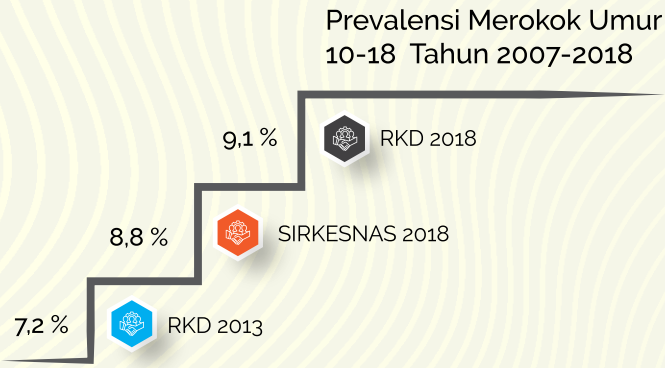
POLITIK TEMBAKAU DI INDONESIA

DONOR, ELITE POLITIK, DAN KEBIJAKAN PENGENDALIAN TEMBAKAU

Edisi Pertama

Arie Kusuma Paksi | Nanik Prasetyoningsih | Dianita Sugiyo



POLITIK TEMBAKAU DI INDONESIA

DONOR, ELITE POLITIK, DAN KEBIJAKAN PENGENDALIAN TEMBAKAU

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 28 Tahun 2014 tentang Hak Cipta

Lingkup Hak Cipta

Pasal 1 ayat 1

Hak Cipta adalah hak eksklusif pencipta yang timbul secara otomatis berdasarkan prinsip deklaratif setelah suatu ciptaan diwujudkan dalam bentuk nyata tanpa mengurangi pembatasan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pasal 9

1. Pencipta atau Pemegang Hak Cipta sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 memiliki hak ekonomi untuk melakukan: (a) penerbitan Ciptaan; (b) Penggandaan Ciptaan dalam segala bentuknya; (c) penerjemahan Ciptaan; (d) pengadaptasian, pengaransemenan, atau pentransformasian Ciptaan; (e) Pendistribusian Ciptaan atau salinannya; (f) pertunjukan Ciptaan; (g) Pengumuman Ciptaan; (h) Komunikasi Ciptaan; dan (i) penyewaan Ciptaan.

Ketentuan Pidana

Pasal 113

1. Setiap Orang yang dengan tanpa hak melakukan pelanggaran hak ekonomi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf i untuk Penggunaan Secara Komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 1 (satu) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp100.000.000 (seratus juta rupiah).
2. Setiap Orang yang dengan tanpa hak dan/atau tanpa izin Pencipta atau pemegang Hak Cipta melakukan pelanggaran hak ekonomi Pencipta sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf c, huruf d, huruf f, dan/atau huruf h untuk Penggunaan Secara Komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).
3. Setiap Orang yang dengan tanpa hak dan/atau tanpa izin Pencipta atau pemegang Hak Cipta melakukan pelanggaran hak ekonomi Pencipta sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf a, huruf b, huruf e, dan/atau huruf g untuk Penggunaan Secara Komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 4 (empat) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah).
4. Setiap Orang yang memenuhi unsur sebagaimana dimaksud pada ayat (3) yang dilakukan dalam bentuk pembajakan, dipidana dengan pidana penjara paling lama 10 (sepuluh) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp4.000.000.000,00 (empat miliar rupiah).

POLITIK TEMBAKAU DI INDONESIA

DONOR, ELITE POLITIK, DAN KEBIJAKAN PENGENDALIAN TEMBAKAU

Edisi Pertama

Arie Kusuma Paksi | Nanik Prasetyoningsih | Dianita Sugiyo

leutikaprio

Politik Tembakau di Indonesia;
Donor, Elite Politik, dan Kebijakan Pengendalian Tembakau

Penulis : **Arie Kusuma Paksi**
Nanik Prasetyoningsih
Dianita Sugiyo

Pewajah Sampul : **Muhammad Abtar Rozak**
Pewajah Isi : **Muhammad Abtar Rozak**

leutikaprio

Cetakan Pertama, November 2019
Diterbitkan oleh PT. Leutika Nouvalitera
Jl. Sidomulyo No. 351, Bener, Tegalrejo,
Yogyakarta 55243
Telp. (0274) 5015594
www.leutikaprio.com
email: leutikaprio@hotmail.com
ISBN 978-602-371-777-4

Copyright @ 2019
Hak cipta dilindungi oleh undang-undang.
All rights reserved.

