

## Tembakau Sebagai Identitas: Melawan Fraud of Origin dalam Perdagangan Bebas

Ika Riswanti Putranti  
Mohamad Rosyidin  
Rr. Hermi S.  
Fendy E. Wahyudi  
Satwika Paramasatya  
Nadia Farabi  
Tri Cahya Utama  
Reni Windiani  
Marten Hanura  
Sheiffi Puspapertiwi  
Shary Charlotte H.P.  
Andi Akhmad Basith Dir

Tembakau merupakan salah satu tanaman penopang ekonomi masyarakat pedesaan di beberapa wilayah di Indonesia. Selain itu, tembakau juga memberikan banyak kontribusi terhadap aspek kehidupan sosial, budaya, dan ekonomi itu sendiri. Kabupaten Temanggung adalah salah satu contohnya. Dimana di Kabupaten Temanggung, tembakau sudah menjadi nadi kehidupan masyarakat sehari-hari. Selain itu, ditambah dengan letak geografis Kabupaten Temanggung yang istimewa membuat tanaman tembakau dapat tumbuh dengan kualitas premium dengan nilai ekonomi yang menjanjikan. Akan tetapi, seiring dengan perkembangannya, produk tembakau mengalami banyak tantangan. Situasi pasar dan industri tembakau yang terus mengalami perubahan seiring dengan berbagai dinamika rezim global dan lokal, membuat produk tembakau juga mendapatkan tantangan baru. Salah satu tantangannya yaitu Fraud of Origin.

Buku ini akan menjelaskan lebih lanjut mengenai "Tembakau sebagai Identitas: Melawan Fraud of Origin dalam Perdagangan Bebas" yang diuraikan dari bab 1 pendahuluan sampai bab 5 penutup. Bab 1 diawali dengan pendahuluan. Bab 2 menjelaskan tentang tembakau dan kejahatan internasional. Selanjutnya, bab 3 menjelaskan tentang Tembakau Temanggung: Sebagai Sebuah Identitas Budaya Masyarakat. Bab 4 menjelaskan tentang FCTC sebagai Norma Global: Memahami Genealogi Rezim Anti Tembakau Internasional dalam Bingkai Konstruktivis. Dan, Bab 5 diakhiri dengan penutup.



## Tembakau Sebagai Identitas: Melawan Fraud of Origin dalam Perdagangan Bebas

Ika Riswanti Putranti  
Mohamad Rosyidin  
Rr. Hermi S.  
Fendy E. Wahyudi  
Satwika Paramasatya  
Nadia Farabi  
Tri Cahya Utama  
Reni Windiani  
Marten Hanura  
Sheiffi Puspapertiwi  
Shary Charlotte H.P.  
Andi Akhmad Basith Dir

TEMBAKAU SEBAGAI IDENTITAS:  
**MELAWAN FRAUD OF ORIGIN**  
**DALAM PERDAGANGAN BEBAS**

## **UU No. 19 Tahun 2002 Tentang Hak Cipta**

### Fungsi dan Sifat Hak Cipta Pasal 2

1. Hak Cipta merupakan hak eksklusif bagi pencipta atau pemegang Hak Cipta untuk mengumumkan atau memperbanyak ciptaannya, yang timbul secara otomatis setelah suatu ciptaan dilahirkan tanpa mengurangi pembatasan menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku.

### Hak Terkait Pasal 49

1. Pelaku memiliki hak eksklusif untuk memberikan izin atau melarang pihak lain yang tanpa persetujuannya membuat, memperbanyak, atau menyiarkan rekaman suara dan/atau gambar pertunjukannya.

### Sanksi Pelanggaran Pasal 72

1. Barangsiapa dengan sengaja dan tanpa hak melakukan perbuatan sebagaimana dimaksud dalam pasal 2 ayat (1) atau pasal 49 ayat (2) dipidana dengan pidana penjara masing-masing paling singkat 1 (satu) bulan dan/atau denda paling sedikit Rp 1.000.000,00 (satu juta rupiah), atau pidana penjara paling lama 7 (tujuh) tahun dan/atau denda paling banyak Rp 5.000.000.000,00 (lima miliar rupiah).
2. Barangsiapa dengan sengaja menyiarkan, memamerkan, mengedarkan, atau menjual kepada umum suatu ciptaan atau barang hasil pelanggaran Hak Cipta sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan/atau denda paling banyak Rp 500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah)

TEMBAKAU SEBAGAI IDENTITAS:  
**MELAWAN FRAUD OF ORIGIN**  
**DALAM PERDAGANGAN BEBAS**

Ika Riswanti Putranti, Mohamad Rosyidin, Rr. Hermini S.,  
Fendy E. Wahyudi, Satwika Paramasatya, Nadia Farabi,  
Tri Cahya Utama, Reni Windiani, Marten Hanura,  
Sheiffi Puspapertiwi, Shary Charlotte H.P.,  
Andi Akhmad Basith Dir



**TEBAKAU SEBAGAI IDENTITAS :  
MELAWAN FRAUD OF ORIGIN DALAM PERDAGANGAN BEBAS**

**Ika Riswanti Putranti, dkk**

Desain Cover : Nama  
Tata Letak Isi : Invalindiant Candrawinata

Cetakan Pertama: Desember 2016

Hak Cipta 2016, Pada Penulis

---

Isi diluar tanggung jawab percetakan

---

Copyright © 2016 by Deepublish Publisher  
All Right Reserved

Hak cipta dilindungi undang-undang  
Dilarang keras menerjemahkan, memfotokopi, atau  
memperbanyak sebagian atau seluruh isi buku ini  
tanpa izin tertulis dari Penerbit.

**PENERBIT DEEPUBLISH**  
**(Grup Penerbitan CV BUDI UTAMA)**  
Anggota IKAPI (076/DIY/2012)

Jl.Rajawali, G. Elang 6, No 3, Drono, Sardonoharjo, Ngaglik, Sleman  
Jl.Kaliurang Km.9,3 - Yogyakarta 55581  
Telp/Faks: (0274) 4533427  
Website: [www.deepublish.co.id](http://www.deepublish.co.id)  
[www.penerbitdeepublish.com](http://www.penerbitdeepublish.com)  
E-mail: [deepublish@gmail.com](mailto:deepublish@gmail.com)

---

**Katalog Dalam Terbitan (KDT)**

---

**Putranti, Ika Riswanti dkk**

Tembakau Sebagai Identitas: Melawan Fraud of Origin dalam Perdagangan Bebas/oleh  
Ika Riswanti Putranti., dkk.--Ed.1, Cet. 1--Yogyakarta: Deepublish, Desember 2016.

viii, 81 hlm.; Uk:15.5x23 cm

ISBN 978-602-401-667-8

1. Pertanian

I. Judul

633.7

## KATA PENGANTAR

Tembakau sebagai salah satu tanaman penopang ekonomi masyarakat pedesaan di beberapa wilayah Indonesia telah memberikan banyak kontribusi terhadap aspek kehidupan ekonomi, sosial, dan budaya. Seperti di Kabupaten Temanggung, tembakau sudah menyatu dalam nadi kehidupan masyarakat sehari-hari sehingga mempunyai peranan yang sangat penting. Ditambah dengan keistimewaan geografis yang dimiliki oleh daerah tertentu di Kabupaten Temanggung sehingga menumbuhkan tanaman tembakau yang mempunyai kualitas premium dengan nilai ekonomi yang tentu saja sangat menjanjikan. Dalam perkembangannya produk tembakau tersebut mengalami banyak tantangan terutama karena situasi pasar dan industri tembakau yang terus berubah seiring dengan berbagai dinamika rezim global dan lokal. Posisi tembakau lokal dengan kualitas premium menghadapi banyak ancaman salah satu dari "*fraud of origin*", atau biasa disebut pemalsuan asal usul barang yang digunakan oleh pihak yang tidak bertanggung jawab untuk menangguk keuntungan dari asal usul barang tersebut. Keberadaan gerakan tembakau sebagai identitas ini dianggap menjadi *barrier* atau penahan penting untuk menghadapi berbagai ancaman terhadap tembakau lokal. Buku ini diharapkan mampu memberikan perspektif mengenai pentingnya identitas sebuah produk untuk mencegah kejahatan dalam rantai perdagangan yang dapat merugikan petani.



# DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR .....	v
DAFTAR ISI .....	vii
BAB I PENDAHULUAN .....	1
BAB II TEMBAKAU DAN KEJAHATAN TRANSNASIONAL .....	1
2.1 Kejahatan Transnasional dalam Bidang Ekonomi .....	2
2.2 <i>Traceability</i> .....	2
2.3 Indikasi Geografis.....	5
2.4 Sertifikat Asal Barang.....	8
BAB III TEMBAKAU TEMANGGUNG: SEBUAH IDENTITAS BUDAYA MASYARAKAT .....	23
3.1 Tembakau <i>Srinthil</i> Khas Temanggung.....	25
3.2 Desa Legoksari: Penghasil Tembakau <i>Srinthil</i> di Temanggung.....	29
3.3 Ritual <i>Among Tebal</i> Desa Legoksari .....	35
BAB IV FCTC SEBAGAI NORMA GLOBAL: MEMAHAMI GENEALOGI REZIM ANTITEMBAKAU INTERNASIONAL DALAM BINGKAI KONSTRUKTIVIS .....	37
4.1 Apa itu FCTC? .....	43
4.2 Kerangka Teoretis Memahami Perkembangan Norma Global .....	50
4.3 Memahami Asal Usul Norma FCTC.....	56
4.3.1 Tahap 1 Gagasan Pengendalian Tembakau.....	56



4.3.2	Tahap 2 Sosialisasi FCTC: Membangun Legitimasi Internasional .....	60
4.3.3	Tahap 3 Internalisasi FCTC dalam Kebijakan Domestik.....	66
4.3.4	Kesimpulan .....	69
BAB V PENUTUP.....		73
DAFTAR PUSTAKA .....		75

# BAB I

## PENDAHULUAN

Masalah tembakau merupakan masalah penting bagi sebagian besar masyarakat Indonesia. Sebagai negara agraris, masyarakat Indonesia banyak menggantungkan hidupnya pada hasil sawah dan ladang. Menurut data Badan Pusat Statistik (BPS) tahun 2013 jumlah penduduk Indonesia yang bekerja di sektor pertanian sebanyak 31.705.337 orang.<sup>1</sup> Dari jumlah sebanyak itu, 2,1 juta orang di antaranya bekerja sebagai petani tembakau dengan total produksi tembakau nasional mencapai kurang lebih 120 ribu ton dengan luas lahan sekitar 160 ribu hektar.<sup>2</sup> Menurut proyeksi *Food and Agriculture Organization* (FAO), pada tahun 2011 Indonesia menduduki peringkat kedelapan sebagai negara penghasil tembakau terbesar di dunia setelah Cina, India, Brasil, Amerika Serikat, Uni Eropa, Zimbabwe, dan Turki.<sup>3</sup> Masuknya Indonesia kesepuluh besar negara penghasil tembakau itu

---

<sup>1</sup> Badan Pusat Statistik, "Jumlah Petani menurut Sektor/Subsektor dan Jenis Kelamin tahun 2013,"

<<http://st2013.bps.go.id/dev/st2013/index.php/site/tabel?tid=23&wid=0>>, diakses pada 25 April 2015.

<sup>2</sup> "Industri rokok RI sedang krisis, 2.1 juta petani tembakau galau," <<http://finance.detik.com/read/2014/05/19/082151/2585373/1036/industri-rokok-ri-sedang-krisis-21-juta-petani-tembakau-galau>>, diakses pada 25 April 2015.

<sup>3</sup> Salamudin Daeng, et.al, *Kriminalisasi Berujung Monopoli: Industri Tembakau Indonesia di tengah Pusaran Kampanye Regulasi Anti Rokok Internasional* (Jakarta: Indonesia Berdikari, 2011), hlm. 12.

menunjukkan begitu pentingnya arti tembakau sebagai penopang kehidupan masyarakat Indonesia.

Indonesia sendiri merupakan salah satu negara dengan konsumsi tembakau (rokok) paling besar di dunia. Data dari Tobacco Atlas tahun 2015 menunjukkan Indonesia menduduki peringkat keempat sebagai negara dengan konsumen rokok terbesar di dunia setelah Cina, Rusia, dan Amerika Serikat.<sup>4</sup> Dari sekitar 200 juta penduduk, 46,16 persen atau hampir setengah dari penduduk Indonesia adalah perokok. Bandingkan dengan negara-negara di Asia Tenggara lain seperti Malaysia yang hanya 2,90 persen, Myanmar, 8,73 persen, Filipina 16,62 persen, Vietnam 14,11 persen, Thailand 7,74 persen, Singapura 0,39 persen, Laos 1,23 persen, Kamboja 2,07 persen, dan Brunei 0,04 persen.<sup>5</sup> Orang Indonesia adalah yang paling gemar merokok di Asia Tenggara.

Terlepas dari pro dan kontra seputar dampak negatif akibat merokok di bidang kesehatan, rokok ternyata adalah penyumbang terbesar pemasukan negara. Dari penerimaan cukai pada Februari 2014 sebesar Rp.12,9 triliun, 98 persen berasal dari cukai tembakau.<sup>6</sup> Meskipun konsumen rokok mayoritas (sekitar 93 persen) berasal dari dalam negeri, namun nilai ekspor rokok Indonesia cukup menjanjikan dan terus mengalami kenaikan. Pada 2013 nilai total ekspor rokok Indonesia mencapai US\$ 931,4 juta, lalu naik menjadi

---

<sup>4</sup> Michael Eriksen, et.al, *The Tobacco Atlas*, 5<sup>th</sup> edn (Atlanta, GA: The American Cancer Society, 2015), hlm. 30.

<sup>5</sup> "Perokok Indonesia terbanyak se-Asia Tenggara," <<http://www.tempo.co/read/news/2013/10/10/090520749/Perokok-Indonesia-Terbanyak-se-Asia-Tenggara>>, diakses pada 25 April 2015.

<sup>6</sup> "Rokok sumbang penerimaan cukai terbanyak," <<http://www.tempo.co/read/news/2014/03/24/090564806/Rokok-Sumbang-Penerimaan-Cukai-Terbanyak>>, diakses pada 25 April 2015.

US\$ 1 milyar pada 2014, dan ditargetkan meraup US\$ 1,1 milyar pada 2015.<sup>7</sup> Di samping itu, rokok juga menyerap tenaga kerja yang cukup masif terutama di sentra-sentra penghasil tanaman tembakau dan industri rokok. Kementerian Perindustrian mengklaim sekitar 6,1 juta orang bekerja pada sektor tembakau dan olahannya. Jumlah ini relatif stabil dari tahun ke tahun. Hal ini diakibatkan oleh kecenderungan masyarakat memilih pertanian tembakau sebagai mata pencaharian dibanding sektor pertanian lainnya mengingat upah yang lebih memuaskan serta sifat pertanian tembakau yang tidak mengalami mekanisasi yang mengakibatkan turunnya permintaan terhadap tenaga kerja.<sup>8</sup>

Dimensi lain yang juga tak kalah penting adalah rokok<sup>9</sup> sebagai bagian tak terpisahkan dari budaya Indonesia. Di Nusantara, khususnya di Jawa, masyarakat mengenal tembakau dan rokok dari penjajah Portugis pada abad ke-17. Salah satu cerita yang disebut-sebut sebagai tonggak sejarah rokok di Nusantara adalah Babad Jawa yang ditulis pada permulaan abad-17. Dalam cerita itu, dikisahkan bahwa kebiasaan merokok dimulai pascameninggalnya pendiri Kerajaan Mataram, Panembahan Senopati yang kemudian dilanjutkan oleh cucunya Sultan Agung Hanyokrokusumo. Sejak menjadi kebiasaan para priyayi, merokok pun mulai ditiru kalangan

---

<sup>7</sup> "Ekspor rokok 2015 bisa mencapai US\$ 1.1 milyar," <<http://industri.kontan.co.id/news/ekspor-rokok-2015-bisa-mencapai-us-11-miliar>>, diakses pada 25 April 2015.

<sup>8</sup> Roem Topatimasang, et.al (eds.), *Kretek: Kajian Ekonomi dan Budaya 4 Kota* (Yogyakarta: Indonesia Berdikari, 2010), hlm. 7-8.

