

## Kepentingan Nasional Indonesia Menolak Ratifikasi *Framework Convention on Tobacco Control* (FCTC)

Agus Subagyo\*<sup>1</sup>, Henike Primawanti<sup>2</sup>

<sup>1</sup>Program Studi Ilmu Hubungan Internasional, Universitas Jenderal Achmad Yani  
Jl. Terusan Jend. Sudirman, Cibeber, Kec. Cimahi Sel., Kota Cimahi, Indonesia

<sup>2</sup> Program Studi Ilmu Hubungan Internasional, Universitas Komputer Indonesia  
Jl. Dipati Ukur No.112-116, Lebakgede, Kecamatan Coblong, Kota Bandung, Indonesia

e-mail: \*<sup>1</sup>agus.subagyo@lecture.unjani.ac.id, <sup>2</sup>henike@email.unikom.ac.id

### Abstract

*A one of the international agreements under WHO relating to publik health is the FCTC (Framework Convention on Tobacco Control) which aims to protect people in the world from the threat of the impact of cigarette consumption and the implications of exposure to cigarette smoke. To date, Indonesia is the only country in Asia that has not ratified the FCTC. This study wants to find answers to the question why Indonesia refuses to ratify the FCTC? In answering this question, the theoretical basis of James S Rosenau's foreign policy is used. The method used is a qualitative method with interview data collection techniques and literature study. The results of this study indicate that Indonesia rejects FCTC ratification due to systemic factors (in the form of FCTC being seen as a Western global regime that will dominate the Indonesian tobacco market), governmental factors (in the form of rejection by the Ministry of Industri and Trade because FCTC is detrimental to the national economy), societal factors (in the form of pressure from tobacco farmer groups towards FCTC), and idiosyncratic factors (values, experiences, and relations of parliamentarians with tobacco farmers). The novelty found is that the Indonesian government prefers economic interests, compared to publik health interests.*

**Keywords:** National Interest, Ratification, FCTC.

### Abstrak

Salah satu perjanjian internasional dibawah WHO yang berkaitan dengan kesehatan masyarakat adalah FCTC (*Framework Convention on Tobacco Control*) yang bertujuan melindungi umat manusia di dunia dari ancaman dampak dari konsumsi rokok dan implikasi paparan asap rokok. Sampai dengan saat ini, Indonesia merupakan satu-satunya negara di Benua Asia yang belum meratifikasi FCTC. Penelitian ini ingin mencari jawaban atas pertanyaan mengapa Indonesia menolak ratifikasi FCTC? Dalam menjawab pertanyaan ini maka dipergunakan landasan teori politik luar negeri James S Rosenau. Metode yang digunakan adalah metode kualitatif dengan teknik pengumpulan data wawancara dan studi literatur. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa Indonesia menolak ratifikasi FCTC disebabkan oleh faktor sistemik (berupa FCTC dipandang sebagai rezim global Barat yang akan menguasai pasar tembakau Indonesia), faktor *governmental* (berupa penolakan Kementerian Industri dan Perdagangan karena FCTC merugikan ekonomi nasional), faktor *societal* (berupa tekanan dari kelompok petani tembakau terhadap FCTC), dan faktor idiosinkretik (nilai, pengalaman, dan relasi anggota parlemen dengan petani tembakau). Novelty yang ditemukan adalah pemerintah Indonesia lebih memilih kepentingan ekonomi (*economic interest*), dibandingkan dengan kepentingan kesehatan publik (*publik health interest*).

**Kata Kunci:** Kepentingan Nasional, Ratifikasi, FCTC.

### 1. Pendahuluan

Dalam konteks global, permasalahan tembakau dan rokok telah

menjadi perhatian global sejak dulu sampai dengan saat ini (Barber, 2008). Ancaman dari konsumsi rokok dan paparan asap rokok terhadap kesehatan masyarakat menjadi perhatian semua kalangan internasional. Pada level dunia, di tahun 2020, WHO mencatat bahwa setiap tahun 8 juta orang meninggal dunia akibat penggunaan tembakau, yang terdiri dari 7 Juta pengguna aktif tembakau dan 1 Juta orang perokok pasif. Setiap menit 10 orang meninggal akibat penggunaan tembakau dan konsumsi rokok. Di Indonesia, Kementerian Kesehatan melaporkan bahwa pada tahun 2020, 225.700 orang meninggal dunia akibat perilaku mengkonsumsi rokok. Bahkan, WHO pernah menyatakan bahwa dampak dari tembakau dan rokok telah menyebabkan kematian ratusan juta orang di dunia sehingga tembakau dan rokok dianggap seolah seperti “virus” yang menyebabkan “epidemi” berskala global.

Berbagai upaya dilakukan oleh masyarakat internasional, lembaga kesehatan internasional dan berbagai NGO internasional untuk menghilangkan dan mengurangi resiko penggunaan tembakau dan konsumsi rokok pada kesehatan masyarakat global (Putri & Paulus, 2014). Hal ini beralasan mengingat sampai dengan tahun 2021, jumlah perokok di dunia mencapai 1.14 Milyar orang, dimana Indonesia dinobatkan sebagai negara dengan jumlah perokok terbesar di dunia, yakni mencapai 58 Juta perokok pria dan 3,46 Juta perokok wanita, diikuti dengan China, India, Amerika Serikat, Jepang, Turki, Vietnam, Philipina, dan Bangladesh. Ditambah dengan telah mengguritanya industri hasil tembakau (IHT), khususnya perusahaan / korporasi rokok dalam skala global yang telah berjaln berkelindan dengan aspek ekonomi, sosial, dan pembangunan.

