

BAB II

Amerika dan Rezim Internasional Pengaturan Tembakau

Sebagai negara maju, Amerika Serikat tentu memiliki berbagai macam jenis perekonomian yang menjadi tolak ukur pada negara-negara lain. Jenis perekonomian tersebut antara lain pertambangan, pertanian dan peternakan, perindustrian, serta perdagangan. Dalam sektor pertambangan misalnya, bahan-bahan tambang yang penting untuk keperluan industri hampir tersedia semua di AS dan jumlahnya pun cukup besar. Bahan-bahan tambang tersebut antara lain tembaga, batu bara, uranium, timah hitam, dan fosfat. Hasil-hasil tambang lainnya yang terdapat di negeri paman sam tersebut adalah minyak bumi, gas alam, bijih besi, seng, emas, bauksit, dll. Meskipun sebagian besar bahan-bahan kebutuhan industri tersedia dengan jumlah melimpah, Amerika tetap harus mengimpor sebagian bahan-bahan dari negara lain.

Selain sektor pertambangan, perekonomian AS juga didukung oleh sektor pertanian. Namun sebagai negara industri yang kaya, kegiatan dalam sektor pertanian dan peternakan ini umumnya dilaksanakan secara ekstensif. Dengan kata lain, usaha pertanian dan peternakan di negara ini sudah tidak dikerjakan dengan metode tradisional melainkan menggunakan mesin-mesin atau teknologi pertanian modern. Sekedar pengetahuan saja bahwasannya Amerika memiliki daerah penanaman gandum yang disebut wheat belt, daerah penanaman jagung yang disebut corn belt,

daerah penanaman kapas yang disebut cotton belt, serta daerah penanaman tembakau

yang disebut tobacco belt. Hasil-hasil pertanian lainnya antara lain gula tebu, padi, gula bit, buah-buahan, kentang, dll. Selain itu Amerika juga mengusahakan peternakan seperti babi, biri-biri, serta unggas yang diusahakan secara ekstensif dan intensif.

Sektor selanjutnya yang menopang kesejahteraan bangsa Amerika adalah sektor perindustrian. Amerika Serikat memiliki berbagai jenis industri yang tersebar diberbagai daerah. Daerah industri tersebut antara lain Buffalo, Philadelphia, Brimingham, New York, Dallas, St. Louis, San Diego, Los Angles, Kansas City, Detroit, Baltimore, New Orleans, San Fransisco, dll. Jenis-jenis industri yang tersebar di negara tersebut antara lain mesin-mesin, pesawat terbang, mobil, besi dan baja, kapal, alat-alat listrik dan bahan-bahan kimia.

Sektor selanjutnya yang tidak kalah pentingnya bagi perekonomian Amerika adalah sektor perdagangan. Dalam sektor perdagangan ini Amerika menjalin hubungan dagang dengan para mitra dagang diseluruh dunia. Mayoritas barang-barang yang diimpor Amerika antara lain minyak bumi, kayu, tembakau, dll. Adapun ekspornya antara lain yaitu mayoritas adalah barang-barang jadi seperti mobil, alat elektronik, pesawat, mesin-mesin, kapal, senjata, bahan kimia, serta makanan dan minuman kaleng. Berbeda dengan impor, dalam kegiatan impor, mayoritas barang yang diimpor Amerika adalah bahan-bahan mentah yang berasal dari negara

A. Komoditas Tembakau dan Rokok Di Amerika Serikat

Amerika memiliki lahan budidaya tembakau yang di sebut dengan tobacco belt. Tembakau atau *Nicotiana Tabaccum* merupakan bahan baku rokok asli dari benua Amerika yang ditemukan oleh bangsa eropa pada masa The Age of Discovery. Pada masa itu bangsa-bangsa asli Amerika mengkonsumsi rokok untuk kebutuhan kesehatan seperti menghangatkan badan pada musim gugur dan musim salju. Selain itu, menghisap asap tembakau juga berefek menenangkan pikiran. Sejak saat itulah bangsa Amerika terus mengembangkan tanaman tersebut sebagai bahan baku industri rokok. Di Amerika tercatat hanya ada 57 ribu orang petani tembakau dengan tingkat kepemilikan tanah 7,2 hektar per petani.²⁴ Sebagai negara penghasil tembakau terbesar didunia, AS memberikan subsidi untuk tembakau sebesar 203 juta dolar pada tahun 2009.²⁵