<sup>9</sup> Di Indonesia rokok disebut dengan 'Kretek' untuk membedakannya dengan rokok putih tanpa campuran. Dinamakan demikian karena ketika disulut menimbulkan bunyi 'kretek-kretek' hasil pembakaran cengkeh dan rempah yang dicampur dengan tembakau.

bawah.<sup>10</sup> Masyarakat Nusantara yang sebelumnya mengenal tradisi mengunyah pinang dan tembakau mulai mengadopsi gaya hidup merokok dari bangsa Barat dan menambahkan unsur-unsur lokal seperti *uwur*, *klembak*, kemenyan, cengkeh, dan berbagai saus yang sangat bercita rasa lokal sehingga menghasilkan produk dan adat kebiasaan yang sama sekali baru dan tidak dijumpai di mana pun.<sup>11</sup> Merokok bukan lagi aktivitas individual melainkan sudah menjadi bagian dari relasi sosial: mempererat silaturahmi, mencairkan suasana kaku, bahkan ritual-ritual keagamaan dan kepercayaan tertentu masih menggunakan rokok sebagai sesaji.<sup>12</sup>

Salah satu daerah penghasil tembakau di Indonesia adalah Temanggung. Terletak di jantung Provinsi Jawa Tengah yang dikelilingi pegunungan, Temanggung merupakan tempat ideal untuk budidaya tanaman tembakau.<sup>13</sup> Tembakau primadona Temanggung adalah tembakau *srinthil*. Tembakau ini memiliki *grade* di atas F (yang terbaik) dan memiliki ciri khas menggumpal ketika dirajang dan beraroma lebih tajam daripada tembakau jenis lainnya. Tembakau *srinthil* tidak bisa ditanam secara sengaja, artinya tumbuh

---

<sup>10</sup> Kodrat Wahyu Dewanto, et.al, *Divine Kretek: Rokok Sehat* (Jakarta: Masyarakat Bangsa Produk Indonesia, 2011), hlm. 69-71.

<sup>11</sup> Thomas Sunaryo, *Kretek Pusaka Nusantara* (Jakarta: Serikat Kerakyatan Indonesia, 2013), hlm. 30-31.

<sup>12</sup> Kepercayaan Kejawen di beberapa daerah di Jawa percaya rokok kelobot (rokok yang dibungkus daun jagung kering) dan segelas kopi adalah 'menu' wajib yang harus disediakan seseorang yang memiliki hajat misalnya menyelenggarakan pesta perkawinan, khitanan, tasyakuran, dan sebagainya untuk arwah nenek moyang atau istilahnya '*sing mbaureksa*'. Mereka percaya bahwa acara akan berjalan lancar tanpa gangguan jika syarat itu dipenuhi.

<sup>13</sup> "5 daerah penghasil tembakau terbaik di Indonesia," <<http://komunitaskretek.or.id/ragam/2013/04/5-daerah-penghasil-tembakau-terbaik-di-indonesia/>>, diakses pada 25 April 2015.

secara alami karena faktor alam.<sup>14</sup> Harga tembakau *srinthil* sangat mahal hingga mencapai ratusan ribu rupiah per kilogramnya. Karena kandungan nikotinnya yang tinggi (mencapai 20 persen) tembakau *srinthil* hanya digunakan sebagai campuran rokok. Perusahaan-perusahaan rokok raksasa nasional seperti PT. Djarum dan PT. Gudang Garam menggunakan tembakau ini dalam racikan produknya. Pada 2014 tembakau *srinthil* berhasil memperoleh sertifikat paten dari Kementerian Hukum dan HAM sebagai komoditas asli daerah Temanggung.

Masyarakat Temanggung banyak menggantungkan hidupnya dari tembakau yang dianggap sebagai "emas hijau" itu.

**Gambar 1.1 Tembakau Srinthil**



Masalah kemudian muncul ketika pemerintah menerbitkan peraturan pembatasan kandungan tar dan nikotin dalam rokok. Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 81 Tahun 1999 Pasal 4(1) disebutkan bahwa, "Kadar kandungan nikotin dan tar pada setiap

---

<sup>14</sup> Andi Rahman Alamsyah (ed.), *Hitam-Putih Tembakau* (Jakarta: FISIP UI Press, 2011), hlm. 31.

batang rokok yang beredar di wilayah Indonesia tidak boleh melebihi kadar kandungan nikotin 1.5 mg dan kadar kandungan tar 20 mg.” Masalahnya adalah tembakau Temanggung, khususnya jenis *srinthil*, memiliki kandungan tar dan nikotin yang sangat tinggi. Sebagaimana telah dikatakan sebelumnya, kandungan nikotin tembakau *srinthil* bisa mencapai 20 persen, padahal pemerintah menetapkan batas maksimum adalah 1.5 mg. Akibatnya jelas, tembakau Temanggung tidak bisa diserap pasar. Untuk memecahkan masalah tersebut, perusahaan-perusahaan rokok berinovasi memproduksi rokok *mild* yang lebih “ringan”. Namun, karena menggunakan tidak lebih dari 20 persen tembakau lokal, daya serap tembakau Temanggung tetap kecil. Hal itu masih ditambah lagi pangsa pasar produk rokok *mild* sudah mencapai 50 persen saat ini.<sup>15</sup>

Para pendukung petani tembakau (kelompok kontra) mensinyalir peraturan itu merupakan hasil dari tekanan rezim-rezim internasional yang hanya menguntungkan negara besar. Kebijakan Amerika Serikat melarang rokok beraroma (kretek) melalui instrumen *US Food and Drugs Administration* (FDA) mencerminkan upaya hegemonik negara adidaya tersebut untuk menjaga dominasi rokok putih mereka, meskipun dengan dalih melindungi warga negaranya dari kandungan tar dan nikotin kretek yang tinggi. Undang-Undang Kontrol Tembakau (*Tobacco Control Act*) yang disahkan pemerintah Amerika Serikat sangat diskriminatif karena melarang penjualan rokok kretek atau aromatik karena dianggap

---

<sup>15</sup> Wawancara dengan Ketua Asosiasi Petani Tembakau Indonesia (APTI) Jawa Tengah, 23 April 2015.

lebih berbahaya ketimbang rokok putih.<sup>16</sup> Kebijakan sepihak itu sering kali didukung oleh rezim-rezim internasional seperti WHO yang menekan negara lain untuk meratifikasi konvensi antitembakau. Peraturan Pemerintah Nomor 81 Tahun 1999 dianggap mencerminkan kepentingan negara besar.<sup>17</sup> Traktat *Framework Convention on Tobacco Control* (FCTC) dianggap sebagai “perselingkuhan” antara WHO, IMF dan Bank Dunia, LSM internasional seperti Bloomberg, dan perusahaan farmasi seperti Johnson & Johnson yang berkepentingan memasarkan produk terapi antinikotin (NRT).<sup>18</sup> Berbagai paket kebijakan diskriminatif negara besar dan “konspirasi” aktor-aktor internasional tersebut pada gilirannya berimbas pada nasib jutaan petani tembakau di Indonesia, tak terkecuali di Temanggung.

**Gambar 1.2 Contoh Kemasan Rokok**



<sup>16</sup> Salamudin Daeng, et.al., *op.cit.*, hlm. 21.

<sup>17</sup> *Op.cit.*,

<sup>18</sup> *Op.cit.*, hlm. 190.



Contoh kemasan rokok Djie Sam Soe yang mencantumkan asal tembakau dalam racikan produknya

Dari sisi komersial, masalah muncul ketika perusahaan-perusahaan rokok enggan mencantumkan asal muasal tembakau yang mereka gunakan dalam produk mereka. Kedengarannya sepele, tetapi dengan mencantumkan asal tembakau di kemasan rokok, secara tidak langsung hal ini akan menguntungkan daerah asal tembakau tersebut dan para petani yang menanamnya. Ini semacam *branding* yang akan meningkatkan nilai jual tembakau tersebut. Apalagi tembakau *srinthil* sudah mendapatkan hak paten sehingga kekhasannya perlu dijaga dan memperoleh pengakuan dari perusahaan-perusahaan rokok besar. Pencantuman ini juga dirasa perlu untuk mengantisipasi pelanggaran komersial misalnya dengan memalsukan dari mana bahan-bahan produk rokok berasal (*fraud of origin*). Meskipun sampai saat ini tembakau Temanggung masih belum bisa menembus pasar ekspor dikarenakan regulasi yang diskriminatif, namun tidak menutup kemungkinan di masa yang akan datang hal ini akan terjadi. Terlebih lagi Indonesia akan menghadapi perdagangan bebas yang mana praktik-praktik kejahatan perdagangan semacam ini marak terjadi.

## **BAB II**

# **TEMBAKAU DAN KEJAHATAN TRANSNASIONAL**

Pasar bebas yang dibentuk di bawah perjanjian dan berlaku hanya untuk negara peserta perjanjian, memberikan fasilitas berupa pengurangan bahkan penghapusan hambatan tarif yang bertujuan untuk meningkatkan perdagangan antaranggota. Hal ini sangat rawan oleh kejahatan perdagangan yang dilakukan oleh pihak ketiga guna mengambil keuntungan. Kejahatan perdagangan dapat berupa *fraud of origin*, *transshipment*, *transit fraud*, dan kejahatan terhadap Hak Kekayaan Intelektual (HAKI). Pengabdian masyarakat yang akan dilakukan berfokus kepada kejahatan internasional terhadap HAKI dalam hal ini indikasi geografis dan *fraud of origin*. Kedua instrumen ini sampai saat ini masih digunakan secara efektif sebagai *trade governance* oleh otoritas yang untuk mengatasi kejahatan terkait dengan perdagangan bebas.

*Trade governance* merupakan salah satu instrumen yang sangat penting dalam pasar bebas, yang berfungsi untuk melakukan kontrol terhadap arus barang sehingga tujuan dari *free trade area* (FTA) itu sendiri dapat tercapai dan tepat sasaran. Di bawah FTA *trade governance* merupakan tata kelola perdagangan yang berisi perangkat-perangkat hukum digunakan untuk melakukan kontrol dan mencegah terjadinya penyalahgunaan fasilitas preferensi di bawah perjanjian pasar bebas oleh pihak-pihak yang tidak seharusnya memperoleh keuntungan atas hal tersebut. *Trade governance* juga merupakan perangkat ketentuan dan peraturan

yang harus dipenuhi oleh produsen, pelaku usaha, dan pelaku pasar untuk mendapatkan fasilitas atas produknya.

## **2.1 Kejahatan Transnasional dalam Bidang Ekonomi**

Merujuk kepada *United Nation on Transnational Organized Crime* ada empat persyaratan untuk sebuah kejahatan dikategorikan sebagai kejahatan transnational, yaitu:

1. Kejahatan yang dilakukan di lebih dari satu negara.
2. Kejahatan yang dilakukan di satu negara namun bagian terpentingnya seperti persiapan, perencanaan, pengarahan dan kontrolnya dilakukan di negara lain.
3. Kejahatan yang dilakukan di satu negara namun melibatkan organisasi kriminal yang melakukan aktivitas kriminal di banyak negara.
4. Kejahatan yang dilakukan di satu negara namun memberikan efek yang signifikan di negara lain.

## **2.2 Traceability**

*Traceability* produk pertanian, merupakan salah satu unsur penting dalam menjamin kualitas dan keamanan produk yang dikonsumsi konsumen. *Traceability* produk mencakup proses dari produksi sampai distribusi, mulai dari di mana produk berasal hingga kemana produk akan didistribusikan. Dalam hal ini wajib bagi produsen untuk memberikan identifikasi unik terhadap setiap bahan atau material yang digunakan dalam produksi sehingga

mempermudah identifikasi komponen produk bagi *user* atau pun konsumen.<sup>1</sup>

Sistem *traceability* dibentuk pada pertengahan 1930-an di Eropa, yang bertujuan untuk membuktikan keaslian sebuah produk yang bernilai tinggi, salah satunya adalah sampanye Perancis. Namun seiring dengan perkembangan, *traceability* bukan hanya digunakan untuk melacak asal usul sebuah produk namun juga digunakan untuk menjamin keamanan dan keperluan kapitalisasi produk seperti *branding*. Kepentingan *traceability* terhadap *branding* ini terlihat dalam tren labelisasi produk untuk produk pertanian.<sup>2</sup>

Beberapa negara menerapkan peraturan yang lebih ketat daripada persyaratan minimum *World Trade Organization* (WTO) dalam masalah *traceability*. Uni Eropa (UE) telah menjadi yang pertama untuk menempatkan standar *traceability* minimum menjadi undang-undang, di bawah Peraturan EU EC 178/2002 Pasal 18.<sup>3</sup>

*Traceability* diyakini dapat meningkatkan tingkat kepercayaan konsumen terhadap produk yang dikonsumsi. Selain itu *traceability* juga sangat penting dalam mendorong produk pertanian untuk penetrasi ke dalam pasar internasional. Namun begitu *traceability* memerlukan suatu sistem yang masih dianggap rumit dan mahal bagi sebagian besar produsen pertanian di negara berkembang. *Traceability* juga dianggap dapat meningkatkan daya

---

<sup>1</sup> International Union of Food Science and Technology (IUFoST), Food Traceability, IUFoST Scientific Information Bulletin (SIB), March 2012.

<sup>2</sup> Asian Development Bank Institute, Food Safety and ICT Traceability Systems: Lessons from Japan for Developing Countries, ADBI Working Paper series, May 2009.

<sup>3</sup> *Ibid.*,

saing produk di pasar internasional, di mana dengan adanya *traceability* "pembajakan produk" unggulan suatu daerah oleh pihak yang ingin mengambil keuntungan dapat dihindari. Namun begitu pada faktanya *traceability* masih belum begitu familiar bagi sebagian besar produsen pertanian dalam negeri. Salah satu hambatan bagi produsen pertanian di negara berkembang adalah karena usaha pertanian yang masih berskala kecil dan tidak semua petani tergabung dalam kelompok asosiasi petani atau yang biasa disebut Gapoktan (Gabungan Kelompok Tani) sehingga masih kesulitan untuk melakukan akses terhadap sistem *traceability*.<sup>4</sup>

*Traceability* merupakan salah satu instrumen perdagangan internasional dalam pasar bebas yang berfungsi sebagai salah satu alat pengaman untuk memastikan bahwa fasilitas dalam pasar bebas tidak disalahgunakan oleh pihak-pihak tertentu. Contohnya produk pertanian negara anggota pasar bebas yang seharusnya mendapatkan fasilitas di bawah perjanjian pasar bebas, namun karena tidak didukung oleh dokumen dan persyaratan *traceability* sehingga produk pertanian akan susah melakukan penetrasi pasar dan akhirnya termarginalkan. Contoh lainnya dengan adanya produk rakitan maka nilai tambah sebuah produk menjadi semakin banyak dan rumit karena berasal dari berbagai sumber. Dalam hal ini perlu dilakukan suatu penelusuran asal usul produk untuk memastikan bahwa produk akhir tersebut memenuhi Nilai Ambang Batas Process (*Sufficient Processing Threshold/SPT*) sebagaimana dipersyaratkan dalam perjanjian perdagangan bebas.<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> *Ibid.*,

<sup>5</sup> *Op.cit.*,

Persyaratan yang ketat memaksa perusahaan untuk memilih antara memenuhi standar yang ketat dari pasar ekspor utama dan mencari pasar luar negeri lainnya atau dalam negeri yang biasanya kurang kompetitif dan menguntungkan.<sup>6</sup> Dalam pasar yang sangat kompetitif, insiden keamanan pangan dapat merusak nama merek dan bahkan bisnis. Oleh karena itu, pembeli di pasar yang sangat kompetitif, seperti Jepang, cenderung memiliki persyaratan yang sangat ketat untuk pemasok mereka.<sup>7</sup> Sistem *traceability* memperkuat industri dan mempersiapkan mereka untuk menangani krisis rantai pasokan masa depan atau perubahan dinamika pasar.<sup>8</sup> Sistem *traceability* memungkinkan komunikasi publik secara langsung dengan negara produsen dan negara konsumen.<sup>9</sup> Sistem *traceability* meningkatkan efisiensi perdagangan secara cepat dan akurat dalam hal pencatatan, perekaman, dan pelaporan informasi. Efisiensi ini pada akhirnya dapat meningkatkan keuntungan serta manfaat bagi industri dalam negeri di negara berkembang dan mitra perdagangan internasional mereka.<sup>10</sup>

### 2.3 Indikasi Geografis

Indikasi geografis adalah suatu tanda yang menunjukkan daerah asal suatu barang, yang karena faktor lingkungan geografis termasuk faktor alam, faktor manusia, atau kombinasi dari kedua faktor tersebut, memberikan ciri dan kualitas tertentu pada barang

---

<sup>6</sup> *Ibid.*,

<sup>7</sup> *Ibid.*,

<sup>8</sup> *Ibid.*,

<sup>9</sup> *Ibid.*,

<sup>10</sup> *Ibid.*,

yang dihasilkan.<sup>11</sup> Tanda sebagaimana dimaksud adalah merupakan nama tempat atau daerah yang menunjukkan asal tempat dihasilkannya suatu barang seperti hasil pertanian, produk olahan, hasil kerajinan tangan, atau barang lainnya yang dilindungi oleh indikasi geografis.<sup>12</sup> Indikasi geografis dilindungi selama karakteristik khas dan kualitas yang menjadi dasar bagi diberikannya perlindungan atas indikasi geografis tersebut masih ada.<sup>13</sup> Indikasi geografis merupakan perangkat hukum yang digunakan sebagai alat untuk melindungi operator ekonomi di sektor hulu maupun hilir. Perlindungan hukum diterjemahkan sebagai suatu upaya yang dilakukan oleh hukum dalam menanggulangi pelanggaran. Menurut Philipus M. Hadjon konsep perlindungan hukum terbagi menjadi dua yaitu perlindungan hukum represif dan perlindungan hukum preventif. Perlindungan hukum represif adalah perlindungan hukum yang dilakukan ketika masalah atau sengketa sudah terjadi. Sedangkan perlindungan hukum preventif adalah perlindungan hukum yang memberikan kesempatan kepada subjek hukum untuk mengajukan keberatan atau pendapatnya sebelum ada keputusan yang definitif.