PRAKATA

Alhamdulillah, penelitian berjudul: Politik Tembakau di Indonesia; Donor, Elite Politik, dan Kebijakan Pengendalian Tembakau dapat diselesaikan tepat sesuai jadwal yang telah direncanakan.

Penelitian ini dilakukan dengan tujuan untuk berusaha menjelaskan bertujuan untuk dinamika politik yang ada di Indonesia terkait pengendalian tembakau dan dampaknya terhadap upaya "reformasi" yang dikampanyekan oleh donor agar supaya Indonesia mengikuti standar yang telah ditetapkan aktor internasional terkait dengan kebijakan pengendalian tembakau. Penelitian ini juga akan menjelaskan bagaimana kebijakan-kebijakan yang diambil elite terkait dengan pengendalian tembakau merupakan refleksi dari aliansi kekuasaan maupun bentuk dukungan politik terhadap kelompok-kelompok tertentu yang memiliki manfaat politik bagi penguasa.

Peneliti mengakui bahwa penelitian ini masih jauh dari sempurna, sehingga peneliti dengan rendah hati membuka diri untuk menerima masukan dan kritikan yang membina, agar ke depan dapat menghasilkan yang lebih baik dan sempurna.

Penelitian ini terlaksana dalam skema Penelitian Unggulan Prodi. Penelitian ini dapat terlaksana karena dibiayai oleh LP3M UMY selama 1 tahun. Oleh karena itu peneliti mengucapkan ribuan terima kasih kepada LP3M UMY.

Akhirnya, peneliti hanya dapat berdoa dan berharap, semoga hasil penelitian ini dapat bermanfaat bagi seluruh masyarakat, khususnya pihak-pihak yang terkait seperti para pembuat kebijakan dan penghayat aliran kepercayaan.

Yogyakarta, 2019

Peneliti.

RINGKASAN

Penelitian ini mengkaji tentang politik tembakau di Indonesia yang melibatkan aktor internasional dan nasional. Dalam analisis akan disampaikan bagaimana hubungan antara donor dan elite (baik negara maupun non-negara) dan bagaimana relasi antara aktor tersebut melibatkan kekuasaan dan kekuatan struktur yang berdampak pada kebijakan tentang pengendalian rokok di Indonesia. Akibatnya kebijakan-kebijakan yang diambil negara hanya menguntungkan kelompok tertentu, sementara kelompok lain tidak yang memiliki akses dan struktur kekuasaan tidak mampu untuk mencapai kepentingannya.

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dan data diperoleh melalui wawancara dan pengumpulan data tertulis (baik elektronik dan non-elektronik). Responden kunci yaitu dibagi menjadi tiga kategori yaitu: perwakilan donor; PIC TC dari MoH; and petani tembakau. Responden-responden ini akan direktur dengan menggunakan pendekatan langsung dan dengan bola salju (snowball sampling). Hasil penelitian ini sangat penting dalam menjelaskan politisasi kebijakan pendengendalian tembakau di Indonesia yang melibatkan banyak aktor dan kepentingan. Oleh karena itu, hasil dari penelitian ini akan memberikan rekomendasi terkait bagaimana pendekatan yang perlu dilakukan oleh donor sehingga program-program terkait penanggulan tembakau dapat tepat sasaran.

