rokok skala besar, perusahaan rokok skala kecil dan penanam tembakau diikutsertakan sebagai anggota TPSAC (*Tobacco Products Scientific Advisory*) dalam proses pengambilan keputusan FSPTCA.

Dalam FCTC, pembatasan campur tangan industri-industri yang berkaitan dengan tembakau juga diatur, lebih tepatnya dalam pasal 5.3. Di dalam pasal tersebut dijelaskan bahwa pemerintah negara yang telah merratifikasi FCTC wajib melindungi kebijakan kesehatannya dari kelompok kepentingan, serta melarang keikutsertaannya dalam bentuk apapun di pemerintahan. Ratifikasi FCTC oleh AS secara otomatis akan menghilangkan dukungan dari kelompok kepentingan bisnis tembakau dan berpotensi memutus budaya lobi politik yang dilakukan perusahaan-perusahaan rokok tiap tahunnya kepada para elit politik AS dan menghentikan sumbangan dana perusahaan-perusahaan rokok dalam setiap pemilihan umum AS karena kewajiban yang ditetapkan dalam pasal ke-5 FCTC yang mewajibkan negara peratifikasi untuk melindungi kebijakan kesehatannya, terutama tembakau dari pihak asing yang memiliki kepentingan didalamnya, dengan kata lain, perusahaan rokok akan dilarang untuk mencampuri urusan pemerintahan terutama terkait pembuatan kebijakan kesehatan.

Melihat konsekuensi dari beberapa pasal dalam FCTC yang telah dijelaskan diatas, dapat disimpulkan bahwa Presiden yang bertindak sebagai pengambil keputusan (*policy maker*) terkait FCTC lebih memilih langkah untuk menolak ratifikasi FCTC karena alasan ekonomi dan politik, dimana FCTC dianggap dapat mengganggu perekonomian AS terkait tembakau, dan mengancam keberadaan perusahaan rokok AS yang dampaknya akan berimbas terhadap program CSR yang diadakan perusahaan rokok. Sedangkan dari alasan politik, ratifikasi FCTC menjadi suatu kebijakan yang akan sulit tercapai mengingat kedekatan hubungan yang dibangun perusahaan rokok melalui lobi politik kepada para elit politik AS terutama kongres AS menegaskan kembali posisi perusahaan rokok di pemerintahan AS, yang apabila naskah dikirim ke Senat oleh Presiden pun akan kesulitan mendapatkan suara mayoritas dalam proses *voting*.

Kesimpulan

Berdasarkan pembahasan yang telah dijelaskan di atas, maka dapat disimpulkan bahwa alasan AS tidak meratifikasi FCTC adalah karena adanya dilema yang dihadapi pemerintah AS, dalam hal ini Presiden AS untuk mengambil keputusan terkait ratifikasi FCTC akibat adanya pengaruh dari *policy influencers* negaranya yang memiliki kepentingan terhadap tembakau.

Presiden yang menjadi pengambil keputusan memilih untuk tidak melanjutkan naskah FCTC ke Senat untuk *divoting* agar dapat diratifikasi. Adapun alasan yang melatar belakangnya adalah besarnya kontribusi industri tembakau terhadap bidang ekonomi dan perpolitikan AS. Dalam bidang ekonomi, tembakau memberikan kontribusinya melalui kegiatan ekspor tembakau, lapangan pekerjaan yang besar, penarikan cukai dan pajak untuk setiap produk tembakau yang menghasilkan miliaran dollar tiap tahunnya, serta program CSR. Sedangkan di bidang politik, perusahaan-perusahaan rokok AS (*interest influencer*) menggunakan kemampuan finansialnya untuk melobi para elit politik AS (*bureaucratic influencer*) sebagai upaya memperkuat hubungan serta pengaruhnya dalam pengambilan keputusan oleh pemerintah, terutama dalam pembuatan kebijakan mengenai tembakau. Hal inilah yang kemudian membuat

ratifikasi FCTC menjadi sulit untuk dilakukan mengingat penerapan pasal-pasal pengendalian tembakau yang terkandung dalam FCTC akan cukup memberatkan kelompok-kelompok yang memiliki kepentingan dalam bisnis tembakau.

Daftar Pustaka

Buku

Coplin D. William. 2003. Pengantar Politik Internasional: Suatu Telaah Teoritis. Bandung : Sinar Baru.

Suryono, Edy. 1988. Praktek Ratifikasi Perjanjian Internasional di Indonesia. Bandung : Remadja Karya.

Internet

Call to Action: Promoting Domestic and Global Tobacco Control by Ratifying the Framework Convention on Tobacco Control in the United States,
<https://journals.plos.org/plosmedicine/article?id=10.1371/journal.pmed.1001639>

CDC – Fact Sheet – Smoking & Tobacco Use,
https://www.cdc.gov/tobacco/data_statistics/fast_facts/

CHIPRA, <https://www.medicaid.gov/chip/chipra/index.html>

Cigarette tax : Tobacco Is Getting More Expensive From 1 September,
<https://www.news.com.au/lifestyle/health/health-problems/colin-mendelsohn-writes-tobacco-tax-rise-exploits-and-punishes-addicted-smokers/>

Civil society and the negotiation of the Framework Convention on Tobacco Control
Tersedia di <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC2664518/>

CSR Perusahaan, di <https://thegorbalsla.com/csr-perusahaan/>

Environment, <http://www.altria.com/Responsibility/Investing-In-Communities/Pages/default.aspx>

Excise Taxes, <http://www.altria.com/About-Altria/Government-Affairs/programs-practices/Legislative-Issues/Pages/Excise-Taxes.aspx>

Family Smoking Prevention and Tobacco Control Act Overview,
<https://www.fda.gov/tobacco-products/rules-regulations-and-guidance/family-smoking-prevention-and-tobacco-control-act-overview>

Lobbyist : Money To Congress,
<https://www.opensecrets.org/industries/summary.php?ind=k02&recipdetail=A&sortorder=U&mem=Y&cycle=2016>

Reynolds American Foundation Guidelines for Giving, <https://rjrt.com/commercial-integrity/community-involvement/guidelines-for-giving/>

Scholarships, <https://grasp4va.org/scholarships-and-resources>

Tanaman Suci Tembakau, <https://historia.id/kultur/articles/terpukau-tanaman-suci-tembakau-P98zv>

The NASCAR Marketing Legacy Of RJ Reynolds, <https://speedsport.com/nascar/nascar-cup-series/rj-reynolds-nascar-marketing-legacy/>

Tobacco companies tighten hold on Washington under Trump, <https://www.theguardian.com/world/2017/jul/13/tobacco-industry-trump-administration-ties> diakses pada 12 Juli 2019

WHO FCTC Guidelines for implementation, https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/80510/9789241505185_eng.pdf;jsessionid=BF7773AFD4F3F265283F8A34CB3DD2CE?sequence=1 diakses pada 24

WHO Parties to the WHO Framework Convention on Tobacco Control, http://www.who.int/signatories_parties

WHO Report : Smoking and Drinking Cause Millions of Deaths Worldwide, <https://drugfree.org/learn/drug-and-alcohol-news/who-report-smoking-and-drinking-cause-millions-of-deaths-worldwide/>

WHO Report on the Global Tobacco Epidemic 2015.pdf, https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/178574/9789240694606_eng.pdf;jsessionid=C7CE234616868E13D7F851F7E8C6BCC1?sequence=1