Dalam tataran rezim hukum internasional ada beberapa rezim yang mengatur perlindungan indikasi geografis, seperti Konvensi Paris 1883, Perjanjian Madrid, Perjanjian Lisbon 1958, dan *Trade Related Intellectual Property rights* (TRIPs). Pasal 10 Konvensi

---

<sup>11</sup> Pasal 1 Ayat 1 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 51 Tahun 2007 tentang Indikasi-Geografis.

<sup>12</sup> Pasal 2 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 51 Tahun 2007 tentang Indikasi Geografis.

<sup>13</sup> Pasal 4 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 51 Tahun 2007 tentang Indikasi Geografis.

Paris ayat (2) dijelaskan bahwa setiap produser, produsen atau pedagang, apakah perorangan atau badan hukum, terlibat dalam produksi atau pembuatan atau perdagangan barang dan didirikan baik di lokalitas palsu diindikasikan sebagai sumber, atau di daerah mana seperti lokalitas terletak, atau di negara palsu ditunjukkan, atau di negara di mana indikasi palsu dari sumber yang digunakan, harus dalam hal apapun dianggap pihak yang berkepentingan. Dalam pasal tersebut diatur mengenai larangan memperdagangkan barang dengan menggunakan indikasi geografis yang tidak sesuai dengan daerah asal atau wilayah geografis barang tersebut. Hal ini karena perbuatan tersebut akan berimbas kepada masyarakat sehingga menimbulkan persaingan tidak sehat dan informasi yang menyesatkan masyarakat. Pasal 1 Perjanjian Madrid menyatakan bahwa semua benda yang mengandung kepalsuan atau penipuan oleh satu negara di mana perjanjian ini berlaku, atau suatu tempat yang terletak di sana, secara langsung diindikasikan sebagai negara tempat asal dapat disita pada saat terjadi impor di negara tersebut. Perjanjian Madrid tidak secara spesifik mengemukakan pengertian indikasi geografis, hanya saja pengaturan keharusan menyita setiap barang yang memiliki indikasi geografis yang salah atau menyesatkan, haruslah jelas dari wilayah mana produk tersebut berasal. Perjanjian Lisbon 1958 memberikan perlindungan atas penamaan tempat asal dan mengatur pula tentang pendaftarannya. Perjanjian Lisbon 1958 memberikan perlindungan yang lebih luas yaitu pada sejumlah produk seperti minuman, buah-buahan dan sayur-sayuran serta hasil kekayaan alam tempat indikasi geografis tersebut berasal.



TRIPs adalah rezim internasional di bidang hak kekayaan intelektual yang berlaku lebih luas di bawah Perjanjian WTO 1994. Indikasi geografis tercantum dalam pasal 22, 23, dan 24 TRIPs. Menurut TRIPs, indikasi geografis didefinisikan sebagai tanda yang mengidentifikasi suatu wilayah negara anggota, atau kawasan atau daerah di dalam wilayah tersebut sebagai asal barang, di mana reputasi, kualitas dan karakteristik barang yang bersangkutan sangat ditentukan oleh faktor geografis tersebut. Secara kontekstual dalam indikasi geografis harus ada aspek-aspek khusus yang merupakan perwujudan kekhasan atau keunikan karena unsur-unsur alam, lingkungan lain, atau hal-hal yang bersifat unik dan memiliki ciri khas. Hal tersebut untuk menunjukkan keterkaitan antara nama barang dan tempat asal dari barang tersebut. Aspek-aspek tersebut harus memiliki kualitas dan reputasi yang baik dari barang tersebut. Perjanjian TRIPs di atas mengatur tindakan preventif bagi setiap negara anggota untuk melindungi produk-produk indikasi geografis dari praktik persaingan curang, penyalahgunaan nama produk serta penyesatan informasi dalam masyarakat.

## **2.4 Sertifikat Asal Barang**

Globalisasi menyebabkan kompleksitas dalam penentuan asal barang. Sektor manufaktur global saat ini telah terbukti menciptakan kompleksitas dalam pelaksanaan pengaturan asal barang.<sup>14</sup> Oleh karena itu, penentuan asal barang merupakan isu penting dalam perdagangan internasional karena proses manufaktur terjadi di lebih dari satu negara.<sup>15</sup>

---

<sup>14</sup> Jones, Vivian C., and Martin, Michael F., 2011, *Op. Cit.*, p. 11.

<sup>15</sup> Falvey, Rod and Reed, Geoff., 2000, *Op. Cit.*, p. 14.

*Global Financial Integrity* (GFI) pada tahun 2012 memperkirakan kerugian yang ditimbulkan dari kejahatan perdagangan khusus untuk barang sekitar US\$ 650. Tindak kejahatan ini juga menyebabkan kerusakan lingkungan, ekonomi, sosial, dan politik. Pemalsuan asal usul barang dalam perdagangan internasional merupakan salah satu bentuk kejahatan yang menjadi perhatian oleh WCO (*World Custom Organization*) karena menimbulkan kerugian bagi negara penerima preferensi bea fasilitas masuk ke sebuah negara.<sup>16</sup>

Selain itu perubahan pola produksi yang bersifat multinasional telah menyebabkan fragmentasi, spesialisasi vertikal, atau *outsourcing* pada proses produksi sebuah produk.<sup>17</sup> Sebagai contoh, kemunculan *Multinational Corporation* (MNC) atau *Transnational Corporation* (TNC) telah menciptakan kesulitan pada penentuan asal barang sebuah produk dikarenakan proses produksi terjadi di lebih dari satu negara sehingga menyebabkan fragmentasi produksi. Situasi ini menciptakan kompleksitas dalam pelaksanaan pengaturan asal barang.<sup>18</sup>

Kejahatan perdagangan bukan hanya menyebabkan kerugian finansial bagi pemerintah, mengganggu stabilitas ekonomi, dan menyebabkan persaingan usaha tidak sehat bagi pelaku usaha,

---

<sup>16</sup> World Custom Organization, *Illicit Trade Report*, 2012.

<sup>17</sup> Augier, Patricia., Gasiorek, Michael., and Lai-Tong, Charles., *The Impact of Rules of Origin on Trade Flows*, <http://www.defi-univ.org/IMG/pdf/0301.pdf>, last accessed : 11 February 2011.

<sup>18</sup> Izam, Miguel, 2003, *Op. Cit.*, p. 13. Also the review documents : UN (2001); UN (2002a) and UN (2002b), all of which refer to the most recent contributions of UN/CEFACT on the question of rules of origin.

akan tetapi juga dicurigai berpotensi besar sebagai sumber pendanaan tindak pidana lainnya seperti terorisme.<sup>19</sup>

Terkait dengan kejahatan perdagangan dalam hal pemalsuan asal usul barang, Revisi Konvensi Kyoto pada Lampiran Khusus K memberikan definisi bahwa setiap niat usaha untuk melanggar atau menyalahgunakan asal usul barang dan atau asal usul yang berkaitan dengan dokumen pajak atau bea masuk sebagaimana diatur oleh hukum domestik, perjanjian bilateral atau multilateral negara bersangkutan. Menurut WCO motivasi pemalsuan asal usul barang dalam perdagangan internasional adalah sebagai berikut:<sup>20</sup>

1. Sebagai alat untuk mendapatkan akses terhadap fasilitas keringanan bea masuk preferensi perdagangan.
2. Untuk menghindari pembatasan kuota atau pelarangan impor sebuah produk dari suatu negara.
3. Penetrasi pasar suatu negara secara ilegal guna mendapatkan keuntungan ekonomi (seperti memalsu asal usul barang untuk membentuk persepsi publik yang lebih baik terhadap suatu produk).
4. Untuk menghindari atau meniyasati pembatasan, sanksi, atau embargo perdagangan.
5. Untuk mengurangi pembatasan kuota dan bea masuk dumping.

Menurut WCO pemalsuan asal usul barang biasa dilakukan melalui beberapa cara:<sup>21</sup>

---

<sup>19</sup> World Custom Organization, Illicit Trade Report, 2012.

<sup>20</sup> World Custom Organization, Illicit Trade Report, 2012.

<sup>21</sup> World Custom Organization, Illicit Trade Report, 2012.

1. Memalsukan sertifikat asal barang atau bukti dokumen asal usul barang.
2. Menyembunyikan atau mencuci asal usul barang dengan melakukan *trans-shipping* melalui negara ketiga.
3. Melakukan perubahan fisik terhadap tampilan produk selama melakukan *transshipment* yang dapat berupa *re-boxing*, *re-packaging* atau *re-labeling*.
4. Melakukan kombinasi produksi dengan elemen produk dari suatu negara tertentu guna menutupi asal usul barang.

ASEAN sebagai salah satu area perdagangan bebas di dunia yang memberikan preferensi tarif terhadap negara anggotanya sangat rentan terhadap kejahatan perdagangan, di antaranya adalah pemalsuan asal usul barang. Sebagaimana yang dikemukakan bahwa asal usul barang merupakan salah satu instrumen yang digunakan oleh petugas pajak atau pabean untuk memutuskan perlakuan terhadap suatu barang impor seperti pembatasan kuota, preferensi tarif, atau bea masuk antidumping. Asal usul barang mempunyai fungsi untuk mengidentifikasi "nasionalitas" produk guna menentukan jenis tarif pajak yang akan dikenakan.

Konsep dasar aturan asal barang adalah untuk mengidentifikasi "kewarganegaraan" dari produk impor/ekspor. Kewarganegaraan sebuah produk akan membawa konsekuensi hukum terhadap instrumen kebijakan perdagangan yang akan dikenakan. Untuk menentukan kewarganegaraan sebuah produk diperlukan pemenuhan syarat teknis dan administratif yang disebut sebagai kriteria asal barang.<sup>22</sup>

---

<sup>22</sup> Stocker, Walter, *Op. Cit.*, p. 2.

Berdasarkan sifatnya, aturan asal barang digunakan sebagai alat pembenaran untuk menerapkan "kebijakan perdagangan diskriminatif" dan oleh karena itu, perlakuan yang diterapkan untuk barang akan berbeda tergantung pada asal barang. Aturan asal barang dibagi menjadi non-preferensial dan preferensial yang secara otomatis akan mempengaruhi penetapan bea cukai untuk barang.<sup>23</sup> Aturan asal barang memiliki nilai ekonomi yang signifikan pada saat barang memasuki pasar. Ketentuan asal barang juga memiliki "implikasi keuangan" dengan harga dan "alokasi sumber daya produktif".<sup>24</sup> Aturan asal mempengaruhi perlakuan pajak dan cukai atas produk. Oleh karena itu, asal barang akan mempengaruhi harga barang ketika bersaing di pasar.

Aturan asal barang yang bersifat preferensi memerlukan dua komponen penting yaitu "kriteria asal" dan "bukti dokumenter".<sup>25</sup> Bukti dokumenter digunakan sebagai dukungan hukum menyatakan "asal" barang. Sertifikat asal barang yang legal dan otentik dikeluarkan oleh instansi yang berwenang. Berdasarkan dokumen tersebut, petugas bea cukai dapat menentukan jenis instrumen kebijakan perdagangan untuk diterapkan pada barang.<sup>26</sup> Namun, kedua kriteria tersebut tidak boleh menimbulkan hambatan baru dalam perdagangan.

Defleksi perdagangan atau kejahatan dalam perdagangan dapat terjadi dalam implementasi aturan asal barang yang bersifat preferensi, yaitu ketika produsen dari negara nonpenerima preferensi menempatkan barang produksi mereka di negara

---

<sup>23</sup> International Center for Economic Growth, *Op. Cit.*, p. 1.

<sup>24</sup> Izam, Miguel, 2003, *Op. Cit.*, p. 13.

<sup>25</sup> Stocker, Walter, *Op. Cit.*, p. 4.

<sup>26</sup> International Center for Economic Growth, *Op. Cit.*, p. 1.

penerima untuk tujuan memperoleh keuntungan dari instrumen kebijakan perdagangan. Negara-negara anggota FTA cenderung untuk menetapkan persyaratan ketat tentang transformasi barang. Kebijakan ini bertujuan untuk memastikan bahwa barang berasal dari negara penerima atau negara anggota FTA, sehingga manfaat dari preferensi tersebut benar-benar dinikmati dan dimanfaatkan sesuai tujuannya. Oleh karena itu, untuk mencegah kejahatan dalam perdagangan di bawah skema pasar bebas, ketentuan asal barang yang diperlukan dalam semua preferensi perdagangan.<sup>27</sup>

Di sisi lain, peraturan yang terlalu kaku dalam aturan asal barang yang bersifat preferensi telah menyebabkan kesulitan baik secara administratif maupun teknis bagi produsen dari negara anggota FTA sendiri.<sup>28</sup> Aturan asal barang pada dasarnya memiliki sifat diskriminatif karena dapat digunakan sebagai "mekanisme pengecualian" atas pajak umum yang dikenakan.<sup>29</sup> Aturan asal juga memiliki beberapa dampak positif pada bidang hak kekayaan intelektual, seperti indikasi geografis dan keadaan seni.<sup>30</sup>

Perjanjian WTO tentang Ketentuan Asal Barang diadopsi di Marrakech pada tanggal 1 Januari 1995. Perjanjian ini terdiri dari empat bagian<sup>31</sup>, sembilan artikel, dan 2 lampiran. Perjanjian WTO tentang Ketentuan Asal Barang menetapkan prinsip-prinsip penting yang harus diterapkan oleh negara-negara anggota dalam

---

<sup>27</sup> Cadot, Olivier., de Melo, Jaime., and Pérez, Alberto Portugal., 2006.

<sup>28</sup> International Center for Economic Growth, *Op. Cit.*, p. 1.

<sup>29</sup> Izam, Miguel, 2003, *Op. Cit.*, p. 13 : UN (2001); UN (2002a) and UN (2002b).

<sup>30</sup> Izam, Miguel, 2003, *Op. Cit.*, p. 12: UN (2001); UN (2002a) and UN (2002b).

<sup>31</sup> Part I (Definitions And Coverage); Part II (Disciplines to Govern the Application of Rules of Origin); Part III (Procedural Arrangements on Notification, Review, Consultation and Dispute Settlement); Part IV (Harmonization of Rules of Origin).

pembentukan peraturan nasional asal barang. Dalam mukadimah perjanjian, disebutkan bahwa negara-negara anggota harus menerapkan prinsip transparansi saat membuat undang-undang, peraturan, dan praktik yang berkaitan dengan aturan asal barang. Prinsip-prinsip ini juga telah diadopsi oleh Pasal 3 Ayat (d) dan (e) dari Perjanjian WTO tentang Ketentuan Asal.<sup>32</sup>

Indonesia telah memiliki instrumen peraturan asal barang sejak tahun 1970-an. Inpres No 58/1971 mengatur pengangkatan pejabat pemerintah yang memiliki kewenangan untuk mengeluarkan sertifikat asal barang. Peraturan sertifikat asal barang telah berubah beberapa kali sejak dibentuk. Hal ini merupakan konsekuensi dari keikutsertaan Indonesia dalam forum internasional, terutama untuk sepenuhnya mengintegrasikan diri ke dalam sistem perdagangan multilateral. Sertifikat asal barang harus sesuai dengan praktik dan standar internasional. Perluasan pasar produk ekspor Indonesia telah meningkatkan permintaan untuk sertifikat asal barang. Untuk menjawab tantangan tersebut, pelayanan publik terkait dengan penerbitan sertifikat asal perlu ditingkatkan secara signifikan mengingat kebutuhannya yang sangat mendesak. Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 33/M-DAG /PER/8/2010, menekankan prinsip efektivitas dan efisiensi pada proses penerbitan sertifikat asal barang melalui pelayanan publik yang sederhana, cepat, tepat, dan transparan.

Praktik perdagangan internasional berkembang seiring dengan perkembangan teknologi informasi, sehingga pemerintah

---

<sup>32</sup> “[...] their laws, regulations, judicial decisions and administrative rulings of general application relating to preferential rules of origin are published as if they were subject to, and in accordance with, the provisions of paragraph 1 of Article X of GATT 1994 [...]”

harus mengadopsi perkembangan teknologi tersebut ke dalam fasilitasi perdagangan. Hal ini membawa implikasi penerapan ICT dalam penerbitan sertifikat asal barang. Pembentukan peraturan asal barang di Indonesia didasarkan pada kerangka hukum WTO dan instrumen hukum internasional lain yang telah diratifikasi oleh Indonesia.

Sertifikat asal barang didefinisikan sebagai dokumen yang menyertai produk ekspor Indonesia yang telah sesuai dengan aturan asal barang untuk memasuki wilayah negara tertentu, dan untuk membuktikan bahwa produk tersebut berasal dari Indonesia. Dengan kata lain, sertifikat asal barang digunakan sebagai dokumen hukum untuk menunjukkan kewarganegaraan dari produk ekspor.<sup>33</sup>

Dalam pasal 2 Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 33/M-DAG/PER/8/2010 membagi sertifikat asal barang menjadi dua jenis, yaitu sertifikat preferensial asal dan sertifikat non-preferensial asal. Menurut peraturan ini, sertifikat asal barang preferensial dikeluarkan untuk memperoleh fasilitas pengurangan atau penghapusan tarif bea masuk dari negara-negara atau kelompok negara terhadap produk ekspor Indonesia yang memenuhi persyaratan perjanjian internasional atau preferensi sepihak. Sementara sertifikat asal barang non-preferensial dikeluarkan untuk tujuan membuktikan asal negara barang tanpa meminta untuk mendapatkan preferensi tarif.