Seiring berjalannya waktu, perkembangan industri tembakau dunia baik itu produksi maupun konsumsi produk olahan tembakau dalam rentan waktu 50 tahun terakhir mengalami kemajuan. Antara tahun 1960-2007 produksi daun tembakau dunia meningkat dari rata-rata 3,57 juta ton menjadi 6,33 juta ton per tahun.²⁶ Amerika merupakan negara produsen tembakau terbesar di dunia. Tahun 1970 Amerika berada pada urutan teratas negara-negara produsen tembakau

²⁴Trafficking in Tobacco Farm Culture: Tobacco Companies' Use of Video Imagery to Undermine Health Policy

<http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1548-7458.2009.01006.x/full> diakses pada 15 Februari

terbesar di dunia dengan total produksi 18,54%.²⁷ Industri tembakau merupakan industri dengan keuntungan yang sangat besar. Tidak heran jikalau perusahaan rokok dunia semakin berkembang, begitupun di Amerika. Beberapa perusahaan rokok besar mulai berkompetisi untuk mendapatkan keuntungan sebesar-besarnya dalam pusingan perdagangan bebas khususnya produk olahan tembakau.

British American Tobacco (BAT) merupakan merger antara Inggris Imperial Tobacco Company dan American Tobacco Company. Perusahaan tersebut didirikan pada tahun 1902 dan memproduksi sekitar 724.000.000.000 rokok kepada 50 pabrik rokok di 41 negara.²⁸ Bahkan di tahun 2013, BAT berhasil memproduksi 676 rokok di 46 pabrik rokok di 41 negara.²⁹ Perusahaan ini memperkerjakan lebih dari 60.000 tenaga kerja, dan membeli sekitar 400.000 ton daun tembakau per tahun yang mana sebagian besar daun tembakau tersebut di pasok dari Negara berkembang. Pada tahun 1904 perusahaan tersebut melakukan perluasan ke berbagai negara seperti ke India, Ceylon, Mesir, ke Belgia, Belanda, Swedia, dan Norwegia, hingga ke Afrika Timur, Finlandia dan Indonesia. Tahun 2009 perusahaan tersebut mengakuisisi sebuah perusahaan

²⁷Ibid

²⁸ British American tobacco,

rokok kretek di Indonesia yaitu Bentoel perusahaan rokok terbesar ke-4 di Indonesia dengan 580 juta dolar AS.³⁰

Selain BAT, Philip Morris International (PMI) juga merupakan perusahaan terkenal yang didirikan pada tahun 1847 di London's Bond Street. Tahun 1881 menjadi perusahaan publik yang mana Leopold Morris bergabung dengan Joseph Grunebaum hingga kemudian mendirikan Philip Morris & Company dan Grunebaum, Ltd. Philip Morris merupakan perusahaan tembakau terkenal yang menjual produknya di sekitar 160 negara di dunia. Perusahaan ini memperkerjakan sekitar 70.000 tenaga kerja dengan 60 perusahaan.³¹ Pada tahun 2009, perusahaan tersebut berhasil menguasai sekitar 15,4% pasar rokok internasional di luar AS.³² Selain itu perusahaan ini juga mengakuisisi sejumlah perusahaan di beberapa Negara seperti di Indonesia. Philip Morris membeli 40% saham PT. HM Sampoerna milik Indonesia pada maret 2005.³³ Selain perusahaan-perusahaan tersebut, masih ada beberapa perusahaan di Amerika yang posisinya juga tidak kalah penting di pasar AS khususnya. Perusahaan tersebut antara lain Altria (MO), Lorillard (LO) dan Reynolds Amerika (RAI).

³⁰ BAT Indonesia-Bentoel Dikelola Terpisah, http://bisnis.news.viva.co.id/news/read/67512-bat_indonesia_bentoel_dikelola_terpisah Diakses pada 23 Februari 2014

³¹ Philip Morris U.S.A, http://ntp.niehs.nih.gov/ntp/roc/publikcomm1997_99/sanders19990212.pdf diakses pada 17 Januari 2014

³² Ibid

³³ Philip Morris International, <http://www.pmi.com/pressroom/press-releases/2005/03/05-03-05-01.html> diakses pada 17 Januari 2014

B. Lahirnya FCTC Sebagai Regulasi Internasional Di Bidang Tembakau

Semakin meningkatnya jumlah perokok dunia maka semakin meningkat pula angka kematian masyarakat dunia yang diakibatkan oleh produk olahan tembakau yaitu rokok. Atas dasar argument kesehatan itulah maka dirasa perlu adanya pengaturan terkait produk tembakau. Hingga pada akhirnya, tanggal 21 Mei 2003 dibentuklah sebuah perjanjian dunia terkait pengaturan produk tembakau yakni “FCTC (*Framework Convention on Tobacco Control*)” yang berada dibawah naungan organisasi kesehatan dunia (WHO). Perjanjian tersebut mulai diberlakukan pada 27 Februari 2005.³⁴