Kata Kunci: Politik Tembakau, Donor, Elite Politik, dan Kebijakan Pengendalian Tembakau

DAFTAR ISI

PRAKATA v

RINGKASAN vi

DAFTAR ISI vii

PENDAHULUAN viii

Donor dan Agenda Pengendalian Tembakau 1

A. Pendahuluan 1

B. Donor dan Agenda Pengendalian Tembakau 5

C. Konteks Pengendalian Tembakau di Indonesia 9

D. Pengendalian Iklan dalam Penurunan Prevalensi Rokok 22

E. Dinamika Hubungan Aktor : Level Nasional dan Lokal Daerah 30

F. Hambatan dalam Penerapan dan Koordinasi Kebijakan Kawasan Tanpa Rokok 35

G. Peluang dan Tantangan Kedepan 39

KESIMPULAN DAN REKOMENDASI 41

DAFTAR PUSTAKA 44

PENDAHULUAN

Masalah pengendalian tembakau merupakan suatu isu yang menjadi perhatian global. Apalagi dampak kesehatan yang berhubungan dengan rokok masih menjadi tertinggi diseluruh dunia. Menurut penelitian yang dilakukan oleh salah satu organisasi kesehatan dunia, World Health Organization (WHO), kematian yang diakibatkan oleh penggunaan tembakau mencapai 6 juta orang per tahun, atau merupakan satu dari sepuluh penyebab kematian diseluruh dunia. Jumlah tersebut termasuk kematian lebih dari 600.000 orang per tahun yang bukan perokok tetapi meninggal akibat dari efek perokok pasif. Jika masalah ini tidak segera diatasi dengan baik maka diperkirakan pada abad ini jumlah korban akibat penggunaan tembakau menjadi 1 miliar orang (WHO, 2013).

Dalam beberapa dekade terakhir, masalah penggunaan tembakau bukan hanya terjadi di negara-negara dalam kategori industri saja. Bahkan hampir 80 persen dari total 1 miliar perokok di dunia hidup di negara-negara yang berpenghasilan rendah dan menengah disamping konsumsi tembakau secara global yang terus meningkat dari tahun ke tahun (WHO, 2013). Menariknya, hasil riset menunjukkan, penggunaan tembakau menurun di beberapa negara yang berpenghasilan tinggi dan menengah akan tetapi justru meningkat pesat di negara-negara berpenghasilan rendah dan menengah. Hal ini disebabkan para perokok di negara-negara penghasilan tinggi dan menengah berhenti atau mati tanpa digantikan oleh perokok baru dan perusahaan-perusahaan tembakau yang semakin memperluas pasar di negara-negara yang berpenghasilan rendah (Giovino et al., 2012).

Sebagaimana yang sudah banyak disampaikan oleh banyak publikasi (Centers for Disease Control and Prevention, 2010), asap rokok mengandung lebih dari 7.000 senyawa kimia, ratusan diantaranya beracun dan sebanyak 69 diantaranya menyebabkan kanker. Merokok juga meningkatkan resiko kehamilan yang merugikan seperti kehamilan ektopik, keguguran dan berat lahir rendah. Selain itu merokok juga memperburuk kondisi kesehatan bagi penderita diabetes dan peningkatan resiko penyakit mata yang menyebabkan kebutaan permanen.

Belum lagi, merokok juga menyebabkan kecanduan, terutama bagi remaja yang tubuhnya rentan terhadap nikotin.

Untuk mengantisipasi peningkatan penderita penyakit akibat penggunaan tembakau, berbagai negara dan organisasi lembaga swadaya masyarakat internasional (INGO) mencapai konsensus untuk untuk memperkuat implementasi Konvensi Kerangka Kerja WHO tentang Pengendalian Tembakau (Framework Convention on Tobacco Cobtrol/FCTC) yang fokus pada pembatasan konsumsi rokok, membatasi produksi rokok bagi perusahaan lokal dan internasional, serta mendorong negara-negara untuk membuat kebijakan yang mendukung kampanye pengurangan tembakau sesuai dengan tujuan FCTC.