Salah satu upaya maksimal dan mengkrystal yang telah dilakukan oleh

masyarakat internasional dalam kerangka lembaga kesehatan internasional WHO dalam mengurangi dampak pertembakauan dan perilaku merokok adalah menyusun perjanjian internasional yang diberi nama *Framework Convention on Tobacco Control* (FCTC) atau Kerangka Pengendalian Tembakau (Ahsan, dkk, 2018). FCTC disepakati sebagai sebuah konvensi internasional yang mengikat pada konferensi kesehatan dunia pada tanggal 21 Mei 2003, setelah melalui proses pembahasan dan perdebatan yang panjang selama kurang lebih 4 tahun (Maba, 2008). Sampai dengan saat ini, sudah ada 187 negara di dunia yang meratifikasi FCTC dan masih ada 9 negara lagi yang belum meratifikasi perjanjian internasional tersebut, salah satunya Indonesia. Indonesia merupakan satu-satunya negara di Asia yang belum meratifikasi FCTC (Sianturi, 2014). Hal ini sangat ironis karena sejak awal pembahasan terbentuknya FCTC, justru Indonesia yang aktif dan gigih memperjuangkan pentingnya terbentuknya konvensi internasional yang mengatur tentang tembakau dan rokok karena merusak masa depan dunia (Pambudi, 2021). Bahkan, Indonesia disebut-sebut sebagai salah satu inisiator dari terbentuknya FCTC. Akan tetapi, setelah FCTC disepakati, terbentuk dan diratifikasi oleh banyak negara, Indonesia belum meratifikasi, ditengah tekanan internasional agar supaya Indonesia segera meratifikasi FCTC. Negara-negara penghasil tembakau terbesar di dunia dan pengkonsumi rokok terbesar di dunia, seperti China, India, Amerika Serikat, dan Brazil meratifikasi FCTC, namun Indonesia malah menolak ratifikasi FCTC (Rajasa & Adhi, 2021).

Penelitian ini akan menganalisis tentang penolakan Indonesia meratifikasi FCTC. Penelitian ini bertolak dari pertanyaan: Mengapa Indonesia menolak

ratifikasi FCTC? Perumusan masalah ini tentu harus dijawab secara ilmiah, sistematis, dan metodologis berbasis pada data, fakta dan informasi yang berdasarkan kajian ilmiah agar supaya terpetakan alasan, motif, dan latar belakang yang mendasari kebijakan luar negeri Indonesia yang menolak ratifikasi FCTC. Peneliti ingin mengupas apa dibalik keputusan dan sikap pemerintah yang menolak ratifikasi, yang dilihat dari aspek proses pengambilan keputusan, khususnya aktor-aktor yang terlibat dalam proses pengambilan keputusan, khususnya aktor yang dominan mempengaruhi kebijakan politik luar negeri Indonesia menolak ratifikasi FCTC.

Sebenarnya sudah banyak penelitian tentang ratifikasi FCTC, namun penelitian yang telah dilakukan sebelumnya, sejauh pengamatan peneliti, belum ada yang mengupas dari aspek teori politik luar negeri versi James S Rosenau. Penelitian ratifikasi FCTC dilakukan oleh Fajar Kurniawan (2020) tentang aspek yuridis dari urgensi ratifikasi FCTC, Trianggirani (2009) yang mengupas faktor internal dan eksternal Indonesia menolak FCTC, Yani Qarin Zaqiyah (2016) yang membahas penolakan ratifikasi FCTC dari aspek proses pengambilan keputusan versi Graham T Allison, dan Indra Purnama Rahman (2012) yang menganalisis tentang aspek kerugian ekonomi semata jika Indonesia meratifikasi FCTC. Urgensi penelitian ini adalah bahwa sejauh penelusuran yang dilakukan oleh peneliti, belum ada penelitian lain yang mengkaji tentang kepentingan nasional Indonesia menolak ratifikasi FCTC yang dilihat dari perspektif teoritik politik luar negeri versi James S Rosenau, yang menganalisis aspek sistemik, governmental, societal, dan idiosinkretik, sehingga kebaruan / *novelty* dari tulisan ini dapat melengkapi mozaik pengetahuan tentang penolakan Indonesia terhadap ratifikasi FCTC, sehingga akan

berkontribusi dalam pembuatan kebijakan pemerintah di masa mendatang, khususnya dalam menata dan mengelola industri hasil tembakau (IHT) di Indonesia.

## **2. Kajian Pustaka dan Kerangka Pemikiran**

Dalam menjawab apa kepentingan nasional Indonesia menolak ratifikasi FCTC, maka dipergunakan landasan teori sebagai pisau analisis agar terpetakan motif, alasan, dan latar belakang dibalik keputusan pemerintah tersebut. Landasan teori yang dipergunakan adalah teori politik luar negeri versi James N Rosenau (2000). Menurut Rosenau, politik luar negeri suatu negara selalu diabdikan untuk kepentingan nasionalnya. Apapun yang dilakukan oleh setiap negara akan selalu ditujukan agar terwujud kepentingan nasionalnya. Sikap dan perilaku setiap negara dalam interaksinya dengan negara lain akan senantiasa dimuarakan pada kepentingan nasionalnya masing-masing (Perwita & Yani, 2006). Dalam pandangan Rosenau, politik luar negeri suatu negara dipengaruhi oleh sumber / input, yakni sumber sistemik (*systemic sources*), sumber masyarakat (*societal sources*), sumber pemerintah (*governmental sources*), dan sumber idiosinkretik (*idiosyncratic sources*).