Kerangka konvensi internasional tentang pengendalian tembakau (FCTC) ini merupakan hukum internasional yang bersifat mengikat bagi seluruh negara. Selain itu, kerangka konvensi internasional pembatasan tembakau ini juga bersifat anti liberalisasi. Anti liberalisasi yang dimaksud dalam hal ini bahwasannya FCTC mengharuskan pembatasan, baik itu dalam hal produksi, konsumsi, maupun perdagangan. Sasaran dari FCTC adalah membentuk agenda global bagi regulasi tembakau, dengan tujuan mengurangi perluasan penggunaan tembakau dan mendorong penghentiannya.³⁵ Pada tahun 1988 otoritas kesehatan AS menetapkan bahwasannya nikotin merupakan zat adiktif, karena itulah

³⁴Ruth Roemer, JD, Allyn Taylor, JSD, JD, and Jean Lariviere, MD, *Origins of the WHO Framework Convention on Tobacco Control*, diakses

masalah rokok dimasukkan ke dalam ranah kesehatan publik. Namun penetapan ini sungguh berbeda dengan penetapan di periode sebelumnya yang menyatakan bahwa konsumsi nikotin merupakan suatu kebiasaan. Dengan kata lain, secara tidak langsung pernyataan tersebut seakan memposisikan rokok sama dengan kokain atau heroin atau obat-obatan terlarang lainnya yang sudah jelas teruji mengandung zat adiktif.

Gagasan untuk membuat suatu undang-undang atau peraturan untuk mengontrol konsumsi tembakau diprakarsai oleh tiga orang ilmuwan UCLA (University of California Los Angeles), mereka antara lain yaitu Ruth Roemer, Milton I Roemer dan Allyn L. Taylor. Gagasan tersebut dicetuskan oleh ketiga ilmuwan tersebut sewaktu mereka berdiskusi dalam suatu pertemuan di kampus tempat mereka melakukan riset dan lain-lain. Gagasan ini berawal dari ketertarikan Ruth Roemer terhadap suatu artikel yang ditulis oleh Allyn L. Taylor didalam jurnal yang berjudul "*American Journal of Law and Medicine*". Didalam jurnal tersebut Taylor menyarankan agar WHO menggunakan kewenangan konstitusionalnya untuk mendukung pengembangan dan implementasi hukum internasional yang bertujuan untuk memajukan kesehatan. Roemer kemudian menyampaikan keinginannya kepada Taylor bahwasannya kemungkinan ide Taylor akan diterapkan dalam usaha membentuk suatu peraturan internasional untuk pengontrolan tembakau.

Setelah menegosiasikan rencana tersebut, akhirnya Roemer dan Taylor

internasional guna melancarkan proyek kontrol produk tembakau yang akan dilakukan oleh WHO. Pada tanggal 27 Juli 1995, Roemer dan Taylor menyampaikan dokumen hasil kerjanya ke WHO. Isi dari dokumen tersebut tidak lain yakni beberapa pilihan strategi hukum internasional terhadap pengontrolan tembakau. Selain itu, didalam dokumen tersebut juga terdapat rekomendasi agar dilakukan pengembangan dan implementasi kerangka konvensi WHO. Hal ini dimaksudkan agar supaya pengontrolan atas tembakau dan protokol-protokol terkait mendukung proyek tersebut. Langkah selanjutnya untuk melancarkan gagasan tersebut yaitu pembuatan manuskrip akhir sebagai langkah tindak lanjut atas dokumen tersebut yang kemudian dikirimkan ke J.R. Menchaca selaku pemimpin proyek agenda internasional terkait control tembakau pada tanggal 23 Agustus 1995. Inilah proses awal mula kelahiran *Framework Convention on Tobacco Control* (FCTC) sebagai hukum internasional.

Sebagai kerangka perjanjian pertama yang dinegosiasikan dibawah pengawasan WHO, FCTC menjadi instrument hukum internasional untuk mengurangi permintaan sekaligus penawaran produk tembakau. FCTC merupakan suatu perjanjian internasional tentang tembakau yang bersifat menyeluruh atau universal. Dengan kata lain, perjanjian ini berlaku bagi seluruh Negara didunia, baik itu Negara yang memiliki industri tembakau dan rokok maupun Negara yang tidak memiliki industri tersebut. Pada dasarnya, perjanjian ini mengatur produksi

penjualan, distribusi, iklan dan perpajakan tembakau.³⁶ Didalam kerangka perjanjian internasional tersebut terdapat 38 pasal yang intinya kesemua pasal tersebut dimaksudkan untuk menekan dan membatasi penggunaan tembakau.