Masalahnya, kerangka kerja internasional melalui FCTC hanya berfokus pada kesepakatan dan perjanjian saja. Padahal aspek ekonomi politik sangat penting dalam melihat bagaimana perjanjian tersebut dilaksanakan di berbagai negara. Apalagi fakta membuktikan bahwa sampai saat ini alasan tembakau belum bisa dikontrol secara efektif oleh negara berpenghasilan rendah dan menengah dikarenakan aspek ekonomi politiknya yang tidak terlalu dipahami oleh para aktor internasional. Padahal aspek interaksi ekonomi dan politik menjadi kunci pokok kerangka kerja FCTC berhasil mencapai tujuannya. Misalnya, dalam penelitian yang dilakukan oleh Global Analysis Project Team (2000) diungkapkan bahwa pemahaman ekonomi politik sangat sentral dalam mengetahui bagaimana peta politik di level nasional dan siapa saja aktor yang penting dalam implementasi program FCTC yang berdampak pada strategi nasional dalam pengendalian tembakau. Kasus Thailand dan Zimbabwe membuktikkan hal tersebut. Di Thailand, tekanan dari kelompok anti tembakau dan dukungan dari Kementrian Keuangan berhasil menekan kebijakan luar negeri Amerika Serikat yang berusaha melindungi kepentingan para pengusaha rokok dari negaranya. Kebijakan-kebijakan pro pengendalian tembakau juga berhasil dibuat. Berbeda halnya dengan kasus Zimbabwe, tidak banyak kebijakan pengendalian tembakau yang dihasilkan disebabkan oleh tiga hal: pertama, berbeda dengan di Thailand, Zimbabwe tidak memiliki organisasi anti tembakau yang mendorong dan sekaligus mendukung pemerintah dalam membuat kebijakan pengendalian tembakau.

Kedua, penghasilan dari tembakau yang cukup besar juga menyebabkan negara tidak tertarik untuk membuat kebijakan yang merugikan pendapatan nasional. Terakhir, Pemerintah Zimbawa lebih fokus pada masalah-masalah kesehatan seperti, AIDS, malaria dan kecelakaan lalulintas yang membuat sumberdaya negara sulit untuk fokus dalam permasalahan pengendalian tembakau. Dua studi kasus di atas dengan jelas menunjukkan bahwa kesuksesan implementasi kerangka internasional pengendalian tembakau bergantung pada kontestasi politik ditingkat lokal yang melibatkan banyak aktor dan kepentingan. Bahkan para aktor internasional itu sendiri adalah aktor yang memiliki kepentingan dalam mencapai tujuan dalam 'mengendalikan tembakau'. Hubungan antara aktor tersebut berdampak pada pembuatan kebijakan pengendalian tembakau dan implementasinya. Sehingga bisa diartikan bahwa, kebijakan pengendalian tembakau yang diimplementasikan dinegara berpenghasilan rendah dan menengah tidak akan akan sama efektif. Karena pada negara-negara tersebut terdapat lingkungan kebijakan yang berbeda-beda. Ini membuktikan bahwa penggunaan pendekatan ekonomi politik sangat penting guna memetakan politik dan analisa pemangku kepentingan sehingga meningkatkan efektivitas pelaksanaan program pengendalian tembakau.

Ironisnya, dalam banyak kasus (seperti yang dicontohkan dalam studi di Thailand dan Zimbabwe di atas), aspek ekonomi politik acapkali tidak menjadi fokus kajian dalam rangka untuk meningkatkan efektivitas intervensi internasional dalam isu pengendalian tembakau. Padahal pemahaman ekonomi politik di tingkat lokal akan sangat membantu para aktor untuk lebih memahami bagaimana persoalan pengendalian tembakau bukan hanya terkait kesehatan masyarakat, akan tetapi lebih kepada pertarungan kepentingan dan kekuasaan yang melibatkan banyak pihak (pemerintah nasional dan lokal, perusahaan tembakau, lembaga masyarakat dan seterusnya).