Sumber sistemik diartikan sebagai lingkungan eksternal / diluar negara yang mempengaruhi antar aktor di dalam negara dalam proses pengambilan keputusan, khususnya menyangkut adanya sistem, regulasi, aliansi, koalisi, maupun hubungan antar negara dalam konteks global dan regional. Sumber masyarakat merupakan lingkungan internal mencakup aspek politik, ekonomi, sosial, sejarah, budaya, dan nilai-nilai yang diyakini oleh masyarakat, khususnya ormas, LSM, asosiasi, komunitas, aktivis maupun berbagai gerakan non pemerintah yang

selalu berupaya mempengaruhi proses pengambilan keputusan yang bersifat publik. Sumber pemerintah adalah lingkungan internal yang meliputi organ, lembaga dan unit kerja yang ada di dalam organisasi pemerintah, seperti kementerian / lembaga pemerintah, partai politik, parlemen, maupun kementerian, yang setiap saat berupaya mengambil bagian dalam sistem pengambilan keputusan. Sumber idiosinkratik adalah nilai-nilai, pengalaman, bakat, persepsi, relasi, minat dan tradisi yang dimiliki oleh para elit politik, elit pemerintah, elit pengambil kebijakan dan aktor penentu kebijakan yang selalu mempengaruhi dalam proses pengambilan keputusan.

Dalam konteks fenomena Indonesia yang tidak meratifikasi FCTC, apabila ditinjau dari teori politik luar negeri James N Rosenau, maka dapat diaplikasikan bahwa terdapat faktor sistemik, faktor masyarakat, faktor pemerintah, dan faktor ideosinkretik yang mendorong sikap dan perilaku politik luar negeri Indonesia yang tidak meratifikasi FCTC. Dugaan ilmiah sementara berdasarkan teori politik luar negeri James S Rosenau ini akan dibuktikan melalui wawancara terhadap informan yang diambil secara *purposive sampling* dan penelusuran studi pustaka / studi literature sehingga akan teruraikan dan terpetakan motif, alasan, dan latar belakang Indonesia yang menolak ratifikasi FCTC.

### **3. Metode Penelitian**

Dalam menjawab pertanyaan penelitian di atas, dipergunakan metode penelitian kualitatif. Metode penelitian kualitatif adalah metode riset yang berupaya menganalisis dan menjelaskan fenomena apa adanya secara mendalam sehingga akan terungkap penyebab dari lahirnya suatu peristiwa, kaitannya dengan peristiwa

lainnya (Creswell, 1998), dan bagaimana proses terjadinya peristiwa tersebut, khususnya motif dan alasan yang mendasari sebuah kejadian, yang dianalisis secara bermakna, terutama mengungkap makna dibalik data dan peristiwa yang terjadi (Denzin & Lincoln, 2009).

Teknik pengumpulan data yang digunakan adalah wawancara mendalam dan studi literature. Wawancara mendalam dilakukan kepada unsur pemerintah (Kementerian Kesehatan, Kementerian Perindustrian, Kementerian Perdagangan, Kementerian Pertanian), unsur DPR (Komisi IX), dan perusahaan rokok (Gabungan Perusahaan Rokok Indonesia), dan unsur petani tembakau (Asosiasi Petani Tembakau Indonesia). Studi literature diarahkan pada berbagai dokumen, jurnal, buku, dan laporan penelitian yang membahas tentang ratifikasi FCTC agar terpetakan “state of the art” dan “novelty” dari penelitian ini diantara penelitian sejenis yang dilakukan peneliti sebelumnya.

## **4. Hasil dan Pembahasan**

### **4.1 Apa Itu FCTC?**

FCTC adalah sebuah konvensi internasional yang berada dibawah naungan organisasi kesehatan dunia WHO (Nur Heriyanto, 2016). FCTC mulai disepakati dan berlaku mengikat sejak tahun 2003 dan sebagian besar negara di dunia sudah meratifikasinya. Tujuan dari lahirnya FCTC adalah untuk untuk mengurangi efek negative dari industri tembakau dan dampak perilaku aktif merokok dari masyarakat, termasuk paparan asap rokok bagi perokok pasif (Mulyana, 2014). Ancaman kesehatan dari efek yang ditimbulkan perilaku merokok dan paparan asap rokok sangat membahayakan kesehatan individu dan kesehatan masyarakat. FCTC lahir untuk

melindungi generasi saat ini dan generasi masa mendatang (generasi milenial dan generasi zilenial) dari efek konsumsi rokok dan asap rokok.

FCTC merupakan aturan internasional yang terdiri atas 11 Bab dan 38 Pasal yang mengatur secara khusus tentang bagaimana mendorong semua anggota / peserta konvensi untuk mengambil langkah yang tegas dan signifikan tentang tata kelola industri tembakau dan pengendalian pasokan rokok serta perilaku merokok (Achadi, 2008). Pasal 13 FCTC menegaskan bahwa setiap negara anggota melakukan pelarangan total terhadap jenis iklan, pemberian sponsorship, dan promosi produk tembakau. Pasal 8 menekankan bahwa rokok dapat menyebabkan penyakit, kematian, dan kecacatan, sehingga harus dilakukan aturan berupa kawasan tanpa rokok secara menyeluruh. Pasal 6 mewajibkan negara-negara peserta konvensi untuk menaikan pajak tembakau dan melarang bebas bea cukai untuk produk tembakau. Pasal 9 dan 10 mewajibkan negara-negara peserta konvensi agar mengatur kandungan produk tembakau. Indonesia sejak awal adalah negara yang aktif terlibat dalam pembahasan dan penyusunan berbagai isu, regulasi, dan pasal-pasal dalam FCTC (Mulyana, 2015). Kendati demikian, Pemerintah Indonesia pada menit-menit akhir, tidak meratifikasi dan membatalkan penandatanganan dokumen FCTC, hingga batas akhir tanggal 31 Mei 2003. Sampai dengan saat ini, Indonesia merupakan negara di Asia Pasifik dan OKI yang tidak meratifikasi FCTC. Padahal, FCTC merupakan suatu hukum internasional yang telah diratifikasi oleh 187 negara, termasuk negara-negara yang berpredikat sebagai penghasil tembakau terbesar di dunia. Inilah yang merupakan sebuah fenomena ironis,

janggal, dan tentunya perlu mendapatkan penjelasan ilmiah dalam penelitian ini.