Berikut adalah ringkasan isi konvensi tentang kontrol tembakau sebagaimana yang diatur dalam FCTC dimuat dalam tabel berikut ini.

Tabel 2.1

Pasal yang diatur dalam FCTC³⁷

Topic	Artikel	Isi
Pendahuluan	1-2	Definisi istilah yang digunakan dalam perjanjian serta hubungan antara konvensi tersebut dengan perjanjian internasional lainnya
Tujuan, prinsip, dan kewajiban umum	3-5	Tujuan perjanjian serta kewajiban umum peserta perjanjian.
Kebijakan control tembakau melalui sisi permintaan	6-7	Kebijakan pajak dan harga, serta non-harga untuk mengurangi permintaan terhadap tembakau.
	8	Perlindungan bagi perokok pasif dari asap rokok
	9-10	Aturan (dan keterbukaan terhadap publik) kandungan/komposisi produk tembakau
	11	Aturan tentang kemasan dan label produk tembakau

	12	Mengatur tentang upaya peningkatan kesadaran masyarakat akan dampak rokok melalui pendidikan, komunikasi, serta pelatihan.
	13	Mengatur iklan, promosi, serta sponsorship
	14	Berisi kebijakan dan panduan bagi rokok untuk berhenti merokok (<i>smoking cessation</i>)
Kebijakan kontrol tembakau melalui sisi penawaran	15	Provisi yang mengatur tentang perdagangan produk tembakau illegal
	16	Penjualan oleh dan kepada anak dibawah umur (minor)
	17	Mengendalikan sisi suplai tembakau melalui kegiatan ekonomi alternative
Perlindungan lingkungan	18	Perlindungan lingkungan yang bebas rokok untuk menunjang kesehatan masyarakat
Kewajiban	19	Kewajiban dan kompensasi
Kerja sama ilmiah dan teknis serta komunikasi dan informasi	20-22	Mengatur tentang kerja sama ilmiah dan publikasi hasil riset serta pembagian informasi

Institusi dan sumber keuangan	23-25	Penetapan sekretariat dan <i>Conference of the Parties</i> (COP) serta hubungannya dengan organisasi inter pemerintah lainnya.
	26	Sumber-sumber keuangan untuk mendukung kebijakan kontrol tembakau global.
Penyelesaian konflik	27	Tata cara penyelesaian konflik yang mungkin muncul dalam implementasi kebijakan kontrol tembakau
Pembentukan konvensi	28-29	Amandemen serta adopsi konvensi
Aturan lainnya	30-38	Berisi penjelasan dan tata cara tentang reservasi, penarikan diri, hak suara, protokol, penandatanganan, ratifikasi, teks asli, depositary, serta efektivitas perjanjian.

Sumber : WHO FCTC, 2003

C. Undang-Undang Kontrol Tembakau (*Family Smoking Prevention on Tobacco Control / Tobacco Control Act*)

Family Smoking Prevention on Tobacco Control atau yang sekarang lebih dikenal dengan *Tobacco Control Act* merupakan kebijakan yang dibentuk oleh presiden Amerika Serikat Barrack Obama pada 22 Juni 2009. Pada dasarnya

Undang-Undang tersebut memberikan kewenangan kepada FDA (*Food and Drug*

Administration) untuk mengatur pembuatan, distribusi, serta pemasaran produk tembakau guna melindungi kesehatan masyarakat. Undang-undang tersebut mulai diberlakukan pada September 2009.

Pada dasarnya peraturan tersebut melarang peredaran rokok yang mengandung aroma dan rasa (*flavored cigarettes*) termasuk rokok kretek di Amerika Serikat. Meskipun demikian, kebijakan tersebut tidak melarang peredaran rokok yang mengandung aroma dan rasa menthol. Tujuan dari diberlakukannya *Tobacco Control Act* tersebut adalah untuk mengurangi dampak buruk terhadap kesehatan terkait dengan konsumsi rokok khususnya pada kalangan anak muda di Amerika Serikat. Hal ini diputuskan atas pertimbangan dan penelitian dari semua pihak terkait pembuatan Undang-undang tersebut seperti halnya WHO, FDA, Industri tembakau dan rokok di Amerika Serikat, Industri farmasi dunia, pihak pemerintah AS terkait bahaya dari kandungan nikotin di tembakau dan bahaya dari asap rokok bagi perokok aktif maupun perokok pasif.