Pada dasarnya pembentukan sertifikat asal barang diterbitkan berdasarkan perkembangan perjanjian internasional,

---

<sup>33</sup> Pasal 1 paragraf 2 Peraturan Menteri Perdagangan No. 33/M-DAG/PER/8/2010. Pasal 1 paragraf 1 Peraturan Menteri Perdagangan No. 59/M-DAG/PER/12/2010.



ketentuan unilateral, atau penetapan dari pemerintah Indonesia.<sup>34</sup> Berdasarkan ketentuan ini pemerintah Indonesia dapat mengeluarkan sertifikat asal untuk tujuan memenuhi persyaratan yang ditetapkan secara sepihak. Seperti contohnya Uni Eropa telah membuat peraturan khusus yang mengatur aturan asal preferensi sepihak mereka (dalam hal ini GSP) melalui Peraturan Komisi (UE) Nomor 1063/2010. Seperti disebutkan di atas, aturan asal barang memiliki peran penting dalam pelaksanaan skema preferensi dalam pasar bebas untuk mencegah kejahatan perdagangan. Sertifikat asal barang digunakan untuk memastikan bahwa manfaat dari FTA dinikmati dan dimanfaatkan dengan baik oleh negara-negara penerima untuk meningkatkan perekonomiannya melalui perdagangan. Berkenaan dengan hal tersebut pemerintah Indonesia mengeluarkan atau menerbitkan sertifikat asal barang untuk produk ekspor tertentu dan tujuan ekspor tertentu yang membutuhkan sertifikat asal barang.<sup>35</sup> Direktur Jenderal, untuk dan atas nama Menteri, menetapkan lembaga yang dapat menerbitkan sertifikat asal barang.<sup>36</sup> Untuk mendapatkan sertifikat asal barang, eksportir harus mengajukan permohonan kepada lembaga penerbit sertifikat asal barang.<sup>37</sup> Sementara Pasal 7 Ayat 2 mengatur dokumen persyaratan yang perlu disampaikan untuk mendapatkan sertifikat

---

<sup>34</sup> Pasal 3 paragraf 2 Peraturan Menteri Perdagangan No. 33/M-DAG/PER/8/2010.

<sup>35</sup> Pasal 4 paragraf 1 Peraturan Menteri Perdagangan No. 33/M-DAG/PER/8/2010.

<sup>36</sup> Pasal 5 paragraf 1 Peraturan Menteri Perdagangan No. 33/M-DAG/PER/8/2010.

<sup>37</sup> Pasal 5 paragraf 2 Peraturan Menteri Perdagangan No. 33/M-DAG/PER/8/2010.

asal barang.<sup>38</sup> Daftar asal lembaga yang menerbitkan sertifikat asal barang diatur dalam Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 60/M-DAG/PER/12/2010.

Seperti telah dijelaskan sebelumnya, keberadaan sertifikat asal, khususnya yang preferensi, dirancang untuk mencegah kejahatan perdagangan dalam pasar bebas. Sertifikat asal barang digunakan untuk memastikan bahwa manfaat dari perdagangan dapat dinikmati tepat sasaran. Ada lima prinsip penting yang harus diterapkan dalam prosedur penerbitan sertifikat asal barang, yaitu ketepatan, kehati-hatian, transparansi, kesederhanaan, dan kecepatan.

Dua prinsip pertama, ketepatan dan kehati-hatian, telah diatur dalam Pasal 7 Ayat 3, 4 dan 5 Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 33/M-DAG/PER/8/2010. Mengatur ketentuan-ketentuan berupa pengecekan, pemeriksaan, dan verifikasi dokumen yang diajukan untuk mendapatkan sertifikat asal barang. Ayat 3 mewajibkan lembaga yang mengeluarkannya sertifikat asal barang untuk memeriksa setiap permintaan yang diajukan oleh eksportir untuk memastikan telah sesuai dengan ketentuan peraturan asal barang.

Dalam rangka untuk mengonfirmasi apakah informasi tersebut benar dan akurat maka perlu adanya proses verifikasi. Sehubungan aturan asal barang, Pasal 7 Ayat 4, mengatur verifikasi terhadap permintaan sertifikat asal barang yang pertama dibuat oleh eksportir dan verifikasi terhadap permintaan sertifikat asal

---

<sup>38</sup> Pasal 7 paragraf 1 Peraturan Menteri Perdagangan No. 33/M-DAG/PER/8/2010.

barang yang diduga meragukan.<sup>39</sup> Verifikasi tersebut harus dilakukan dengan setidaknya mencakup empat aspek, sebagaimana diatur dalam Pasal 7 Ayat 5, yaitu kenyataan dan legalitas perusahaan, yang dapat dilihat dari dokumen faktur perusahaan, kapasitas produksi, dan proses produksi.<sup>40</sup> Aspek tersebut diimplementasikan untuk mencegah kejahatan perdagangan, yang dilakukan oleh pihak-pihak tertentu untuk mengambil keuntungan dari perdagangan melalui perbuatan yang melawan hukum. Kenyataan di lapangan dan legalitas perusahaan adalah penting untuk memastikan bahwa perusahaan ekspor benar-benar ada di daerah yurisdiksi Republik Indonesia. Ini bertujuan untuk menghindari perusahaan SPV (*Special Purpose Vehicle*) atau perusahaan palsu mendapatkan sertifikat asal barang untuk penggunaan ilegal. Proses produksi dan kapasitas yang digunakan untuk membenarkan apakah produk yang diekspor telah sesuai dengan aturan asal barang. Dalam hal ini, produk yang diekspor harus sesuai dengan aturan asal yang mengatur nilai konten seperti persentase konten lokal.<sup>41</sup>

Prinsip-prinsip transparansi, kemudahan, dan kecepatan yang tercantum dalam pasal 7 ayat 6 diimplementasikan melalui batas waktu bagi lembaga atau instansi yang berwenang menerbitkan sertifikat asal barang untuk segera menerbitkan permohonan dimaksud tidak boleh melebihi waktu tertentu setelah

---

<sup>39</sup> Pasal 7 paragraf 4 Peraturan Menteri Perdagangan No. 33/M-DAG/PER/8/2010.

<sup>40</sup> Pasal 7 paragraf 5 Peraturan Menteri Perdagangan No. 33/M-DAG/PER/8/2010.

<sup>41</sup> Estevadeordal, Antoni., Harris, Jeremy., and Suominen, Kati., 2009, *Op. Cit.*, hal. 9.

semua persyaratan dipenuhi, dikonfirmasi dan diverifikasi. Pemrosesan dokumen maksimum satu hari setelah diterima oleh lembaga penerbit asal barang. Mengenai penolakan penerbitan sertifikat asal barang, maka instansi atau lembaga berwenang yang menerbitkan harus mengeluarkan pemberitahuan tertulis yang berisi alasan penolakan. Hal ini sesuai dengan penerapan prinsip transparansi. Selanjutnya, Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 59/M-DAG/PER/12/2010 mengatur rincian prosedur teknis penerbitan sertifikat asal barang untuk produk ekspor Indonesia.

Dalam rangka untuk memastikan bahwa prosedur penerbitan sertifikat asal barang diterapkan dengan benar, maka diatur sanksi terhadap kemungkinan pelanggaran. Pasal 9 Ayat 1 dari Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 33/M-DAG/PER/8/2010 mengatur apabila instansi atau lembaga yang menerbitkan sertifikat asal barang melanggar kewenangan, maka sanksinya adalah pengurangan kewenangan terhadap penerbitan asal barang. Sanksi yang lebih berat adalah pencabutan kewenangan lembaga penerbit sertifikat asal barang. Selanjutnya, Pasal 2 Ayat 5 Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 60/M-DAG/PER/12/2010 mengatur pencabutan kompetensi instansi atau lembaga penerbit sertifikat asal barang. Kompetensi instansi atau lembaga penerbit sertifikat asal barang apabila:

- a. Tidak mengeluarkan sertifikat asal barang selama enam bulan berturut-turut.
- b. Tidak menyampaikan laporan realisasi ekspor berdasarkan SKA yang diterbitkan selama enam bulan berturut-turut.

- c. Tidak menyampaikan laporan jumlah sertifikat yang diminta asal dan sertifikat asal yang telah dikeluarkan lebih dari enam bulan berturut-turut.

Pasal 9 Ayat 2 Peraturan Menteri Perdagangan Republik Nomor 33/M-DAG/PER/8/2010 mengatur sanksi pelanggaran yang dilakukan oleh pejabat pemerintah yang bertanggung jawab atas penandatanganan sertifikat asal (pejabat penanda tangan). Jika terbukti bahwa pejabat yang bersangkutan telah melakukan pelanggaran aturan, maka kewenangannya untuk menandatangani sertifikat asal akan dicabut. Selanjutnya, Pasal 3 Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 60/M-DAG/PER/12/2010 mengatur kriteria pejabat pemerintah yang ditunjuk sebagai pejabat yang memiliki kompetensi untuk menandatangani sertifikat asal (pejabat penanda tangan). Ada beberapa manfaat menggunakan sistem verifikasi e-SKA seperti meningkatkan akurasi, mengurangi dokumen palsu, pengiriman dokumen secara elektronik, verifikasi berbasis web, dan layanan cepat.

Daftar lembaga atau instansi yang menerbitkan sertifikat keterangan asal barang diatur dalam Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 60/M-DAG/PER/12/2010, kemudian diatur oleh Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 21/M-DAG/PER/4/2012. Eksportir dapat memilih tempat untuk mengajukan permohonan penerbitan SKA pada instansi penerbit SKA berdasarkan lokasi atau wilayah kerja instansi penerbit SKA, yaitu:

- a. Instansi penerbit SKA yang wilayah kerjanya mencakup tempat barang diproduksi;

- b. Instansi penerbit SKA yang wilayah kerjanya mencakup tempat bank devisa sebagai korespondensi bank dari eksportir;
- c. Instansi penerbit SKA yang wilayah kerjanya mencakup tempat Kantor Pelayanan Bea dan Cukai yang mengeluarkan PEB atau tempat PEB mendapat persetujuan ekspor dari pejabat Kantor Pelayanan Bea dan Cukai di pelabuhan ekspor;
- d. Instansi penerbit SKA yang wilayah kerjanya mencakup tempat pembelian barang;
- e. Instansi penerbit SKA yang wilayah kerjanya mencakup tempat pemberangkatan/pengiriman barang; atau
- f. Instansi penerbit SKA yang terdekat.

Lembaga atau instansi penerbit sertifikat barang adalah instansi/badan/lembaga yang ditetapkan oleh menteri dan diberi kewenangan untuk menerbitkan sertifikat barang. Lembaga atau instansi penerbit sertifikat barang dibagi menjadi dua, yaitu penerbit sertifikat barang untuk komoditas ekspor umum dan penerbit sertifikat barang untuk komoditas ekspor tertentu. Ada delapan puluh lima lembaga dan instansi terdaftar sebagai penerbit sertifikat barang untuk komoditas ekspor umum. Daftar pejabat pemerintah yang mempunyai kewenangan sebagai penandatangan sertifikat asal barang tercantum dalam Surat Edaran Menteri Perdagangan Nomor 26/M-DAG/KEP/1/2012.

**Gambar 2.1 Workshop Fraud of Origin**



**Gambar 2.2 Workshop Fraud of Origin**



### **BAB III**

## **TEBAKAU TEMANGGUNG: SEBUAH IDENTITAS BUDAYA MASYARAKAT**

Salah satu daerah penghasil tembakau di Indonesia adalah Temanggung. Kabupaten Temanggung berbatasan dengan Kabupaten Wonosobo (sebelah barat), Kabupaten Magelang (sebelah selatan dan timur), Kabupaten Kendal (sebelah utara) dan Kabupaten Semarang (sebelah utara dan timur). Luas wilayah Kabupaten Temanggung 87,065 km<sup>2</sup> dan terdiri dari 20 kecamatan. Dari total luasan tersebut, sekitar 13.000 Ha merupakan lahan tembakau.

Terletak di jantung Provinsi Jawa Tengah yang dikelilingi pegunungan, Temanggung merupakan tempat ideal untuk budidaya tanaman tembakau. Temanggung adalah satu di antara empat daerah penghasil tembakau terbaik, selain Deli (Sumatera Utara), Lombok, Jember, dan Madura.<sup>1</sup> Masyarakat Temanggung banyak menggantungkan hidupnya dari tembakau yang dianggap sebagai “emas hijau” itu. Menurut data Badan Pusat Statistik Kabupaten Temanggung tahun 2011, luas produksi tembakau adalah 14.244 hektar dengan total produksi 9.126 ton. Jumlah ini naik dari tahun 2010 yang mencapai produksi 6.373 ton.<sup>2</sup> Tak

---

<sup>1</sup> Komunitas Kretek. 2013. “5 daerah penghasil tembakau terbaik di Indonesia,” <<http://komunitaskretek.or.id/ragam/2013/04/5-daerah-penghasil-tebakau-terbaik-di-indonesia/>>, diakses pada 25 April 2015.

<sup>2</sup> Badan Pusat Statistik Kabupaten Temanggung. 2012. *Temanggung dalam Angka 2012*. Temanggung: BPS dan Bappeda Kabupaten Temanggung.



mengerankan, sektor pekerjaan yang paling banyak menyerap tenaga kerja adalah yang berhubungan dengan tembakau. Di sektor pengeringan dan pengolahan tembakau dengan jumlah industri/perusahaan sebanyak 3.275, jumlah pekerja mencapai 23.175 orang. Dari jumlah tersebut, produksi tembakau di Temanggung pada 2011 mencapai 2.550 ton dengan nilai Rp. 132.750.000.000. Sedangkan sektor kerajinan anyaman bambu untuk keranjang tembakau sebanyak 3.625 industri, dengan jumlah pekerja 9.779 orang. Dari jumlah tersebut, produksi anyaman bambu untuk keranjang tembakau mencapai 1.012.250 buah dengan nilai Rp. 17.100.000.000.<sup>3</sup>

Fakta tersebut membuat tembakau menjadi "...pohon kehidupan bagi sebagian besar (kalau tak boleh dibilang hampir keseluruhan) penduduk Temanggung."<sup>4</sup> Semua aspek kehidupan masyarakat Temanggung seperti kelahiran, perkawinan, sakit, khitan, dan kematian, sudah dipastikan berhubungan dengan tembakau. Sehingga, apapun yang membutuhkan dana yang agak besar, misalnya biaya sekolah atau kuliah, ke dokter, memperbaiki rumah, dan sebagainya orang Temanggung akan berkata, "*Sesuk bar mbakon*" (nanti setelah panen tembakau).<sup>5</sup> Meskipun masyarakat Temanggung juga membudidayakan tanaman kopi, namun tembakau adalah satu-satunya andalan warga. Berbeda dengan kopi yang memiliki masa tunggu panen yang panjang, tembakau hanya 5-6 bulan. Sehingga, apabila musim panen tiba,

---

<sup>3</sup> *Ibid.*, hlm. 282-288.

<sup>4</sup> Brata, W. 2012. *Tembakau atau Mati: Kesaksian, Kegelisahan, dan Harapan Seorang Petani Tembakau*. Jakarta: Indonesia Berdikari. Hlm. 106.

<sup>5</sup> *Ibid.*,

keuntungan petani tembakau bisa dua kali lipat dari petani kopi.<sup>6</sup> Bahkan, karena begitu pentingnya arti tembakau ini, pernah terjadi insiden pemukulan terhadap Bupati Totok Ary, karena dianggap tidak berpihak pada petani tembakau serta warga akan memilih tidak pergi shalat Jumat apabila cuaca mendung untuk menyelamatkan tembakau-tembakau yang sedang dijemur.<sup>7</sup>

### **3.1 Tembakau *Srinthil* Khas Temanggung**

Tembakau Temanggung diolah menjadi tembakau rajangan. Mutu yang diperoleh dipengaruhi oleh posisi daun pada batang, semakin tinggi posisi daunnya, semakin tinggi juga mutunya. Makin tinggi posisi daunnya, makin tinggi juga kadar nikotinnya. Selain posisi daun, ketinggian tempat penanaman juga sangat besar pengaruhnya terhadap mutu yang dihasilkan. Tembakau temanggung ditanam di lahan dengan ketinggian antara 600 mdpl hingga 1.600 mdpl. Perbedaan ketinggian tempat berpengaruh besar terhadap umur tanaman tembakau. Semakin tinggi tempatnya, umur tanaman menjadi semakin panjang. Semakin panjang umur tanaman tembakau, maka waktu untuk mengakumulasi nikotin dalam daun juga menjadi semakin panjang. Keadaan tersebut mempengaruhi kadar nikotin dalam daun tembakau.<sup>8</sup>

---

<sup>6</sup> Alamsyah, A.R. (ed.) 2011. *Hitam-Putih Tembakau*. Jakarta: FISIP UI Press. Halaman 40.

<sup>7</sup> *Ibid.*, Hlm. 41-42.