#### 4.2 Keuntungan Meratifikasi FCTC

Dalam menganalisis penyebab Indonesia tidak meratifikasi FCTC, maka terlebih dahulu akan diuraikan tentang keuntungan bagi Indonesia meratifikasi FCTC. Aspek kesehatan menjadi keuntungan dari ratifikasi FCTC, dimana melalui ratifikasi FCTC akan melindungi generasi muda dari efek industri tembakau, dampak penggunaan rokok, dan efek paparan asap rokok. Konsumsi rokok yang tinggi pada masyarakat Indonesia akan menjadi ancaman bagi kesehatan masyarakat, dimana banyak sekali penyakit yang muncul pada masyarakat yang ternyata disebabkan oleh rokok (Santoso, 2014). Efek rokok dapat menyebabkan kematian, kecacatan, dan munculnya berbagai penyakit kronis. Ditambah lagi dengan munculnya fenomena perokok anak dan remaja yang masiff di setiap daerah di wilayah Indonesia sehingga mengancam masa depan sumber daya manusia Indonesia.

Biaya dan anggaran negara untuk membiayai orang yang sakit karena merokok melalui jaminan sosial kesehatan, seperti BPJS membengkak dan berbagai asuransi kesehatan lainnya yang membengkak karena banyaknya penyakit akibat dari perilaku merokok. APBN dan APBD banyak tersedot untuk membiayai BPJS sehingga pada akhirnya justru akan mengancam pertumbuhan ekonomi dan kesejahteraan masyarakat. Indeks Pembangunan Manusia (IPM) Indonesia berada dalam kondisi stagnasi karena aspek kesehatan masih sangat rendah, yang tentunya, salah satunya, disebabkan oleh banyaknya orang sakit, meninggal dunia, dan mengalami kecacatan karena perilaku merokok dan paparan asap rokok. Perokok aktif dan perokok pasif sangat banyak di

Indonesia sehingga mengancam kesehatan masyarakat. Ratifikasi FCTC tentu menjadi kebutuhan agar supaya dapat bermanfaat dalam melindungi masyarakat dari ancaman rokok yang mengancam kesehatan masyarakat. Keuntungan ratifikasi FCTC tentu awalnya dari aspek kesehatan agar supaya masyarakat terlindungi dari perilaku merokok dan melahirkan SDM unggul untuk Indonesia yang maju dan sejahtera, terbebas dari konsumsi rokok maupun paparan asap rokok, di tengah masyarakat.

#### **4.3 Kerugian Tidak Meratifikasi FCTC**

Sementara itu, kerugian Indonesia yang tidak meratifikasi FCTC adalah : (1) Indonesia akan menjadi tujuan dan target pemasaran industri rokok nasional dan global yang tentunya akan beresiko merusak stabilitas kesehatan generasi masa depan bangsa dan menghambat peningkatan kualitas SDM yang unggul; (2) Perilaku konsumsi rokok di tengah masyarakat Indonesia diprediksi akan semakin meningkat khususnya pada kalangan komunitas rentan, seperti anak, remaja, ibu hamil, dan penduduk yang tergolong miskin, yang pada akhirnya akan meningkatkan angka penyakit / kesakitan dan kematian yang terjadi akibat dari konsumsi rokok; (3) Indonesia dipastikan tidak akan memiliki kesempatan untuk mengikuti acara conference of party atau konferensi antar negara-negara yang telah meratifikasi FCTC guna memperjuangkan berbagai kepentingan dan ikut dalam pembahasan / negosiasi implementasi panduan dan juga protokol dalam FCTC.

Berdasarkan hal itu, sebenarnya banyak sekali kerugian yang dialami oleh Indonesia yang tidak meratifikasi FCTC, khususnya berkaitan dengan aspek kesehatan manusia, ancaman kesehatan publik, dan berkenaan dengan harkat dan martabat bangsa dalam melindungi

masyarakat, terutama anak dari ancaman penyakit (Gettari, 2020). Kemajuan bangsa sangat ditopang oleh sumber daya manusia yang unggul dan bermutu. Sumber daya manusia yang bermutu sangat ditentukan oleh aspek kesehatan. Tingkat kesehatan masyarakat, khususnya kondisi kesehatan individu / perorangan sangat menentukan sistem kekebalan kesehatan masyarakat. Bagaimana SDM bisa dikatakan unggul, bermutu, dan berkualitas apabila banyak penyakit yang menjangkiti, banyak yang meninggal dunia, dan banyak yang mengalami kecacatan karena penyakit. Penyakit yang mengancam manusia ini disinyalir banyak berasal dari konsumsi rokok maupun paparan asap rokok.

Melihat fakta keuntungan meratifikasi FCTC dan fakta kerugian tidak meratifikasi FCTC tersebut, menjadi pertanyaan publik, mengapa Pemerintah Indonesia tidak meratifikasi konvensi internasional dibawah naungan WHO tersebut? Peneliti menduga bahwa kebijakan pemerintah menolak ratifikasi FCTC tentu ada alasannya, ada motifnya, dan ada latar belakangnya. Oleh karena itu, peneliti ingin mengupas motif, alasan, dan latar belakang yang mendasari sikap, perilaku, dan kebijakan pemerintah yang menolak ratifikasi FCTC di tengah kecaman, desakan dan kritikan dari berbagai pihak/kelompok agar supaya pemerintah Indonesia meratifikasi FCTC.