Pada tanggal 21 Maret 2000, supreme court di *FDA V. Brown* dan *William Tobacco corp* melakukan pembacaan terhadap undang-undang Federal Food, Drug and Cosmetic, khususnya ketika mempertimbangkan kongres legislasi spesifik subsequent tembakau, kongres tersebut tidak memberi FDA kewenangan untuk mengatur pemasaran produk tembakau. Kemudian pada 20 Mei 2009, komisi senat kesehatan, pendidikan, buruh dan pensiunan meminta senat Bill

senat pada waktu itu mengusulkan argument mereka sendiri-sendiri terkait dengan peraturan tembakau agar supaya tidak dirugikan dengan adanya perjanjian hukum internasional tersebut. Media mencatat bahwasannya senat yang berposisi mayoritas berasal dari negara pertanian tembakau seperti Kentucky, North Carolina, South Carolina dan Georgia. Dari kesekian negara tersebut hanya ada satu partai oposisi yang berasal dari partai demokrat yang dipimpin oleh Kay Hagan dari North Carolina. Setelah melalui proses yang panjang serta amandemen berkali-kali akhirnya pada 22 Juni 2009 presiden Barrack Obama menandatangani *Family Smoking Prevention on Tobacco Control (Tobacco Control Act)* dan mulai diberlakukan pada September 2009.

Tobacco Control Act dibentuk dengan tujuan mengurangi serta melindungi para pemuda dan remaja Amerika Serikat dari resiko bahaya konsumsi produk tembakau. *Tobacco Control Act* bersama FDA mengakui bahwasannya hampir semua pengguna produk tembakau berada dibawah usia 18 tahun.³⁸ Dengan demikian pengguna baru akan dengan mudah menjadi ketagihan sebelum mereka cukup umur dan memahami resiko dari konsumsi produk tembakau yang dapat berujung ke kematian. TCA berusaha untuk mencegah dan mengurangi penggunaan tembakau dikalangan pemuda didunia. TCA mengatur berbagai aspek pengendalian tembakau mulai dari

³⁸ "Overview of the Family Smoking Prevention and Tobacco Control Act: Consumer fact Sheet",

<http://www.fda.gov/TobaccoProducts/GuidanceComplianceRegulatoryInformation/ucm246129.htm>

pengiklanan, pelabelan produk tembakau, pemasaran produk, serta kandungan dalam produk tembakau tersebut juga di jelaskan secara rinci melalui TCA. Undang-undang tersebut melarang peredaran rokok yang beraroma dan rasa selain herbal, dengan kata lain TCA hanya memperkenankan rokok yang beraroma dan rasa menthol saja. Hal ini dikarenakan rokok yang memiliki aroma dan rasa herbal jauh lebih berbahaya dibandingkan dengan rokok menthol. Penjelasan tersebut pada dasarnya telah termaktub dalam TCA "SEC. 907. TOBACCO PRODUCT STANDARDS (a) (1)(A) yang menyatakan :

*"... ..a cigarette or any of its component parts (including the tobacco, filter, or paper) shall not contain, as a constituent (including a smoke constituent) or additive, an artificial or natural flavor (other than tobacco or menthol) or an herb or spice, including strawberry, grape, orange, clove, cinnamon, pineapple, vanilla, coconut, licorice, cocoa, chocolate, cherry, or coffee, that is a characterizing flavor of the tobacco product or tobacco smoke... .."*³⁹

Undang-undang tersebut secara tidak langsung juga melarang peredaran rokok kretek dari Indonesia yang sejatinya mengandung bahan-bahan herbal seperti cengkeh karena FDA menegaskan bahwasannya kandungan cengkeh dalam produk tembakau lebih meningkatkan kadar nikotin dan tar sehingga resiko penyakit yang akan ditimbulkan jauh lebih berbahaya. Selain itu, semua negara juga harus mematuhi hukum internasional tersebut terkait dengan pelabelan pada kemasan produk tembakau agar supaya mencantumkan kadar nikotin dan tar, serta

³⁹ "FAMILY SMOKING PREVENTION AND TOBACCO CONTROL AND FEDERAL RETIREMENT REFORM",

<http://www.fda.gov/TobaccoProducts/GuidanceComplianceRegulatoryInformation/ucm237092.htm>

mencantumkan peringatan akan bahaya merokok dengan kalimat keras seperti yang saat ini sudah tertera di berbagai iklan produk tembakau “merokok membunuhmu”. Hal tersebut dimaksudkan untuk memberi efek takut kepada perokok terutama bagi anak-anak dibawah umur yang akan mencoba produk