<sup>8</sup> Bappeda Temanggung, 2013.

**Gambar 3.1** Tanaman Tembakau *Srinthil* di Ketinggian 800 mdpl



Sumber : Bappeda Temanggung, 2013

Tembakau yang disebut dengan *srinthil* hanya dapat terjadi di daerah dengan ketinggian di atas 800 mdpl. Akan tetapi, tidak semua tempat dapat menghasilkan *srinthil*. Berdasarkan penuturan petani, khususnya penghasil *srinthil*, mutu istimewa tersebut hanya dapat terjadi bila cuaca selama musim tanam tembakau sangat kering. Pada kondisi demikian, daun yang berpotensi menjadi mutu *srinthil*, dapat diketahui setelah diperam lima hari. Ciri-ciri daun tersebut adalah berubah warna menjadi coklat kehitaman, tumbuhnya *puthur* (semacam hifa jamur berwarna kuning, lihat gambar 3.2) dan mengeluarkan cairan serta aroma seperti alkohol.

Daun tembakau yang diperam tersebut tidak busuk, bila dirajang tidak menghasilkan struktur seperti serat, tetapi menjadi hancur menggumpal, bila telah kering berwarna coklat kehitaman sampai hitam cerah dan mengkilat.

**Gambar 3.2 Panen Tembakau Berpotensi *Srinthil***



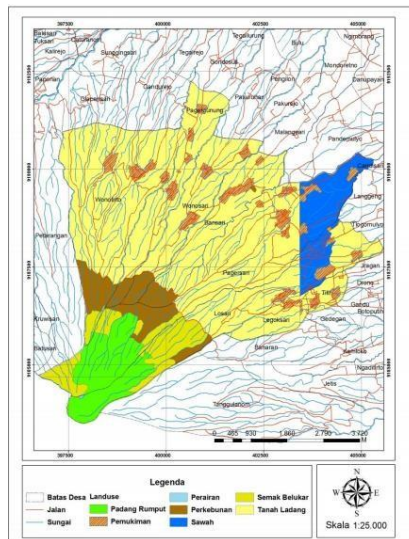
Sumber : Bappeda Temanggung 2013

**Gambar 3.3 Penjemuran Tembakau Berpotensi *Srinthil***



Beberapa peneliti pascapanen mengamati pada tembakau yang sedang diperam tersebut tumbuh beberapa macam mikroorganismе semacam jamur yang berwarna kuning yang oleh petani disebut sebagai *puthur* kuning. Usaha untuk membuat mutu *srinthil* dengan memanfaatkan mikroorganismе tersebut (setelah diisolasi, inokulasi dan disemprotkan) tidak berhasil, karena mikroorganismе tersebut tidak berkembang. Berdasarkan informasi dari para penghasil *srinthil*, varietas yang dapat menjadi *srinthil* adalah Kemloko, Kemloko 1 dan Kemloko 2. Daerah-daerah yang biasa menghasilkan *srinthil* adalah Desa Legoksari, Losari, Pagergunung, Pagersari, Tlilir, Wonosari, Bansari, Wonotirto, Banaran, Gandu, Gedegan dan Kemloko.

**Gambar 3.4 Peta Penggunaan Lahan Tembakau *Srinthil***



Sumber: Bappeda Temanggung, 2013

Penggunaan lahan di daerah tembakau penghasil mutu *srinthil* adalah sebagai lahan kering, dengan pola tanam jagung dan tembakau, bawang putih, tembakau, atau lombok dan tembakau.

Tembakau *srinthil* adalah tembakau primadona Temanggung. Tembakau ini memiliki *grade* di atas F (yang terbaik), dan memiliki ciri khas menggumpal ketika dirajang dan beraroma lebih tajam daripada tembakau jenis lainnya. Tembakau *srinthil* tidak bisa ditanam secara sengaja, artinya tumbuh secara alami karena faktor alam.<sup>9</sup> Harga tembakau *srinthil* sangat mahal, hingga mencapai ratusan ribu rupiah per kilogramnya. Karena kandungan nikotinnya yang tinggi, tembakau *srinthil* hanya digunakan sebagai campuran rokok. Perusahaan-perusahaan rokok raksasa nasional seperti PT. Djarum dan PT. Gudang Garam menggunakan tembakau ini dalam racikan produknya. Pada tahun 2014, tembakau *srinthil* berhasil memperoleh sertifikat paten dari Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia sebagai komoditas asli daerah Temanggung.

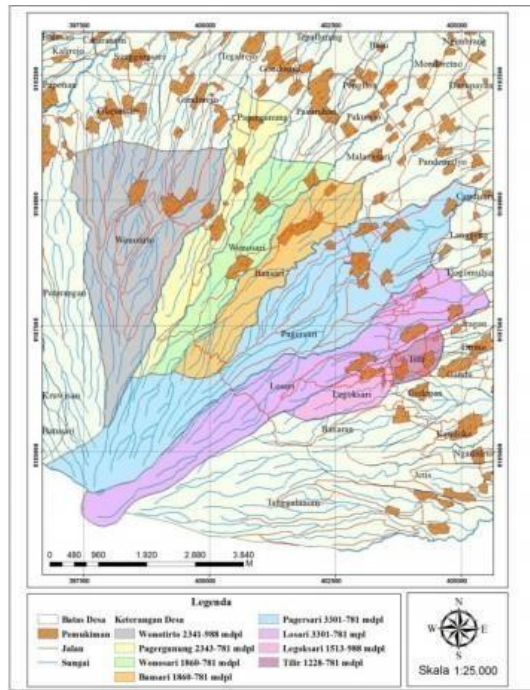
### **3.2 Desa Legoksari: Penghasil Tembakau *Srinthil* di Temanggung**

Daerah penghasil tembakau Temanggung mutu *srinthil* terkonsentrasi di beberapa desa di Kabupaten Temanggung, seperti Desa Legoksari, Losari, Pagergunung, Pagersari, Tililir, Wonosari, Bansari, Wonotirto, Banaran, Gandu, Gedegan dan Kemloko. Daerah-daerah tersebut memiliki posisi geografis 7°18' 30"S dan 110°4' 0"E. Peta daerah pertanaman tembakau yang dapat menghasilkan tembakau *srinthil* terdapat pada gambar di bawah ini:

---

<sup>9</sup> Alamsyah, A.R. (ed.) 2011. *Hitam-Putih Tembakau*. Jakarta: FISIP UI Press. Halaman 31.

**Gambar 3.5 Peta Lokasi Penghasil Tembakau Srinthil**



Sumber: Bappeda Temanggung, 2013

Wilayah Kecamatan Tlogomulyo merupakan salah satu dari 20 kecamatan di Kabupaten Temanggung berbatasan dengan wilayah barat dengan Kecamatan Bulu, wilayah utara dengan Kecamatan Bulu, sebelah timur Kecamatan Temanggung dan sebelah selatan dengan Kecamatan Tembarak. Yang terletak pada Ketinggian tanah rata-rata 800 mdpl dengan suhu antara 29° C dan 18° C. Dengan rata-rata jumlah hari hujan 64 hari dan banyaknya curah hujan 22 mm/th. Kecamatan Tlogomulyo luas wilayah 2.484

Ha, dengan jumlah penduduk 21.514 orang dan mempunyai 12 desa.<sup>10</sup>

Salah satu dari 12 desa di Kecamatan Tlogomulyo adalah Desa Legoksari yang terletak di ketinggian 1.062 m dari permukaan laut dan berjarak 5 km dari ibu kota Kecamatan Tlogomulyo dan 7,77 km dari ibu kota kabupaten. Dengan luas 196 ha yang terbagi dalam lahan sawah - ha dan lahan bukan sawah 198 ha. Dari lahan sawah bukan sawah dipergunakan untuk bangunan atau pekarangan, ladang/tegal/huma, hutan rakyat dan lahan lainnya.

Desa Legoksari terdapat 2 dusun yang terdiri dari 2 rukun warga (RW) dan 9 rukun tetangga (RT) dan terdapat 323 rumah tangga. Jumlah penduduk 1.499 jiwa terdiri dari 741 jiwa laki-laki dan 758 jiwa perempuan. Penduduk usia 10 tahun ke atas bermatapencarian petani tanaman pangan, industri pengolahan, bangunan, pedagang, pengusaha hotel & rumah makan, pengangkutan & komunikasi, jasa dan lainnya.

Dalam bidang pendidikan, banyaknya penduduk di atas lima tahun yang tamat perguruan tinggi atau universitas sebanyak 8 orang; tamat akademisi 5 orang; tamat sekolah menengah atas (SMA) atau sederajat 50 orang; tamat sekolah menengah pertama (SMP) atau sederajat adalah 275 orang; tamat sekolah dasar (SD) atau sederajat sebanyak 544 orang; tidak tamat atau belum tamat SD 416 orang; dan yang belum atau tidak sekolah 61 orang. Untuk sarana pendidikan, terdapat 1 unit taman kanak-kanak (TK) dan 1 unit SD. Di bidang kesehatan, terdapat prasarana kesehatan berupa 2 unit Posyandu, 1 unit Polides, dan 1 orang dukun bayi.

---

<sup>10</sup> temanggung.kab.go.id, 2015



Tanaman pangan yang dikembangkan di desa ini adalah jagung. Tanaman sayuran yang dikembangkan berupa cabe, bawang putih, bawang merah, dan kubis. Buah-buahan yang dikembangkan adalah pisang dan pepaya. Sedangkan tanaman perkebunan yang dikembangkan berupa tembakau dan kopi. Ternak yang dikembangkan di desa tersebut berupa sapi, kuda, kambing atau domba, dan ayam buras.

Luas Desa Legoksari mencapai 185 ha dengan perincian 160 ha untuk pertanian dan 25 ha untuk pemukiman dan berada pada ketinggian 1500 mdpl. Secara administratif, Desa Legoksari dibagi menjadi 2 dusun yang terdiri dari 9 RT dan 2 RW. Batas wilayah Desa Legoksari di sebelah timur berbatasan dengan Desa Banaran, sebelah selatan dengan Desa Gedegan, sebelah utara dengan Desa Tlilir dan sebelah barat dengan hutan yang berdekatan dengan puncak Gunung Sumbing.

Berada di lereng gunung yang hanya berjarak sekitar 3-4 km dari puncak Gunung Sumbing, Desa Legoksari dikelilingi oleh tanah tegal yang menyerupai lembah dan bukit. Tanah pertanian sudah dibentuk sedemikian rupa berupa terasering untuk mempermudah pengolahan tembakau. Kondisi lingkungan Desa Legoksari secara fisik memang mencerminkan wilayah yang memiliki potensi pertanian. Potensi lahan di desa ini begitu besar dan memiliki kekhususan yang berpengaruh terhadap kualitas tembakau yang dihasilkan. Tingginya kualitas tembakau yang dihasilkan berpengaruh secara langsung terhadap pola kehidupan ekonomi masyarakat. Hal ini dapat dilihat dari bentuk fisik lingkungan yang menyerupai bentuk fisik perumahan di perkotaan meski lokasi Desa Legoksari berada di daerah pegunungan.

Jumlah penduduk Desa Legoksari sekitar 1693 jiwa. Jumlah ini terdiri dari 2 dusun yaitu Lamuk Legok dan Lamuk Gunung. Jumlah KK keseluruhan mencapai 535. Penduduk berjenis kelamin laki-laki 860 dan berjenis kelamin perempuan 887. Mayoritas penduduk merupakan penduduk asli dengan tingkat usia produktif bervariasi pada usia 15-45 tahun. Jenjang pendidikan cukup bervariasi dengan jumlah terbanyak merupakan lulusan SMP dan SMA serta segelintir lulusan perguruan tinggi. Jumlah penduduk dengan pendidikan tinggi terbilang sedikit karena minat terhadap dunia pendidikan yang rendah. Sarana dan prasarana terbilang memadai meliputi sarana pendidikan seperti PAUD, TK, serta SD. Terdapat pula sarana beribadah berupa 2 hingga 4 masjid di setiap RT. Sarana sanitasi berupa MCK juga cukup lengkap dengan ketersediaan kamar mandi di setiap rumah. Terdapat pula balai desa sebagai tempat pelaksanaan musyawarah desa serta berbagai kegiatan masyarakat seperti kesenian kuda lumping, kegiatan PKK serta pertemuan karang taruna.

Kondisi geografis jelas mempengaruhi jenis mata pencaharian penduduk Desa Legoksari. Mayoritas penduduk adalah petani. Warga sangat bergantung pada hasil pertanian sebagai tumpuan hidup. Komoditas utama dalam pertanian warga adalah tembakau. Tembakau sendiri merupakan komoditas yang sangat bergantung pada kondisi cuaca. Petani memiliki perhitungan tersendiri seberapa luas lahan yang akan ditanami tembakau. Cuaca yang buruk seperti curah hujan yang terlalu tinggi akan mengancam petani gagal panen yang disebabkan kualitas kurang baik sehingga harga menjadi turun. Selain menanam tembakau, petani juga menanam lahannya dengan jagung, cabai, dan sayuran. Petani Desa

Legoksari tidak menanam padi karena pengairan yang sulit dan tipe tanah yang miring serta kontur tanah yang berbukit dan berlembah. Petani biasanya beraktivitas di pagi dan sore hari untuk mengolah lahan dan tanamannya pada bulan Juli sampai November karena musim yang paling baik bagi tembakau adalah musim kemarau. Selama Januari hingga April, petani menanam jagung dan cabai.<sup>11</sup>

Keterampilan membudidayakan tanaman tembakau merupakan keterampilan yang diperoleh secara turun-temurun. Pengalaman dari waktu ke waktu menambah keterampilan mereka sehingga hasil dan mutu yang diperoleh semakin baik. Pengalaman juga mengajarkan pada mereka berbagai upaya untuk mengatasi berbagai kendala, termasuk untuk mengatasi menurunnya kesuburan lahan. Bagi generasi yang lebih muda, keterampilan usaha tani tembakau selain dari pengalaman mengikuti orang tua, juga diperoleh dari mengikuti pelatihan-pelatihan. Sarana-sarana tersebut menjadi salah satu faktor pelestari budaya menanam tembakau, khususnya dalam hal menghasilkan mutu *srinthil*.

Petani tembakau Temanggung umumnya tergabung dalam kelompok tani, dengan anggota sekitar 10-40 orang. Dalam satu desa bisa terdapat satu atau lebih kelompok tani. Pada setiap desa terdapat seorang koordinator yang mengoordinir kelompok tani yang berada di desa tersebut.

Kelompok tani umumnya memiliki jadwal pertemuan tetap sekali dalam 3 bulan, atau berdasarkan kebutuhan anggota. Pertemuan antarpetani lebih sering dilakukan di lahan pertanian

---

<sup>11</sup> Bappeda Temanggung, 2013

ketika melakukan proses budidaya tanaman tembakau, atau saat melakukan proses pengolahan tembakau.<sup>12</sup>

### **3.3 Ritual *Among Tebal* Desa Legoksari**

Setiap daerah penghasil *srinthil* mempunyai kebiasaan dan adat istiadat berbeda. Misalnya di Desa Legoksari, sampai saat ini masyarakat masih tetap melestarikan ritual *among tebal* sebelum musim tanam tembakau dan *wiwit* pada saat panen. Hal tersebut memiliki makna, bahwa segala sesuatu yang dilakukan oleh manusia sangat ditentukan oleh Yang Maha Kuasa. Oleh karena itu, manusia harus berdoa dan meminta kepada Yang Maha Kuasa agar apa yang dilakukan mendapat perlindungan. Hasil yang diperoleh juga harus disyukuri karena semua keberhasilan adalah atas berkah dari Yang Maha Kuasa. Ritual juga merupakan perwujudan kebersamaan. Pada ritual sebelum tanam, memulai panen dan sesudah panen selalu melibatkan semua warga yang dengan ikhlas membawa kebutuhan untuk acara ritual tersebut.

Sebagai penghormatan kepada orang yang berjasa mengajarkan ilmu tentang budidaya tembakau, saat ini para petani tetap mengingat jasa Ki Ageng Makukuhan. Oleh karena itu, setiap tahun menjelang musim tanam tembakau, banyak petani melakukan ziarah ke makam Ki Ageng Makukuhan di Kedu. Hal semacam ini juga dilakukan di beberapa daerah di luar Temanggung, misalnya di Kabupaten Sumedang. Setiap menjelang musim tanam tembakau, masyarakat tani melakukan ritual serupa untuk menghormati Dewi Kedu.<sup>13</sup>

---

<sup>12</sup> *Ibid.*,

<sup>13</sup> *Ibid.*,



## **BAB IV**

# **FCTC SEBAGAI NORMA GLOBAL: MEMAHAMI GENEALOGI REZIM ANTI-TEMBAKAU INTERNASIONAL DALAM BINGKAI KONSTRUKTIVIS**

“Dahulu, orang-orang berduyun-duyun membangun negara totalitarian. Kini mereka berbondong-bondong membentuk negara terapeutik. Namun, saat mereka nanti menyadari bahwa negara terapeutik ini adalah soal tirani, dan tak ada hubungannya dengan terapi, kesadaran itu sudah sangat terlambat”  
[Szasz, seperti dikutip W. Hamilton, *Nicotine War*, 2010, hlm. 117]

Membahas mengenai isu tembakau tak akan pernah lepas dari kontroversi. Baru-baru ini DPR memasukkan tembakau ke dalam draf Rancangan Undang-Undang (RUU) Kebudayaan. Dalam usulan itu, kretek tradisional masuk dalam Ayat 1 Pasal 37 tentang Penghargaan, Pengakuan, dan Perlindungan Sejarah serta Warisan Budaya.<sup>1</sup> Gagasan ini sebenarnya sudah lama mengendap di pikiran dan benak masyarakat protembakau mengingat kretek adalah bagian dari budaya Nusantara. John Joseph Stockdale, seorang penulis berkebangsaan Inggris abad-19 yang pernah melancong ke

---

<sup>1</sup> RUU Kebudayaan, DPR selundupkan pasal rokok,  
<http://www.tempo.co/read/fokus/2015/09/22/3258/ruu-kebudayaan-dpr-selundupkan-pasal-rokok>, diakses pada 27 Oktober 2015.