#### **4.4 Tarik Menarik Kepentingan Dalam Penolakan Ratifikasi FCTC**

Untuk menganalisis dan mengupas mengapa pemerintah Indonesia menolak ratifikasi FCTC, maka dipergunakan teori politik luar negeri versi James S Rosenau, dimana politik luar negeri suatu negara selalu dipengaruhi oleh faktor sistemik, societal, governmental, dan idiosinkretik. Apabila teori ini diaplikasikan dalam

menjawab mengapa Indonesia menolak ratifikasi FCTC, maka jawabannya adalah adanya faktor sistemik, faktor societal, faktor governmental, dan faktor idiosinkretik, yang mempengaruhi proses pengambilan keputusan di dalamnya, khususnya adanya konstelasi tarik menarik antar aktor yang mengusung kepentingannya masing-masing, mengalami dinamika tarik ulur, pergulatan, negosiasi, dan lobi untuk meloloskan agendanya masing-masing. Untuk menganalisis proses pengambilan keputusan dibalik penolakan pemerintah Indonesia dalam meratifikasi FCTC, akan dipetakan aktor-aktor politik beserta agenda dan kepentingannya masing-masing yang mempengaruhi proses pengambilan keputusan, yang akan diuraikan sebagai berikut:

#### a. Faktor Sistemik

Aktor yang terlibat dalam lingkup sistemik ini adalah organisasi internasional (WHO) dan NGO internasional yang bergerak di bidang kesehatan, yang menekan pemerintah Indonesia agar supaya pemerintah meratifikasi FCTC melalui berbagai forum internasional, khususnya tekanan, desakan, dan dorongan agar Indonesia secepatnya meratifikasi FCTC karena sudah sangat mendesak. Namun demikian, tekanan internasional baik dari negara-negara, organisasi internasional, dan NGO internasional terhadap Indonesia agar meratifikasi FCTC masih sangat lemah dan tidak dibarengi dengan tekanan kuat bahkan ancaman, sehingga pemerintah Indonesia tetap bersikukuh untuk tidak meratifikasi FCTC. Ditambah lagi dengan persepsi dan keyakinan pemerintah Indonesia yang menganggap bahwa FCTC merupakan rezim internasional yang mengikat setiap negara anggota sehingga apabila Indonesia meratifikasi FCTC maka

akan menjadikan Indonesia terjebak dalam jebakan rezim internasional. Pemerintah Indonesia menilai bahwa FCTC merupakan produk sistemik global Barat yang ingin menguasai pasar domestik Indonesia sehingga menjadi pintu masuk bagi produk tembakau dan rokok untuk membanjiri pasar domestik Indonesia sehingga akan merugikan perekonomian nasional, khususnya industri hasil tembakau.

#### b. Faktor Societal

Aktor yang terlibat dalam lingkungan societal bersifat beragam, baik yang pro ratifikasi FCTC maupun yang kontra ratifikasi FCTC. Pihak yang pro ratifikasi FCTC adalah kalangan aktivis dan asosiasi yang berkaitan dengan kesehatan, khususnya Ikatan Dokter Indonesia dan berbagai komunitas kesehatan masyarakat Indonesia. Sedangkan pihak yang kontra terhadap ratifikasi FCTC adalah asosiasi petani tembakau di berbagai daerah di seluruh Indonesia. Bagi masyarakat yang pro ratifikasi, seperti IDI misalnya, sangat getol dan gigih mendesak pemerintah melalui berbagai media massa maupun media sosial termasuk menciptakan opini publik agar supaya pemerintah segera meratifikasi FCTC. Bahkan, bentuk aspirasi ini juga dilakukan melalui aksi unjuk rasa, aksi demonstrasi dan berbagai aksi sosial lainnya yang mengundang perhatian publik. Bagi masyarakat yang anti ratifikasi FCTC yang diwakili oleh Asosiasi Petani Tembakau Indonesia (APTI), ratifikasi FCTC merupakan kesalahan fatal dan akan mengancam petani tembakau lokal sehingga asosiasi ini selalu aktif merespon berbagai isu dan kebijakan yang berhubungan dengan pertembakauan, termasuk ratifikasi FCTC. Berbagai lobi dilakukan oleh asosiasi petani tembakau dan didukung oleh korporasi rokok nasional yang berkepentingan pula agar

supaya Indonesia tidak meratifikasi FCTC karena akan merugikan industri rokok nasional dan mengancam para buruh yang banyak bekerja di sector industri rokok nasional selama ini. Salah satu kutipan dari aktivis kesehatan dan pengurus inti IDI adalah Daeng M Faqih, tentang ratifikasi FCTC, dalam salah satu webinar sebagai berikut:

*“Yang paling penting adalah semua pihak harus mendorong pemerintah untuk meratifikasi FCTC sebagai komitmen untuk melindungi generasi masa depan bangsa. FCTC adalah bentuk komitmen global dalam penggunaan tembakau. Industri rokok saat ini sudah sangat membahayakan kesehatan masyarakat, baik itu rokok konvensional maupun rokok elektrik (vape) yang harus menjadi perhatian semua pihak. Oleh karena itu, mohon kepada pemerintah untuk serius memikirkan ratifikasi FCTC”.*

#### c. Faktor Governmental

Aktor yang terlibat dalam lingkup governmental ini terbelah menjadi dua, yakni Kementerian Kesehatan yang mendukung ratifikasi FCTC dan Kementerian Perindustrian, Kementerian Perdagangan, serta Kementerian Pertanian yang menolak ratifikasi FCTC. Bagi Kementerian Kesehatan, ratifikasi FCTC merupakan sebuah keniscayaan dan keharusan apabila Indonesia ingin maju, tangguh, dan sejahtera dengan SDM yang unggul, yang ditopang oleh aspek kesehatan masyarakat yang tinggi. Kementerian Kesehatan meyakini bahwa banyak sekali keuntungan dan manfaat yang akan didapatkan apabila Indonesia meratifikasi FCTC, khususnya berkenaan dengan aspek kesehatan manusia, kesehatan masyarakat, dan SDM yang sehat. Kementerian Kesehatan melakukan berbagai upaya agar supaya pemerintah melakukan ratifikasi FCTC. Bagi Kementerian Perindustrian, Kementerian Perdagangan, dan Kementerian