Perbedaan kekuasaan dan kepentingan antara aktor tersebut berdampak pada kebijakan tembakau dan implementasinya. Dengan menggunakan pendekatan ekonomi politik yang dikemukakan oleh (Hutchison, Hout, Hughes, & Robison, 2014), penelitian ini akan menganalisa bahwa analisa politik dan kepentingan sangat dibutuhkan dalam implementasi program internasional, khususnya dalam kasus pengendalian tembakau, dan ini menjadi kunci yang menentukan kebijakan pengaturan konsumsi dan produksi tembakau dalam lingkup internasional. Begitu pula dengan implementasi program yang tersebut di Indonesia, dimana aktor politik berasal dari berbagai unsur dan institusi baik nasional dan lokal, perusahaan tembakau, lembaga swadaya masyarakat. Bahkan lembaga-lembaga internasional, dalam kontek ekonomi politik, merupakan aktor yang memiliki kepentingan dan memiliki 'tujuan' yang ingin dicapai dalam program pengendalian tembakau.Perbedaan sumber-sumber kekuasaan antar para aktor tersebut berdampak pada kebijakan pengendalian tembakau yang akan condong mengakomodir kepentingan tertentu daripada kepentingan masyarakat umum. Secara specifik, dalam penelitian ini, akan dianalisasi bagaimana kebijakan pengendalian tembakau melalui kerangka kerja kerja FCTC diimplementasikan di Indonesia. Analisa khususnya fokus pada peran berbagai aktor dan apa saja kepentingan yang ingin dicapai dari program pengendalian tembakau. Tujuannya untuk menjelaskan bahwa analisis ekonomi politik mutlak dilakukan. Sehingga, kedepan, sebelum implementasi kebijakan pengendalian tembakau, aktor internasional harus terlebih dahulu memetakan ekonomi politik ditingkat lokal sehingga program yang mereka kerjakan dapat mencapai target sesuai dengan yang diharapkan.

DONOR DAN AGENDA PENGENDALIAN TEMBAKAU

A. Pendahuluan

Fakta pengendalian tembakau di Indonesia sudah sangat memprihatinkan. Data Riskesdas menunjukkan pada 2018, angka prevalensi perokok pemula (usia 10-18 tahun), telah mencapai angka 9,1 persen. Hal ini jauh dari target RPJMN Jokowi-JK yang menargetkan angka tersebut turun menjadi 5,4 persen pada 2019. Alih-alih menurun, justru angka prevalensi perokok pemula meningkat hampir dua kali lipat.

Masalah pengendalian tembakau merupakan suatu isu yang menjadi perhatian global. Apalagi dampak kesehatan yang berhubungan dengan rokok masih menjadi tertinggi diseluruh dunia. Menurut penelitian yang dilakukan oleh salah satu organisasi kesehatan dunia, World Health Organization (WHO), kematian yang diakibatkan oleh penggunaan tembakau mencapai 6 juta orang per tahun, atau merupakan satu dari sepuluh penyebab kematian diseluruh dunia. Jumlah tersebut termasuk kematian lebih dari 600.000 orang per tahun yang bukan perokok tetapi meninggal akibat dari efek perokok pasif. Jika masalah ini tidak segera diatasi dengan baik maka diperkirakan pada abad ini jumlah korban akibat penggunaan tembakau menjadi 1 miliar orang (WHO, 2013).

Dalam beberapa decade terakhir, masalah penggunaan tembakau bukan hanya terjadi di negara-negara dalam kategori industry saja. Bahkan hampir 80 persen dari total 1 miliar perokok di dunia hidup di negara-negara yang berpenghasilan rendah dan menengah disamping konsumsi tembakau secara global yang terus meningkat dari tahun ketahun(WHO, 2013). Menariknya, hasil riset menunjukkan, penggunaan tembakau menurun di beberapa negara yang berpenghasilan tinggi dan menengah akan tetapi justru meningkat pesat di negara-negara berpenghasilan rendah dan menengah?. Hal ini disebabkan para perokok di negara-negara penghasilan tinggi dan menengah berhenti atau mati tanpa digantikan oleh perokok baru dan perusahaan-perusahaan tembakau yang semakin memperluas pasar di negara-negara yang berpenghasilan rendah (Giovino et al.,2012).

DAFTAR PUSTAKA

Action on smoking and health (2016) Cutting Down: The Reality of budget cuts to local tobacco control.

Centers for Disease Control and Prevention. (2010). How tobacco smoke causes disease: the biology and behavioral basis for smoking-attributable disease: a report of the surgeon general. https://www.ncbi.nlm.nih.gov/books/NBK53017/

Cohen, J. E. et al. (2000) 'Political ideology and tobacco control', pp. 263–267.