Nusantara ketika Inggris menaklukkan Jawa pada 1811, menceritakan kebiasaan penduduk pribumi yang membakar tembakau melalui pipa dari buluh bambu. Dalam catatan hariannya, Ia menulis bahwa kebiasaan merokok penduduk lokal bermanfaat "... untuk menambah semangat jiwa-jiwa mereka".<sup>2</sup>

Sungguh pun demikian, RUU itu ditentang oleh kubu antitembakau. Emil Salim mengatakan, "Kretek itu rokok. Rokok adalah racun, kok bisa-bisanya dimasukkan ke kebudayaan kita. *What is going on?*"<sup>3</sup> Sastrawan Taufiq Ismail menyebut rokok adalah pembunuh massal. "Di Indonesia, rokok membunuh 400 ribu orang setahun, 1.500 orang sehari. Jadi, saya menolak pasal kretek itu."<sup>4</sup> Ketua Komnas Pengendalian Tembakau, Priyo Sidipratomo mengatakan karena rokok mengandung ribuan zat berbahaya, maka paham bahwa rokok merupakan bagian dari kebudayaan harus dihilangkan. Ia mengatakan, "Tembakau bukan asli Indonesia, bukan hajat hidup orang banyak."<sup>5</sup> Perbedaan cara pandang terhadap tembakau (yang satu dari sisi budaya satunya dari sisi kesehatan) akan selalu melahirkan perdebatan yang tak terjembatani.

Dipandang secara holistik, apa yang sedang berlangsung di dalam negeri tersebut hanyalah pantulan atau efek dari apa yang

---

<sup>2</sup> J.J. Stockdale, *Eksotisme Jawa: Ragam Kehidupan dan kebudayaan Masyarakat Jawa*, Yogyakarta: Progresif Book, 2010, hlm. 33.

<sup>3</sup> Emil Salim: Kretek bukan budaya Indonesia,' <http://www.antaraneews.com/berita/520877/emil-salim-kretek-bukan-budaya-indonesia>, diakses pada 27 Oktober 2015.

<sup>4</sup> Taufiq Ismail: kretek bukan warisan budaya,' <http://www.antaraneews.com/berita/520917/taufiq-ismail-kretek-bukan-warisan-budaya> diakses pada 31 Oktober 2015.

<sup>5</sup> Kemkes: kretek bukan warisan budaya Indonesia,' <http://health.liputan6.com/read/2329612/kemkes-kretek-bukan-warisan-budaya-indonesia> diakses pada 31 Oktober 2015.

terjadi di level internasional. Polemik pertembakauan nasional sesungguhnya adalah konsekuensi logis dari keberadaan rezim tembakau internasional atau *Framework Convention on Tobacco Control* atau lebih populer disingkat FCTC. Sejak disepakati secara internasional pada 2003, FCTC menjadi semacam 'leviathan' (meminjam istilah Thomas Hobbes) yang seolah-olah memiliki kuasa untuk mengatur tata niaga tembakau global. Bahkan, FCTC sudah masuk terlalu jauh mengintervensi produk kebijakan nasional negara. Secara akademis, kajian-kajian mengenai FCTC juga cukup banyak dijumpai. Beberapa tulisan menggunakan pendekatan kritis dalam ekonomi politik yang sangat jelas nuansa keberpihakannya kepada petani tembakau.<sup>6</sup> Lainnya mencoba mendeskripsikan jalinan dimensi kesehatan dan perdagangan dalam FCTC.<sup>7</sup> Di antara karya-karya tersebut, belum ada kajian yang mencoba menguak proses evolutif FCTC sebagai sebuah norma global. Ada tulisan yang menelusuri asal usul FCTC melalui uraian kronologis tanpa melibatkan analisis teoretis.<sup>8</sup> Sementara beberapa tulisan lain melacak asal usul FCTC menggunakan pendekatan parsial yakni

---

<sup>6</sup> Lihat misalnya S. Daeng, et.al., *Kriminalisasi Berujung Monopoli: Industri Tembakau Indonesia di Tengah Pusaran Kampanye Regulasi Anti Rokok Internasional*, Jakarta: Indonesia Berdikari, 2011, khususnya Bab 3.

<sup>7</sup> Lihat misalnya H. Mamudu, R. Hammond, and S. Glantz, 'International trade versus public health during the FCTC negotiations, 1999-2003,' *Journal of Tobacco Control*, Vol. 20, No.1 (2011) dan J. Drope and R. Lencucha, 'Evolving norms at the intersection of health and trade,' *Journal of Health Politics, Policy and Law*, Vol. 39, No.3 (2014), pp. 591-631.

<sup>8</sup> A. Roemer, A. Taylor and J. Lariviere, 'Origins of the WHO Framework Convention on Tobacco Control,' *American Journal of Public Health*, Vol. 95, No. 6 (2005), pp. 936-938.



hanya memfokuskan pada peran aktor nonnegara (LSM).<sup>9</sup> Seperti yang nanti akan kita lihat, peran LSM dalam proses penciptaan norma (*norms building*) memang sangat vital, namun pendekatan parsial seperti ini berpeluang mengecilkan peran aktor-aktor lain semisal pemerintah dan lembaga internasional.

Tulisan ini, dengan demikian, mencoba mengisi celah yang ditinggalkan kajian-kajian yang sudah ada mengenai asal-usul FCTC. Sama dengan karya-karya terdahulu, tulisan ini berangkat dari cara pandang sistemik (*outside looking in*). Namun berbeda dari pendekatan yang sudah ada, tulisan ini mengaplikasikan pendekatan konstruktivis dalam studi hubungan internasional untuk mengungkap bagaimana suatu rezim internasional<sup>10</sup> muncul, berkembang lalu menyebar, kemudian diadopsi oleh aktor-aktor internasional. Secara metodologis, tulisan ini berorientasi ke belakang dengan mengidentifikasi aktor, gagasan, dan momen serta menghubungkan titik-titik simpul sehingga menghasilkan satu gambaran utuh tentang asal usul norma. Pendek kata, tulisan ini memfokuskan pada proses terbentuknya norma FCTC berdasarkan paradigma konstruktivisme sosial.

Argumen utama tulisan ini adalah FCTC merupakan produk dari proses-proses sosial yang kompleks. Meskipun FCTC

---

<sup>9</sup> H. Mamudu and S. Glantz, 'Civil society and the negotiation of the Framework Convention on Tobacco Control,' *Global Public Health*, Vol. 4, No. 2 (2009), pp. 150-168; R. Lencucha, A. Kothari and R. Labonte, 'The role of non-governmental organizations in global health policy: negotiating the Framework Convention on Tobacco Control,' *Health Policy and Planning* (2010), pp. 1-8; dan R. Lencucha, A. Kothari and R. Labonte, 'Enacting accountability: networked governance, NGOs, and FCTC,' *Global Health Governance*, Vol. 5, No. 2 (2012), pp. 1-17.

<sup>10</sup> Istilah rezim internasional, institusi internasional dan norma internasional dalam tulisan ini dimaknai sama dan akan dipakai secara bergantian.

merupakan produk dari kebijakan WHO, namun asal usulnya dapat dilacak jauh ke belakang ketika gagasan mengenai pengendalian tembakau diusung oleh aktor-aktor nonnegara. Gagasan ini kemudian dikampanyekan melalui serangkaian strategi untuk mempengaruhi aktor lain yang memiliki legitimasi yaitu organisasi internasional. Setelah dilembagakan oleh organisasi internasional, negara-negara memandang bahwa FCTC tidak perlu lagi dipertanyakan legitimasinya sehingga respon negara adalah menerima norma tersebut.

Memahami bagaimana suatu norma muncul, menyebar dan diadopsi penting paling tidak karena dua alasan. Pertama, untuk mengetahui bagaimana pengaruh aktor-aktor nonnegara dalam mendesak sebuah gagasan menjadi norma internasional yang mempengaruhi kebijakan negara. Selama ini para pengamat hubungan internasional dan masyarakat umum masih beranggapan bahwa negara adalah aktor hubungan internasional. Pendapat itu tidak salah tetapi kurang tepat. Perjanjian internasional, termasuk dalam hal ini adalah FCTC, memang dibuat oleh negara. Akan tetapi hal yang sering kali diabaikan adalah bagaimana pemerintah negara-negara mengetahui bahwa kesepakatan yang mereka buat menguntungkan atau setidaknya penting bagi mereka.

Kedua, sebagai bahan pertimbangan bagi pemerintah untuk mengkaji setiap perjanjian internasional sebelum menyikapinya. Pemahaman mengenai proses-proses sosial yang mendahului terbentuknya norma internasional dapat menyumbang peranan sebagai bingkai analisis yang dapat memandu kebijakan luar negeri. Dari proses-proses tersebut akan terungkap siapa sebenarnya yang mencetuskan ide, membentuk opini pemerintah, sampai mengapa

mereka melakukannya. Hal ini amat penting karena dalam banyak kasus, kebijakan suatu negara tidak didasarkan pada telaah melainkan sekadar menuruti kemauan mayoritas publik internasional. Singkatnya, telaah sistematis terhadap suatu produk perjanjian internasional akan menghasilkan kebijakan luar negeri yang hati-hati (*prudent*).

Guna mempermudah pemahaman, tulisan ini akan dibagi menjadi empat bagian utama. Bagian pertama merupakan pengantar mengenai seluk-beluk FCTC. Kendati sudah menjadi semacam istilah umum di kalangan pemerhati tembakau dan tata niaga tembakau, banyak yang masih cukup awam tentang hakikat FCTC. Oleh sebab itu, sebelum menyelam lebih dalam bagaimana FCTC terbentuk dan mempengaruhi kebijakan negara, alangkah baiknya terlebih dulu memahami anatomi FCTC. Bagian kedua mendiskusikan konstruktivisme sebagai kerangka teoretis yang dipakai untuk memahami proses evolutif sebuah norma. Norma merupakan salah satu konsep sentral dalam konstruktivis dalam menjelaskan fenomena-fenomena internasional. Sebagai produk interaksi sosial, norma terbentuk melalui tiga tahap yaitu tahap kemunculan, tahap penyebarluasan, dan tahap adopsi. Bagian ketiga merupakan inti dari tulisan ini yakni menelusuri satu demi satu tahapan tersebut. Bagian ini akan memfokuskan pada siapa aktor-aktor di balik gagasan pengendalian tembakau, bagaimana mereka melakukan upaya persuasi untuk membentuk opini publik, serta motivasi apa yang mendorong mereka melakukan hal tersebut. Bagian keempat adalah penutup yang berisi kesimpulan dan rekomendasi kebijakan.

#### 4.1 Apa itu FCTC?

Apa itu FCTC? FCTC merupakan perjanjian internasional di bawah naungan badan kesehatan dunia WHO. Disepakati pada 21 Mei 2003 dan berlaku mulai 27 Februari 2005, FCTC diklaim sebagai "salah satu perjanjian (internasiona) yang paling cepat disepakati dan diterima (oleh negara-negara) dalam sejarah PBB."<sup>11</sup> Hingga 18 Maret 2015 tercatat 180 negara telah bersedia terikat dengan ketentuan FCTC, 169 negara bersedia menandatangani, dan 186 negara menjadi partisipan.<sup>12</sup> Indonesia termasuk negara yang belum menandatangani FCTC bersama delapan negara lainnya yaitu Andora, Republik Dominika, Eritrea, Liechteinstein, Malawi, Monaco, Somalia, dan Sudan Selatan.

Dari sisi hukum internasional, FCTC merupakan perjanjian internasional yang mengikat bagi negara-negara yang meratifikasinya. Kata '*Framework Convention*' yang terdapat dalam FCTC merujuk pada "...perjanjian internasional yang mengikat secara hukum yang menyediakan petunjuk-petunjuk dan prinsip-prinsip umum bagi tata kelola global dalam isu tetentu".<sup>13</sup> Artinya, FCTC hanya menyediakan aturan-aturan yang bersifat umum mengenai pengendalian tembakau. Negara-negara yang terikat dengannya diberi kebebasan menerjemahkan isi perjanjian tersebut untuk melakukan kebijakan yang lebih luas. Sementara untuk aturan-

---

<sup>11</sup> About the WHO Framework Convention on Tobacco Control,' <http://www.who.int/fctc/about/en/>, diakses pada 27 Oktober 2015.

<sup>12</sup> Status of the WHO Framework Convention on Tobacco Control,' [http://www.fctc.org/images/stories/docs/ratifications/latest\\_ratifications.pdf](http://www.fctc.org/images/stories/docs/ratifications/latest_ratifications.pdf), diakses pada 27 Oktober 2015.

<sup>13</sup> Framework Convention on Tobacco Control: Basic Breifing,' [http://ash.org.uk/files/documents/ASH\\_352.pdf](http://ash.org.uk/files/documents/ASH_352.pdf) diakses pada 29 Oktober 2015.

aturan yang lebih khusus dibahas secara terpisah dalam protokol tambahan. Setiap negara berhak mengajukan protokol tambahan jika dirasa perlu. Proposal ini akan dibahas dalam sebuah konferensi untuk mencapai konsensus. Jika disepakati, proposal itu bisa menjadi protokol yang melengkapi perjanjian sebelumnya. Salah satu contoh protokol tambahan FCTC adalah Protokol Anti Penyelundupan Tembakau atau *Protocol to Eliminate Illicit Trade in Tobacco Products*.

Ditinjau dari substansinya, ada tiga strategi yang diterapkan FCTC dalam logika pengendalian tembakau yakni mengurangi permintaan tembakau, mengurangi suplai tembakau, dan melindungi orang-orang yang bekerja di sektor tembakau dan lingkungan yang menjadi sentra tanaman tembakau. Strategi pertama ditempuh misalnya melalui penerapan pajak tinggi (pasal 6), pengaturan kadar tar dan nikotin rokok (pasal 9), tampilan kemasan rokok (pasal 11), melakukan sosialisasi tentang bahaya rokok (pasal 12), dan mengatur tampilan iklan produk rokok (pasal 13). Strategi kedua ditempuh misalnya melalui pencegahan penyelundupan rokok (pasal 15), larangan menjual rokok kepada anak-anak di bawah umur (pasal 16), serta mencarikan pekerjaan yang layak selain bekerja di sektor tembakau dan produk-produk turunannya (pasal 17). Sementara strategi ketiga ditempuh melalui upaya-upaya perlindungan terhadap orang-orang yang bekerja di sektor tembakau dan lingkungan yang terdegradasi akibat penanaman tembakau (pasal 18).

Sebagaimana tercantum di laman resminya, FCTC bertujuan untuk "...mendukung hak setiap orang terhadap standar kesehatan yang tinggi". Pasal 3 FCTC menyatakan secara gamblang bahwa

tujuan perjanjian tersebut adalah "...melindungi generasi sekarang dan yang akan datang dari akibat-akibat merusak dari segi kesehatan, sosial, lingkungan dan ekonomi dari konsumsi dan paparan asap tembakau".<sup>14</sup> Pernyataan ini agaknya dimaksudkan untuk menegaskan bahwa FCTC sejalan dengan visi-misi PBB sebagai badan dunia yang dibentuk untuk menjamin hak asasi manusia. Mantan Sekretaris Jenderal PBB, Kofi Annan, dengan kalimat bernada idealis mengatakan bahwa Piagam PBB dibuat dengan visi menciptakan tertib dunia berdasarkan hak (*right*), bukan kekuatan (*might*).<sup>15</sup> Paling tidak di mata pendukungnya, tujuan FCTC mengandung visi humanis yang penuh nuansa optimisme.

Sekalipun merupakan rezim kesehatan seperti halnya WHO, FCTC memiliki ruang lingkup kerja sama yang luas meliputi bidang perdagangan, investasi, hak asasi manusia, bea cukai dan lingkungan di mana semua bidang tersebut bermuara pada pencapaian kesehatan individu.<sup>16</sup> FCTC menggunakan instrumen ekonomi/perdagangan dalam meraih tujuan kesehatan. Strategi "ekonomisasi kesehatan global" ini berbeda dari strategi "penyesuaian struktural" klasik di mana badan-badan internasional mendikte kebijakan domestik suatu negara dalam bidang kesehatan.<sup>17</sup> Pola pikir di balik FCTC sederhana saja. Peredaran

---

<sup>14</sup> WHO, *WHO Framework Convention on Tobacco Control*, Geneva: World Health Organization, 2003.