Perdagangan, ratifikasi FCTC merupakan kesalahan besar karena akan merugikan para petani tembakau lokal, mengancam industri rokok nasional, menghambat pertumbuhan ekonomi, dan mengancam stabilitas ekonomi nasional. Ketiga Kementerian ini meyakini bahwa industri hasil tembakau dan industri rokok nasional merupakan tulang punggung ekonomi nasional, yang selama ini banyak mendukung pembangunan nasional, khususnya peningkatan lapangan kerja, peningkatan ekonomi petani tembakau, menyumbang pajak, dan mensejahterakan masyarakat. Ditambah lagi bahwa industri hasil tembakau selama ini tidak hanya sekedar bermanfaat secara ekonomi, namun sudah menjadi symbol, identitas, budaya, dan jati diri bangsa dimana industri hasil tembakau merupakan warisan bangsa yang lahir secara turun temurun. Oleh karena itu, berbagai upaya dilakukan agar supaya pemerintah tidak meratifikasi FCTC. Salah satu kutipan wawancara Ketua Umum Gabungan Perserikatan Pabrik Rokok Indonesia (GAPRI), Henri Najoran, tentang ratifikasi FCTC adalah:

*“FCTC merupakan perjanjian internasional yang akan merugikan industri rokok nasional apabila Indonesia meratifikasinya. Sebaiknya, pemerintah Indonesia tidak perlu meratifikasi FCTC karena sebenarnya Indonesia telah memiliki aturan hukum berupa PP No 109 Tahun 2012 tentang Pengamanan Bahan Yang Mengandung Zat Adiktif Berupa Produk Tembakau Bagi Kesehatan. PP ini sudah melampaui aturan dalam FCTC, dimana PP ini lebih lengkap, lebih detail, dan lebih terperinci dalam mengatur industri hasil tembakau, sehingga tidak perlu lagi ratifikasi FCTC”.*

#### d. Faktor Idiosinkretik

Aktor yang terkait dengan lingkup ideosinkretik adalah para pengambil keputusan yang ada di parlemen, khususnya Komisi IX DPR RI, yang sebagian menolak ratifikasi FCTC. Salah



satu anggota DPR yang sangat gigih membela petani tembakau dari ancaman ratifikasi FCTC adalah Misbakhun. Misbakhun selalu menolak ratifikasi FCTC dengan alasan akan merugikan petani tembakau lokal, mengancam pasar domestik karena akan banjir produk rokok asing, dan berpotensi mematikan industri rokok nasional yang ada sejak dulu secara turun temurun.

Sikap anggota DPR yang satu ini tidak terlepas dari pengalaman, sejarah, dan nilai-nilai yang ada dalam dirinya sejak lahir sebagai anak petani tembakau, sehingga mempengaruhi sikap, cara berpikir dan perilaku dalam memandang industri hasil tembakau, sehingga sangat wajar apabila menolak ratifikasi FCTC. Salah satu kutipan wawancara dengan Misbakhun dalam acara webinar yang diselenggarakan oleh Unjani Cimahi sebagai berikut:

*“Industri Hasil Tembakau (IHT) merupakan warisan nenek moyang yang harus dijaga dan dipertahankan dari ancaman global Barat, khususnya ratifikasi FCTC. Jutaan masyarakat yang menggantungkan hidupnya pada sector pertembakauan dan industri rokok, sehingga keputusan meratifikasi FCTC adalah kesalahan besar dan tidak berbasis pada kepentingan nasional. FCTC adalah alat global Barat untuk menguasai industri tembakau nasional dan industri rokok nasional, sehingga harus diwaspadai dan pemerintah harus cermat serta berpihak pada rakyat dan kepentingan nasional dalam menyikapi pro dan kontra ratifikasi FCTC. sector tembakau dan sector industri rokok sudah banyak menyumbang pada pendapatan negara dan juga menjadi identitas sosial, budaya, serta jati diri bangsa. Jangan sampai rusak dan hancur karena kebijakan ratifikasi FCTC”.*

#### 4.4 Aktor Dominan Dibalik Penolakan Ratifikasi FCTC

Sebelum menjelaskan tentang aktor dominan dalam penolakan ratifikasi FCTC, maka akan dikelompokkan terlebih dulu

tentang pihak yang pro dan pihak yang kontra terhadap ratifikasi FCTC yang kesemuanya mempengaruhi proses pengambilan keputusan yang dibuat oleh pemerintah yang menolak ratifikasi, baik aktor dalam lingkup sistemik, societal, governmental maupun idiosinkretik, sebagai berikut:

**Tabel 1.**  
**Aktor Pro dan Kontra Ratifikasi FCTC**

No	Aktor	
	Pro Ratifikasi FCTC	Kontra Ratifikasi FCTC
1	Kementerian Kesehatan	Kementerian Perindustrian
2	Kementerian Keuangan	Kementerian Perdagangan
3	Ikatan Dokter Indonesia	Kementrian Pertanian
4	Koalisi Warga Untuk Bebas Asap Rokok Jakarta	Asosiasi Petani Tembakau Indonesia (APTI)
5	Badan Eksekutif Mahasiswa (BEM)	Forum Serikat Pekerja Rokok Tembakau Makanan & Minuman (FSP RTMM)
6	Ikatan Pelajar Indonesia	Misbakhun (Anggota DPR RI Komisi IX)
7	Tobacco Control Support Center (TCSC)	Gabungan Perserikatan Pabrik Rokok Indonesia (GAPPRI)