David T. Levy, Raymond G. Boyle, and D. B. A. (2015) 'The Role of Public Policies in Reducing Smoking; The Minnesota SimSmoke Tobacco Policy Model', American Journal of Preventive Medicine, 43, pp. 1–15. doi: 10.1016/j.amepre.2012.07.037.The.

Department of Health, State for Health, E. (2011) Healthy Lives , Healthy People : A Tobacco Control Plan for England.

Giovino, G. A., Mirza, S. A., Samet, J. M., Gupta, P. C., Jarvis,M. J., Bhala, N., . . . Group, G. C. (2012). Tobacco use in 3 billion individuals from 16 countries: an analysis of nationally representative cross-sectional household surveys. *Lancet,* 380(9842), 668-679. doi:10.1016/s0140-6736(12)61085-x.

Global Analysis Project Team. (2000). Political economy of tobacco control in low-income and middle-income countries: lessons from Thailand and Zimbabwe. *Bulletin of the World Health Organization*, 78(7), 913-919.

Hutchison, J., Hout, W., Hughes, C., & Robison, R. (2014). *Political economy and the aid industry in Asia.* London: Palgrave Macmillan.

Muhammad Rizaldy Yusuf, Investigasi Advokasi Pengendalian Tembakau di Indonesia: Studi Kasus TCSC Jawa Timur, Jurnal Analisis Hubungan Internasional, Vol. 5 No. 2, Juni 2016: 438-449. http://journal.unair.ac.id/download-fullpapers-jahie6b5f4d1e3full.pdf.

Reddy, K. S. et al. (no date) 'Integrating tobacco control into health and development agendas', pp. 281–286. doi: 10.1136/tobaccocontrol-2011-050419.

Salunke, S. and Lal, D. K. (2017) 'Multisectoral Approach for Promoting Public Health', pp. 163–168. doi: 10.4103/ijph.IJPH.

The Union Against Tuberculosis and Lung Disease (2012) tobacco industry interference.

Victoria Health (2014) Preventing tobacco use Local government action guide.

WHO. (2013). *Report on the global tobacco epidemic*. Geneva: WHO.

World Health Organisation (2008) Tobacco Industry Interference with Tobacco Control.

POLITIK TEMBAKAU DI INDONESIA

DONOR, ELITE POLITIK, DAN KEBIJAKAN PENGENDALIAN TEMBAKAU

Buku ini disusun dengan tujuan untuk menjelaskan dinamika politik yang ada di Indonesia terkait dengan pengendalian tembakau dan dampak terhadap upaya "reformasi" yang dikampanyekan oleh donor agar supaya Indonesia mengikuti standar yang telah ditetapkan aktor internasional terkait dengan kebijakan pengendalian tembakau.

Dan juga buku ini menganalisis bagaimana hubungan antara donor dan elite (baik negara maupun non-negara) dan bagaimana relasi antara aktor yang melibatkan kekuasaan dan kekuatan struktur yang berdampak pada kebijakan tentang pengendalian rokok di Indonesia. Dalam buku ini disampaikan beberapa hal. Pertama, Donor dan Agenda Pengendalian Tembakau. Kedua, Politik tembakau di Indonesia : Dominasi dan kontestasi kepentingan. Ketiga, Konteks pengendalian tembakau di Indonesia. Keempat, Dinamika hubungan aktor : level nasional dan lokal daerah. Kelima, Hambatan dalam penerapan dan koordinasi kebijakan Kawasan Tanpa Rokok (KTR). Keenam, Peluang dan tantangan kedepan.

Besar harapan kami buku ini dapat bermanfaat bagi seluruh masyarakat, khususnya pihak-pihak yang terkait seperti para pembuat kebijakan dan penghayat aliran kepercayaan.

Edisi Pertama

Arie Kusuma Paksi | Nanik Prasetyoningsih | Dianita Sugiyo

Diterbitkan oleh

UMY UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH YOGYAKARTA

leutikaprio

Jl. Sidomulyo No. 351, Bener,
Tegalrejo, Yogyakarta 55243
Telp. (0274) 5015594

ISBN 978-602-371-777-4