<sup>15</sup> K. Annan, *Intervention: A Life in War and Peace*, London: Penguin, 2012, hlm. 138.

<sup>16</sup> J. Drope and R. Lencucha, *Evolving norms at the intersection of health and trade*, hlm. 2.

<sup>17</sup> D. Reubi, 'Health economist, tobacco control, and international development: on the economisation of global health beyond structural adjustment policies,' *BioSocieties*, Vol. 8, No. 2 (2013), pp. 205-228.

rokok yang tak terkendali memperbesar peluang masyarakat untuk mengonsumsinya yang pada gilirannya turut meningkatkan ancaman terhadap kesehatan hingga kematian. Dengan demikian, solusi untuk mengurangi penyakit dan kematian akibat rokok adalah dengan membatasi permintaannya. Logika pembatasan perdagangan tembakau ini mencerminkan karakter FCTC sebagai rezim internasional yang antiliberalisasi.<sup>18</sup> Hal ini sangat ironis mengingat negara-negara maju justru kerap menyuarakan liberalisasi perdagangan.

Sudah barang tentu, kebijakan pembatasan tersebut mengundang perdebatan sengit di antara kelompok pendukung dan penentang FCTC. Kelompok pendukung FCTC kebanyakan diwakili para pengamat Barat. Para "intelektual tradisional" - meminjam istilah Antonio Gramsci- di negara-negara maju memakai dasar argumen hak asasi manusia untuk mendukung FCTC. Pasal 25 Ayat 1 Deklarasi Universal Hak-hak Asasi Manusia menyatakan bahwa, "Setiap orang punya hak atas standar hidup yang layak terhadap kesehatan dan kesejahteraan dirinya sendiri dan keluarganya, termasuk ... pelayanan medis dan sosial yang diperlukan. ". Ada banyak instrumen hukum internasional lain yang menjamin hak setiap individu atas kesehatan. Konsekuensinya, negara berkewajiban menjamin kesehatan warga negaranya. Perlu ditekankan bahwa konsep hak atas kesehatan (*right to health*) berbeda dengan hak untuk hidup sehat (*right to be healthy*).<sup>19</sup> Oleh karena itu, merokok bukan dipandang sebagai pilihan pribadi

---

<sup>18</sup> S. Daeng, et.al., 'Kriminalisasi Berujung Monopoli,' hlm. 53.

<sup>19</sup> B.M. Meier, 'Breathing life into the Framework Convention on Tobacco Control: smoking cessation and the right to health,' *Yale Journal of Health Policy, Law and Ethics*, Vol. 5, No. 1 (2005), hlm. 160.

seseorang melainkan ada sesuatu yang tidak beres di luar kontrol individu, yaitu tersedianya akses yang luas terhadap tembakau dan produk-produk turunannya.

Menurut logika kelompok yang mendukung FCTC, pengendalian tembakau menjamin hak asasi manusia dalam bidang kesehatan. Meratifikasi FCTC menunjukkan kesadaran negara bahwa persebaran tembakau mengancam kesehatan masyarakat dan FCTC merupakan standar minimum untuk melindunginya.<sup>20</sup> Dalam konteks ini, hak individual tunduk pada hak kolektif. Artinya, negara punya kuasa untuk membatasi kebebasan individu dengan argumen membela kepentingan yang lebih besar. Jika tembakau dianggap sebagai ancaman serius bagi kesehatan publik, maka pemerintah punya kuasa membatasi kebebasan individu untuk memproduksi, memperdagangkan, atau mengonsumsi tembakau.<sup>21</sup>

Cara pandang ini dikritik habis-habisan oleh kelompok protembakau. Menurut mereka, FCTC sama sekali tidak dimaksudkan untuk membela kepentingan publik. FCTC dituding hanya melayani kepentingan pihak-pihak tertentu saja. Lebih jauh, FCTC dianggap buah dari konspirasi jahat segitiga kekuasaan (*unholy trinity*) yaitu WHO, perusahaan farmasi, dan negara besar. Peran perusahaan farmasi di balik FCTC dikatakan begitu kuat sehingga rezim itu dianggap sengaja dibuat untuk memberangus tembakau dan melipatgandakan keuntungan dari penjualan obat.<sup>22</sup>

---

<sup>20</sup> O. Cabrera and L. Gostin, 'Human rights and the Framework Convention on Tobacco Control: mutually reinforcing system,' *International Journal Law in Context*, Vol. 7, No. 3 (2011), hlm. 292.

<sup>21</sup> A. Mulyana, 'Kerangka HAM bagi kebijakan pengendalian tembakau,' *Jurnal Wacana Kinerja*, Vol. 17, No. 2 (2014).

<sup>22</sup> Lihat misalnya W. Hamilton, *Nicotine War: Perang Nikotin dan Para Pedagang Obat*, Yogyakarta: Insist Press, 2010; Abhisam DM, H. Ary dan M. Harlan,



Lebih jauh, argumen *right to health* hanya kedok untuk menutupi kepentingan segelintir kalangan saja. Argumen hak asasi manusia yang dikemukakan pendukung FCTC terkesan dibuat-buat, parsial, dan bias kepentingan.

Lagi pula, hak asasi manusia itu bentuknya sangat beragam. Hak asasi manusia bukan hanya terbatas pada kesehatan individu, melainkan juga hak individu atas pekerjaan (ekonomi) dan melestarikan tradisi (budaya).<sup>23</sup> Di Indonesia yang menjadi salah satu negara penghasil tembakau terbesar di dunia, isu tembakau sangat sensitif. Persoalan tembakau merupakan "persoalan yang menyangkut hajat hidup orang banyak, hajat hidup kebanyakan rakyat Indonesia yang masih terus mencoba memapankan penghidupan ekonominya."<sup>24</sup> Di Indonesia terdapat lebih dari 2 juta orang yang menggantungkan hidupnya menjadi petani tembakau, ditambah jutaan lainnya yang bekerja di sektor yang berhubungan dengan tembakau. Jika FCTC diterapkan, bukan tidak mungkin jutaan petani dan warga yang menggantungkan hidupnya dari tanaman tembakau akan kehilangan sumber penghidupannya dan

---

*Membunuh Indonesia: Konspirasi Global Penghancuran Kretek*, Jakarta: Penerbit Kata-Kata, 2011, khususnya Bab 4; O. Pinanjaya dan W.G. Sasongko, *Muslihat Kapitalis Global: Selingkuh Industri Farmasi dan Perusahaan Rokok AS*, Jakarta: Indonesia Berdikari, 2012; Z. Kurniawan, *Tipuan Bloomberg: Mengungkap Sosok Agen Industri Farmasi di Balik Filantropi Kampanye Anti Rokok*, Jakarta: Indonesia Berdikari, 2012; N. Wibisono dan M. Yoandinas, *Kretek: Kemandirian dan Kedaulatan Bangsa Indonesia*, Jakarta: Komisi Nasional Penyelamatan Kretek, 2014, khususnya Bab 3.

<sup>23</sup> Untuk kajian mengenai hak-hak ekonomi, sosial, dan budaya (ekosob) tembakau lihat S. Radjab, *Dampak Pengendalian Tembakau terhadap Hak-hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya*, Jakarta: Serikat kerakyatan Indonesia dan Center for Law and Order Studies, 2013.

<sup>24</sup> R. Topatimasang, Puthut EA dan H. Ary, *Kretek: Kajian Ekonomi dan Budaya 4 Kota*, Yogyakarta: Indonesia Berdikari, 2010, hlm. viii.

ini secara nyata merupakan pelanggaran terhadap hak asasi manusia.

Masih di Indonesia, tembakau juga bersentuhan secara langsung dengan aspek budaya. Di Jember ada produk kesenian yang dinamakan tarian *Labhako* yang artinya “mengolah tembakau” di mana gerakan-gerakan dalam tarian ini merepresentasikan proses menanam, memetik, menjemur, sampai mengolah di gudang.<sup>25</sup> Di Temanggung ada upacara adat *Among Tebal*, yaitu satu di antara beberapa upacara yang biasa diadakan petani tembakau di sekitar Gunung Sindoro-Sumbing-Prau untuk mengenang Ki Ageng Makukuhan yang diyakini warga setempat sebagai orang yang pertama kali membawa bibit tembakau di wilayah itu.<sup>26</sup> Ancaman FCTC terhadap kehidupan ekonomi petani tembakau secara otomatis akan mengancam tradisi budaya masyarakat setempat yang sudah dipelihara turun-temurun.

Padahal, tak kalah dengan argumen pendukung FCTC, argumen penentang FCTC juga berangkat dari norma global hak asasi manusia. PBB sudah memiliki payung hukum untuk menjamin hak-hak ini yaitu *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights* (ICESCR). Dalam hal hak ekonomi, Pasal 11 Ayat 1 perjanjian tersebut menyatakan bahwa negara menjamin hak setiap orang untuk hidup layak. Sementara dalam hal hak berkebudayaan, Pasal 15 Ayat 1 ICESCR menyatakan bahwa negara harus menjamin setiap orang untuk “Ambil bagian dalam bidang kebudayaan”. Merujuk pada peraturan internasional itu, argumen pendukung

---

<sup>25</sup> Puthut EA, ‘Hikayat negeri tembakau,’ <http://www.puthutea.com/artikel-detail.php?id=217>, diakses pada 25 Oktober 2015.

<sup>26</sup> W. Brata, *Tembakau atau Mati: Kesaksian, Kegelisahan, dan harapan Seorang Petani Tembakau*, Jakarta: Indonesia Berdikari, 2012, hlm. 3.

FCTC lemah karena memahami hak asasi manusia secara parsial – *right to health*– tetapi mengabaikan hak-hak lainnya yaitu hak ekonomi dan berkebudayaan.

## **4.2 Kerangka Teoretis Memahami Perkembangan Norma Global**

Seperti telah disebutkan sebelumnya, FCTC adalah sebuah norma yang mengatur pengendalian tembakau secara global. Sebagai sebuah norma, FCTC tentu tidak muncul dari ruang vakum; pasti ada momentum yang mengawali kelahirannya. Kemunculan sebuah norma sosial selalu didahului oleh adanya kesadaran akan pentingnya menjaga sebuah nilai. Norma pada dasarnya adalah kelanjutan dari nilai. Nilai adalah konsepsi mengenai apa yang dipandang baik/buruk, benar/salah, pantas/tidak pantas, dan seterusnya. Konsepsi ini berbeda antara masyarakat satu dengan masyarakat lainnya. Misalnya, di Jamaika orang sudah biasa mengisap ganja atau mariyuana, sampai ada komunitas penggemar ganja yang populer dikenal sebagai "*rastafarian*" dengan ikonnya Bob Marley dan lagu *reggae*-nya.<sup>27</sup> Untuk mempertahankan konsepsi tersebut masyarakat menyepakati suatu kode tata

---

<sup>27</sup> Gerakan rastafarian di Jamaika berakar dari gerakan anti rasialisme penduduk kulit hitam di Jamaika sekitar tahun 1930-an. Gerakan ini memiliki pandangan yang berlawanan dengan pandangan umum masyarakat modern. Mereka mengidentifikasi diri dengan gaya hidup anti-modernitas yang identik dengan Afrika. Alasan kenapa ganja sangat dekat dengan mereka adalah doktrin kembali ke alam yang mereka percayai. Lambat laun, kepercayaan unik ini menyebar ke seantero dunia dan menjelma menjadi kebudayaan populer dan diadopsi oleh anak-anak muda lewat ikon Bob Marley yang menyanyikan lagu-lagu reggae. Musik ini sempat populer di Indonesia pada awal 2000-an, tepatnya sekitar tahun 2004-2008.

berperilaku yang disebut norma. Jadi, norma ada untuk mempertahankan nilai-nilai sosial.

Namun kenyataannya tidak selalu demikian. Ada juga norma yang muncul bukan lantaran disepakati melainkan dipaksakan. Norma *apartheid* di Afrika Selatan, norma *eugenika* atau pemurnian ras era Nazi Jerman, norma antikomunisme era Orde Baru, dan norma-norma politik lainnya jelas bukan muncul karena kesepakatan melainkan keinginan sepihak pihak penguasa. Tujuannya apalagi kalau bukan untuk mempertahankan hegemoni dan kekuasaan. Di level internasional, pandangan ini disuarakan oleh penganut realisme politik yang percaya bahwa norma internasional tak lebih dari alat kepentingan bagi negara kuat untuk mencapai kepentingannya. Hikmahanto Juwana menyebutkan tiga manfaat hukum internasional bagi negara kuat yaitu sebagai alat memperkenalkan atau mengubah konsep, alat mencampuri urusan domestik negara lain, dan alat penekan.<sup>28</sup>

Pandangan realisme politik dalam memperlakukan norma internasional benar di satu sisi, tetapi di sisi lain gagal menjelaskan bagaimana proses munculnya norma tersebut. Realisme hanya menganggap norma secara *taken for granted*. Konstruktivisme kemudian mengambil alih guna menjelaskan bagaimana suatu norma muncul, tumbuh dan berkembang, sampai diadopsi oleh banyak negara. Secara sederhana, konstruktivisme memandang bahwa realitas sosial tidak kelihatan seperti apa adanya melainkan terkonstruksi secara sosial. Maksud "terkonstruksi secara sosial" adalah bahwa fakta-fakta yang ada hanyalah produk dari interaksi

---

<sup>28</sup> H. Juwana, 'Hukum internasional sebagai instrumen politik: beberapa pengalaman Indonesia sebagai studi kasus,' *Arena Hukum*, Vol. 6, No. 2 (2012), pp. 79-154.

sosial belaka. Sebagai contoh, uang sangat berharga bukan karena unsur instrinsiknya melainkan karena dimaknai demikian. Kalau semua orang sepakat bahwa uang tidak lagi berharga, maka uang tersebut tak lebih dari selembar kertas bergambar atau sekeping logam yang berakhir di museum atau kolektor.<sup>29</sup>

Begitu pula dengan norma. Bagi konstruktivis, norma ada karena disepakati dan dilaksanakan. Kalau dalam praktiknya orang-orang sudah mengabaikan norma tersebut, maka norma tidak akan berfungsi bahkan hilang atau terganti dengan norma lainnya. Ada fungsi timbal balik antara norma sebagai sebuah struktur sosial dan tindakan. Norma mempengaruhi tindakan aktor dengan menyediakan pedoman mengenai apa yang harus dilakukan dan apa yang tidak. Selanjutnya, tindakan aktor yang sesuai dengan anjuran norma tadi pada gilirannya akan memperkuat kedudukan norma. Misalnya, jika semua pengendara kendaraan bermotor sudah tidak mau mematuhi peraturan lalu lintas maka norma berlalu lintas tidak akan berfungsi dan selanjutnya perlahan-lahan akan menghilang.

Norma dimaknai sebagai "...harapan bersama mengenai standar perilaku yang pantas yang dianut oleh komunitas aktor".<sup>30</sup> Sederhananya, norma merupakan batas-batas perilaku bagi aktor supaya tindakannya sejalan dengan tujuan yang diinginkan. Alhasil, norma mengandung hak dan kewajiban bagi aktor yang menyepakatinya. Karena disepakati bersama, aktor bersedia menjalankan segala ketentuan dari norma tersebut karena merasa

---

<sup>29</sup> Lebih jelas lihat M. Rosyidin, *The Power of Ideas: Konstruktivisme dalam Studi Hubungan Internasional*, Yogyakarta: Tiara Wacana, 2015, khususnya Bab 3.

<sup>30</sup> M. Finnemore, *National Interests in International Society*, Ithaca: Cornell University Press, 1996, hlm. 22.

bahwa perilaku yang sesuai dengan norma adalah baik atau pantas (*appropriate*), sedangkan melanggar norma adalah tidak baik atau tidak pantas (*inappropriate*). Contoh sederhana adalah norma kebersihan. Seseorang yang membuang sampah pada tempatnya dianggap berperilaku baik atau pantas, sedangkan yang membuang sampah sembarangan dianggap tidak baik atau tidak pantas, bahkan mungkin akan dikenai sanksi – tidak semua norma mengandung sanksi.

Konstruktivis memandang keberadaan norma sebagai realitas yang terkonstruksi secara sosial. Artinya, norma muncul karena adanya interaksi sosial antarpelbagai aktor yang terlibat di dalamnya. Suatu norma tidak mungkin muncul jika tidak disepakati. Kesepakatan yang melahirkan norma ini produk dari interaksi yang berlangsung secara evolutif dan berkelanjutan. Ada tiga fase “daur hidup” norma, yaitu fase kemunculan (*norms emergence*), fase penyebaran (*norm cascade*), dan fase penerimaan (*norm internalization*).<sup>31</sup> Setiap tahapan norma mengalami prosesnya masing-masing yang berbeda satu sama lain. Aktor-aktor yang terlibat dalam setiap proses pun sering kali juga berbeda sehingga kepentingan yang berjalani-berkelindan dengan interaksi pada setiap tahapan bisa jadi juga berbeda.