Berdasarkan tabel tersebut, dapat dikatakan bahwa terdapat banyak sekali aktor yang pro dan kontra dalam ratifikasi FCTC yang bergelut, tarik menarik, dan saling lobi serta saling menekan pemerintah dalam isu ratifikasi FCTC. Pada akhirnya, pemerintah tidak bergeming, menolak ratifikasi FCTC, dan tidak meratifikasi FCTC merupakan hasil dari pergumulan, pergulatan, dan tarik menarik kepentingan antar aktor. Keputusan resmi pemerintah

sampai dengan saat ini yang tidak meratifikasi FCTC dapat diartikan bahwa pemerintah lebih mempertimbangkan para aktor politik yang kontra terhadap ratifikasi FCTC dan kurang memperhatikan aktor yang pro terhadap ratifikasi FCTC. Hal ini mencerminkan bahwa para aktor yang kontra ratifikasi FCTC berhasil mempengaruhi pemerintah untuk menolak ratifikasi dan ini menandakan kemenangan dari aktor yang kontra ratifikasi FCTC serta menjadi penanda pula sebagai kekalahan dari aktor yang pro ratifikasi FCTC.

Mencermati berbagai aktor yang pro dan kontra dalam isu ratifikasi FCTC, dapat ditegaskan bahwa pemerintah lebih memilih dan berpihak pada aktor yang kontra ratifikasi yang mengusung agenda dan kepentingan ekonomi, dibandingkan dengan aktor yang pro ratifikasi FCTC yang mengangkat agenda dan kepentingan kesehatan. Dalam kaitan ini, pemerintah bisa dikatakan masih memprioritaskan kepentingan ekonomi, khususnya perlindungan petani tembakau lokal, pengamanan terhadap tenaga kerja / buruh di sector industri hasil tembakau, peningkatan pajak / bea cukai, pemeliharaan pasar domestik, dan kesejahteraan ekonomi nasional. Aspek kesehatan yang diusung oleh aktor pro ratifikasi FCTC sebenarnya dianggap penting bagi pemerintah, namun penyelamatan ekonomi / industri lebih menjadi prioritas.

Dalam tataran ini, sebenarnya, sebelum memutuskan untuk menolak ratifikasi FCTC, pemerintah mengalami dilemma dan berada di persimpangan jalan, apakah meratifikasi FCTC atau menolak ratifikasi FCTC. Pemerintah mencermati usulan, masukan, desakan, kritikan, dan tekanan dari para aktor yang pro dan kontra ratifikasi FCTC. Namun, pada akhirnya pemerintah harus memilih, harus bersikap, dan harus tegas. Ketegasan ini ditunjukkan

dengan menolak ratifikasi dengan pertimbangan ekonomi dan menomorduakan aspek kesehatan. Dilemma antara keamanan kesehatan dan keamanan ekonomi ini ditanggapi, dicermati, dan dialami oleh pemerintah dengan mengambil opsi berupa keamanan ekonomi masih jauh lebih penting saat ini dibandingkan keamanan kesehatan. Akhirnya, dapat dikatakan bahwa aktor yang paling dominan dan dikatakan menjadi pemenang (*the winner*) saat ini adalah aktor yang kontra ratifikasi FCTC.

## 5. Kesimpulan dan Rekomendasi

Permasalahan tembakau dan persoalan rokok merupakan isu global dalam konstelasi hubungan internasional, sehingga menjadi perhatian global. Ancaman kesehatan yang disebabkan oleh industri hasil tembakau dan industri rokok menjadi ancaman non militer yang dapat mengancam jiwa manusia, berupa penyakit, kematian, dan kecacatan. Jutaan orang meninggal dunia setiap tahunnya hanya karena konsumsi rokok dan efek dari paparan asap rokok. Maraknya perokok aktif dan perokok pasif menjadikan ancaman kesehatan global sehingga WHO mendorong adanya regulasi internasional untuk mencegah dan mengendalikan tembakau dan konsumsi rokok. Aturan global dalam bentuk perjanjian internasional itu adalah FCTC. Sebagai negara yang ikut menggagas terbentuknya FCTC sejak awal kelahirannya, Indonesia membuat keputusan yang mengejutkan masyarakat internasional dengan tidak meratifikasi FCTC. Padahal, selama ini, Indonesia dianggap oleh banyak negara di dunia sebagai negara yang paling aktif untuk merumuskan pasal-pasal dalam FCTC. Inilah yang fenomena yang paling ironis dalam penelitian ini, dimana penelitian ini ingin mencari jawab terhadap

masalah mengapa Indonesia menolak ratifikasi FCTC, di tengah desakan dan kecaman dari masyarakat domestik dan internasional, agar pemerintah Indonesia meratifikasi FCTC.

Dengan menggunakan pisau analisis Teori Politik Luar Negeri James N Rosenau, dapat dikatakan bahwa keputusan pemerintah Indonesia menolak ratifikasi FCTC dipengaruhi oleh sumber / input berupa faktor sistemik (persepsi bahwa FCTC adalah rezim internasional yang dipergunakan oleh negara Barat sebagai alat untuk menguasai pasar rokok domestik), faktor *societal* (adanya tekanan dari kalangan masyarakat petani tembakau dan korporasi industri rokok yang menolak ratifikasi FCTC karena akan merugikan kepentingan petani tembakau dan industri rokok), faktor *governmental* (kegigihan dari Kementerian Perindustrian, Kementerian Perdagangan, dan Kementerian Pertanian yang menekan dan bersikukuh agar pemerintah tidak meratifikasi FCTC), dan faktor *idiosinkretik* (berupa nilai, pengalaman, relasi, persepsi, dan aspek historis dari para aktor, khususnya Misbakhun, Anggota DPR Komisi IX, yang menolak secara tegas ratifikasi FCTC).

### Daftar Pustaka

#### *Acuan dari buku:*

- Achadi, Anhari. 2008. "Regulasi Pengendalian Masalah Rokok di Indonesia", dalam *Jurnal Kesehatan Masyarakat*. Vol. 2 No. 4 Februari. DOI: <http://dx.doi.org/10.21109/ke-smas.v2i4.259>.
- Ahsan, Abdillah, dkk. 2018. *Kondisi Sosial dan Ekonomi Negara-Negara Peratifikasi Framework Convention on Tobacco Control (FCTC): Sebuah Pembelajaran*

untuk Indonesia. Depok: UI Publishing.

- Barber S et.al. 2008. *Ekonomi Tembakau di Indonesia*. Depok: Lembaga Demografi FEUI.
- Creswell, J. W. 1998. *Qualitative Inquiry and Research Design: Choosing Among Five Traditions*. California: Sage Publikations.
- Denzin, N. & Lincoln, Y. 2009. *Handbook of Qualitative Research*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Perwita, Anak Agung Banyu dan Yani, Yanyan Mochamad. 2006. *Pengantar Ilmu Hubungan Internasional*. Bandung : Remaja Rosdakarya.
- Rosenau, James N. 2000. *International relations and Foreign Policy: A Reader on Research and Theory*. Free Press.

#### *Acuan artikel dalam Jurnal:*

- Gettari, Trie Rahmi. 2022. "Perlindungan Hukum Terhadap Anak dari Bahaya Tembakau di Tinjau dari Hukum Internasional dan Hukum Nasional", dalam *Datin Law Jurnal*. Vol 3, No 1. DOI: <http://dx.doi.org/10.36355/dlj.v3i1.844>.
- Ismail, Achmad & Keliat, Makmur. 2021. *Kebijakan Luar Negeri Indonesia dalam Sengketa Family Smoking Prevention and Tobacco Control Act: Analisis Two-Level Game Theory*. *Jurnal JISPO*. Vol. 11, No. 1. DOI: <https://doi.org/10.15575/jispo.v11i1.10844>
- Kurniawan, Fajar. 2020. *Urgensi Meratifikasi Framework Convention on Tobacco Control (FCTC) Dalam Upaya Pengendalian Konsumsi Tembakau*

- Di Indonesia, dalam *Jurnal Hukum & Pembangunan*. Vol. 50 No. 2 (2020). 317-328. <https://scholarhub.ui.ac.id/dharmas-isy/vol1/iss1/29/>.
- Maba, Gufron. 2008. *Ternyata Rokok Haram*. Surabaya: Java Pustaka.
- Mulyana, Asep. 2015. *Petani Tembakau di Indonesia: Sebuah Paradoks Kehidupan*. Jakarta: Leutikaprio.
- Mulyana, Asep. 2014. "Kerangka HAM Bagi Kebijakan Pengendalian Tembakau", dalam *Jurnal Wacana Kinerja*. Vol. 17, No. 2. DOI: <http://dx.doi.org/10.31845/jw.k.v17i2.230>.
- Nur Heriyanto, D. S. 2016. "Recent Development on Tobacco Control Policy in Indonesia: Analyzing Obstacles Faced by Indonesia in the Ratification of Framework Convention on Tobacco Control", dalam *Jurnal Hukum IUS QUIA IUSTUM*, 21(2),157–174. DOI: <https://doi.org/10.20885/iustum.vo121.iss2.art1>
- Pambudi, Aloysius Anandyo. 2021. "Analisis Keputusan Indonesia Terhadap Who Fctc Pada Masa Kepemimpinan Presiden Joko Widodo Tahun 2014-2019", dalam *MANDALA: Jurnal Ilmu Hubungan Internasional*. Vol.4 No.1 Januari-Juni. DOI: <http://dx.doi.org/10.33822/mjih.v4i1.2455>
- Putri, S. A., Priyono, J., & Paulus, D. H. 2014. *Framework Convention on Tobacco Control Sebagai Upaya Perlindungan Kesehatan Dalam Konteks GATT*. *Diponegoro Law Review*, 3 (2).
- Rajasa, Fitria Marsha Qitara & Adhi P., Nugroho. 2021. "Quo Vadis Perlindungan Hak Kesehatan Bagi Perokok Pasif Di Indonesia", dalam *Mimbar Hukum*. Vol. 33 No. 2. DOI: <https://doi.org/10.22146/mh.v33i2.2479>.
- Santoso, Aditia Bagus. 2014. "Analisis Hukum Dampak Belum Diratifikasi Kerangka Kerja Konvensi Pengendalian Tembakau (Framework Convention on Tobacco Control) Bagi Indonesia", dalam *fiat Justitia Jurnal Ilmu Hukum*. Vol. 8 No.4. Oktober-Desember.
- Sianturi, Sri Ruth Meilina. 2014. "Resistensi Komunitas Kretek Dalam Mempertahankan Kesejahteraan Kretek Di Indonesia", dalam *Jurnal Kajian Komunikasi*. Vol 2, No 2. DOI: <https://doi.org/10.24198/jkk.v2i2.7382>
- Acuan dari tugas akhir, laporan penelitian, skripsi, tesis dan disertasi :**
- Purnama, Indra. 2012. *Analisis Penolakan Indonesia Terhadap Ratifikasi Framework Convention On Tobacco Control*. Skripsi. Malang. Universitas Brawijaya.
- Trianggarni. 2009. *Alasan Indonesia Belum Meratifikasi FCTC*. Skripsi. Surabaya. Universitas Airlangga.
- Zakiah, Yani Qarin. 2016. *Analisis Ratifikasi Framework Convention On Tobacco Control (Fctc) Dengan Model Politik Birokratik Milik Graham Tillet Allison*. Sarjana thesis. Malang. Universitas Brawijaya.