Pada fase pertama, suatu norma muncul karena ada yang menggagasnya. Gagasan ini menjadi sangat penting karena menjadi dasar dari desain norma apa yang hendak dibangun nantinya. Boleh dikatakan, gagasan adalah sumber dari segala sumber norma. Pada tahap ini gagasan biasanya muncul dari aktor-aktor nonnegara

---

<sup>31</sup> M. Finnemore and K. Sikkink, ‘International norms dynamics and political change,’ *International Organization*, Vol. 52, No. 4 (1998), pp. 887-917.

semisal individu atau kelompok, bisa kelompok kepentingan atau kelompok penekan. Aktor-aktor pencetus gagasan yang menjadi cikal bakal norma ini dikenal dengan sebutan "*norm entrepreneur*". Mereka inilah yang memiliki ide, konsep, atau apapun namanya yang mampu mengubah dunia. Sebagai contoh, norma kemanusiaan yang mendasari hukum perang dalam Konvensi Jenewa lahir dari satu orang bernama Henry Dunant pada abad-19 saat berlangsung Perang Solferino. Kemudian ada norma *Responsibility to Protect* (R2P) yang akar pemikirannya dikemukakan Kofi Annan ketika menggugat konsep kedaulatan klasik ala Westphalia.

Pada fase pertama ini, aktor penggagas mencoba mengampanyekan sebuah isu supaya menjadi perhatian publik. Mereka menggunakan berbagai macam strategi guna mempengaruhi opini masyarakat menyangkut gagasan yang mereka usung. Strategi ini disebut dengan *framing*, yakni upaya membingkai sebuah isu dengan menggunakan bahasa "...untuk memberi makna, mendefinisikan, dan mendramatisasi sebuah isu sehingga menarik perhatian pemerintah".<sup>32</sup> Dalam teori komunikasi, teknik *framing* kerap dipakai media massa untuk menonjolkan isu-isu tertentu sehingga mampu menyita perhatian dan mempengaruhi opini publik. Pada fase ini, tujuan aktor menyuarakan gagasannya biasanya bersifat idealis, dalam pengertian bahwa isu yang dikemukakan di ruang publik melayani kepentingan umum. Mereka tidak menyadari bahwa gagasan mulia yang mereka kampanyekan ternyata di kemudian hari dimanfaatkan pihak-pihak tertentu untuk kepentingan jangka pendek.

---

<sup>32</sup> M. Rosyidin, *op.cit.*, hlm. ???

Setelah gagasan berhasil mempengaruhi opini publik dan diterima lembaga yang lebih tinggi misalnya pemerintah atau institusi internasional, tahap selanjutnya adalah norma mulai menyebar dengan indikasi banyak negara mulai menyepakati norma tersebut. Penyebarluasan norma biasanya difasilitasi oleh organisasi internasional karena salah satu fungsinya adalah melakukan sosialisasi kepada negara-negara mengenai isu tertentu. Pada tahap inilah biasanya kepentingan pihak-pihak tertentu diselundupkan berkedok kepentingan publik. Organisasi internasional sangat mungkin disusupi kepentingan individual baik kepentingan negara maupun individu atau kelompok. Tahap sosialisasi ini berbeda dengan tahap sebelumnya yang menggunakan strategi *framing*. Meskipun suatu norma sudah dianggap *legitimate* karena telah terinstitusionalisasi, bukan berarti semua negara mau menerimanya. Sosialisasi norma internasional adalah tahap tersulit karena norma yang disosialisasikan akan menghadapi pelbagai halangan dari dalam negeri, misalnya berbenturan dengan faktor budaya, adanya kelompok kepentingan yang menolak norma tersebut, ketidaksesuaian dengan norma domestik, dan sebagainya.

Jika norma internasional berhasil menembus berbagai halangan tadi, maka tahap selanjutnya adalah internalisasi norma dalam kebijakan domestik. Ketika pemerintah suatu negara bersedia menyepakati norma internasional, langkah selanjutnya adalah proses pengintegrasian norma tersebut dalam peraturan perundang-undangan. Undang-undang yang dibuat pemerintah merepresentasikan ekspektasi komunitas internasional yang terkandung dalam norma internasional tadi. Pada tahap ini, sikap konformis pemerintah terhadap norma internasional bisa jadi masih



mendapatkan tentangan dari pihak-pihak tertentu yang merasa dirugikan dengan peraturan yang baru. Namun, begitu pemerintah sudah mengetuk palu untuk mengundang-undangkannya, secara otomatis peraturan itu akan menjadi dasar bagi kebijakan publik.

### **4.3 Memahami asal-usul norma FCTC**

#### **4.3.1 Tahap 1 Gagasan Pengendalian Tembakau**

Wacana pengendalian tembakau sebenarnya sudah berlangsung sejak lama. Larangan pemakaian tembakau pada mulanya tidak didasari oleh alasan medis melainkan etika sosial, keagamaan, bahkan politis. Sebagai contoh, pada 1590 Paus Urban VII melarang konsumsi tembakau di gereja. Kemudian pada 1604 Raja James I dari Inggris menyamakan perbuatan merokok sama dengan perbuatan barbar, liar, dan musyrik.<sup>33</sup> Kebijakan yang sama juga dilakukan oleh Sultan Murad IV dari Turki, Tsar Michael dari Rusia, dan Raja Louis XIII. Alasan sosial melarang tembakau terus berlanjut di Amerika pada abad-19 dengan munculnya gerakan antitembakau yang digagas Lucy Page Gaston. Gerakan itu mencap merokok sebagai perbuatan yang tidak bermoral.<sup>34</sup> Bahkan, kebijakan Nazi Jerman era Hitler menganggap merokok bukan merugikan kesehatan tetapi mencemari superioritas ras Arya yang berkulit putih karena tembakau dianggap identik dengan ras Indian yang berkulit merah.<sup>35</sup> Padahal, jauh sebelumnya pada 1602 telah muncul sebuah tulisan yang mengatakan bahwa dampak yang ditimbulkan oleh pemakaian tembakau sama dengan menghirup

---

<sup>33</sup> O. Pinanjaya dan W.G. Sasongko, *op.cit.*, hlm. 33.

<sup>34</sup> *Ibid.*, hlm. 34.

<sup>35</sup> *Ibid.*, hlm. 36.

jelaga dari cerobong asap.<sup>36</sup> Namun karya itu tidak memiliki signifikansi apa-apa lantaran paradigma yang berkembang pada waktu itu masih didominasi oleh gereja. Baru pada era Perang Dunia II dampak konsumsi tembakau dikaji secara serius oleh ilmuwan-ilmuwan Jerman. Sejak itu, dunia mulai menyadari efek buruk dari mengonsumsi tembakau.

Upaya pengendalian tembakau secara global baru muncul pasca berakhirnya Perang Dingin. Adalah Ruth Roemer (1916-2005), seorang guru besar emeritus University of California Los Angeles (UCLA) di bidang kesehatan masyarakat yang pertama kali mencetuskan ide tentang pengendalian tembakau secara global. Roemer menulis buku berjudul *Legislative Action to Combat the World Tobacco Epidemics* dan diterbitkan oleh WHO pada 1982. Pada waktu itu sebenarnya kebijakan pengendalian tembakau sudah dilaksanakan oleh banyak negara. Menurut catatan WHO pada saat buku itu diterbitkan, sudah ada 57 negara yang menerapkan kebijakan pengendalian tembakau. Empat tahun kemudian jumlahnya bertambah menjadi 72 negara.<sup>37</sup> Artinya, sebelum ada format pengendalian tembakau secara global negara-negara di dunia sudah memiliki mekanisme untuk mengontrol peredaran tembakau di negaranya masing-masing.

Masalahnya adalah, setelah berakhirnya Perang Dingin dunia internasional mengalami perkembangan pesat dalam hal perdagangan internasional seiring munculnya perusahaan-perusahaan multinasional yang memperdagangkan produknya ke negara-negara berkembang. Di saat yang sama, negara-negara

---

<sup>36</sup> *Ibid.*, hlm. 32.

<sup>37</sup> R. Roemer, *Legislative Action to Combat the World Tobacco Epidemic*, Geneva: WHO, 1993, hlm. xi.

berkembang masih dihadapkan pada masalah lemahnya penegakan hukum dan kelembagaan. Untuk itu, perlu semacam regulasi internasional yang bisa membebaskan negara-negara berkembang dari ancaman tembakau seperti halnya yang dilakukan negara-negara maju. Pada akhirnya, akan tercipta masyarakat yang benar-benar bebas dari asap rokok. Alasannya, setiap tahun diperkirakan tiga juta orang meninggal akibat rokok. WHO memprediksi kematian akibat rokok pada 2025 bisa 10 kali lipat dari angka tahun 1989 jika tidak ada langkah perubahan.<sup>38</sup>

Pada bulan Juli 1993 Roemer mengadakan pertemuan dengan pakar kesehatan masyarakat Milton Roemer dari UCLA dan pakar hukum Allyn Taylor dari Whittier University. Dalam suratnya kepada Allyn Taylor tertanggal 18 Agustus 1993, Roemer mengemukakan keinginannya untuk menyusun kerangka strategis pengendalian tembakau di bawah naungan WHO yang kokoh dan mengikat.<sup>39</sup> Keinginan itu timbul setelah Roemer terkesan dengan tulisan Taylor yang dipublikasikan di *American Journal of Law and Medicine* tahun 1992. Dalam publikasinya itu, Taylor mengatakan, "WHO mempunyai kewenangan dan cara-cara untuk melembagakan upaya-upaya untuk meningkatkan kondisi-kondisi kesehatan global".<sup>40</sup> Roemer terinspirasi dengan ide pengendalian tembakau melalui kerangka legal hukum internasional.

---

<sup>38</sup> *Ibid.*, hlm. 1.

<sup>39</sup> A. Roemer, A. Taylor and J. Lariviere, 'Origins of the WHO Framework Convention on Tobacco Control,' *op.cit.*, hlm. 937.

<sup>40</sup> A. Taylor, 'Making the World Health Organization Work: A Legal Framework for Universal Access to the Conditions for Health,' *American Journal of Law & Medicine*, pp. 975-980, (2002).

Pada 1993 Roemer pergi ke markas WHO di Jenewa untuk mendiskusikan gagasannya dengan staf WHO, Judith Mackay. Roemer membujuk Mackay dan mendesak WHO agar membuat suatu traktat yang mengikat negara-negara menyangkut pengendalian tembakau. Supaya argumentasinya meyakinkan, Roemer berusaha menjelaskan rasionalisasi mengapa gagasan traktat pengendalian tembakau sangat penting dan mendesak. Roemer menyebut ide pengendalian tembakau merupakan medan pertarungan antara hukum internasional yang mewakili kekuatan "baik" melawan industri tembakau yang mewakili kekuatan "jahat".

Anda tahu (perjanjian) ini merupakan pertarungan yang seru karena musuhnya jelas. Perusahaan-perusahaan tembakau dengan sangat lihai menutupi apa yang mereka ketahui tentang efek kecanduan tembakau dan begitu agresif mendorong pemakaian tembakau kepada anak-anak di negara-negara berkembang. Tetapi ada perkembangan menarik terkait hal ini. Saya merasa percaya diri tembakau nantinya akan membentur penghalang, dan kerangka hukum yang sekarang sedang diupayakan akan berhasil dan menghancurkan industri tembakau.<sup>41</sup>

Kendati pada awalnya agak pesimis dengan gagasan Roemer karena seperti pengakuannya sendiri, membuat perjanjian internasional untuk mengendalikan tembakau adalah gagasan baru, namun akhirnya Mackay bersedia menyampaikan aspirasi Roemer di level internasional. Pada Oktober 1994 ketika diadakan Konferensi Tembakau kesembilan di Paris, Mackay memperkenalkan konsep hasil kesepakatannya dengan Roemer bahwa pemerintah, menteri

---

<sup>41</sup> WHO, *History of the WHO Framework Convention on Tobacco Control*, Geneva: WHO, 2009, hlm. 3.

kesehatan dan WHO harus segera menginisiasi langkah-langkah untuk mempersiapkan Konvensi Pengendalian Tembakau di bawah payung PBB.<sup>42</sup> Usulan itu diterima para peserta konferensi.

Begitu usulan itu diterima, Kanada sebagai salah satu negara peserta konferensi sangat tanggap dalam merespon keputusan itu. Pada Januari 1995 Kanada bersama-sama Meksiko, Finlandia, dan Tanzania memainkan peran sebagai "*norm leaders*" menyusun sebuah resolusi yang mendesak WHO untuk segera menyusun sebuah "instrumen internasional" pengendalian tembakau dan diadopsi oleh PBB.<sup>43</sup> Setahun kemudian, resolusi itu dibawa ke pertemuan WHO dan disepakati oleh Dewan Kesehatan Dunia/*World Health Assembly* (WHA) pada bulan Mei 1996 melalui sebuah resolusi berjudul "*An International Framework Convention for Tobacco Control*".

#### **4.3.2 Tahap 2 Sosialisasi FCTC: Membangun Legitimasi Internasional**

Momentum menguatnya gagasan pengendalian tembakau terjadi kurun waktu 1999-2003 ketika komunitas internasional sedang giat-giatnya mengampanyekan konsep FCTC ke seluruh dunia. Pada kurun waktu ini semua aktor internasional hampir dapat dipastikan terlibat aktif. Secara garis besar ada tiga aktor internasional yang memainkan peran aktif mendesakkan konsep FCTC yaitu PBB melalui badan-badan internasionalnya, LSM internasional, dan perusahaan farmasi. Peran masing-masing aktor berbeda. PBB melalui badan-badan internasionalnya menciptakan

---

<sup>42</sup> *Ibid.*, hlm. 4.

<sup>43</sup> A. Roemer, A. Taylor and J. Lariviere, *op.cit.*, hlm. 937.

“benteng institusi” sebagai alat legitimasi internasional. Sementara LSM internasional dengan sokongan dana dari perusahaan farmasi mengampanyekan gerakan antitembakau atau antirokok serta mempengaruhi pemerintah negara-negara untuk mengadopsi FCTC.

Setelah WHO berhasil menyepakati draf resolusi pengendalian tembakau pada 1996, PBB dengan segera membentuk badan-badan yang bertugas meloloskan resolusi tersebut. Pada 1999 dibentuk *Intergovernmental Negotiating Body* (INB). Sejak dibentuk pertama kali hingga FCTC diadopsi pada 2003, INB telah bersidang sebanyak enam kali sehingga dapat dikatakan badan ini merupakan “rahim” dari FCTC. PBB juga membentuk *Ad Hoc Inter-Agency Task Force on Tobacco Control* yang merangkul badan-badan PBB untuk meningkatkan koordinasi dan kerja sama. Badan ini sebetulnya ingin menyampaikan pesan penting kepada dunia bahwa perkara tembakau merupakan perkara yang menyentuh semua dimensi kehidupan. Tidak hanya kesehatan, tembakau juga mempengaruhi perekonomian, pekerjaan, lingkungan, anak-anak, dan lain sebagainya. Oleh sebab itu, PBB merasa perlu melibatkan badan-badan semacam Bank Dunia, IMF, WTO, ILO, FAO, UNICEF, dan lain-lain.

Legitimasi FCTC semakin kuat ketika pada 1999 Bank Dunia mempublikasikan laporan berjudul *Curbing the Epidemic: Governments and the Economics of Tobacco Control*. Laporan tersebut dimaksudkan “...terutama untuk menjawab keprihatinan para pembuat kebijakan mengenai dampak kebijakan pengendalian tembakau terhadap ekonomi.”<sup>44</sup> Bank Dunia perlu mengklarifikasi

---

<sup>44</sup> P. Jha and F. Chaloubka, *Curbing the Endemic: Governments and the Economics of Tobacco Control*, Washington, DC: World Bank, 1999, hlm. x.

serta meyakinkan pemerintah negara-negara di dunia khususnya negara-negara berkembang bahwa mereka tidak perlu khawatir kebijakan pengendalian tembakau akan berdampak negatif terhadap kondisi perekonomian mereka. Lebih lanjut, Bank Dunia mengatakan kebijakan pengendalian tembakau yang di dalamnya termasuk peningkatan pajak tembakau tidak akan meningkatkan angka pengangguran dan mengurangi pendapatan negara.<sup>45</sup> Pendek kata, Bank Dunia berusaha membesarkan hati pemerintah negara-negara berkembang, khususnya negara penghasil tembakau bahwa tidak ada korelasi antara kebijakan pengendalian tembakau dan penurunan ekonomi.

Tidak hanya menjalin kerja sama dengan badan-badan internasional, WHO juga merangkul perusahaan farmasi sebagai mitra penting dalam upaya sosialisasi traktat pengendalian tembakau kepada negara-negara. WHO mengajak perusahaan produsen obat terapi berhenti merokok melalui dua konsorsium perusahaan farmasi yaitu *World Self-Medication Industri (WSMI)* dan *International Federation of Pharmaceutical Manufactures Association (IFPMA)*. Perwakilan WSMI bahkan duduk dalam Komite Penasehat yang berwenang memberikan laporan-laporan terkait pengendalian tembakau kepada Direktur Jenderal WHO selama kurun waktu 1999 sampai 2001.<sup>46</sup> Salah satu wujud konkret kerja sama WHO dan perusahaan farmasi adalah kampanye *world no tobacco day* pada 2000 dengan mengusung slogan "*leave the pack behind*".<sup>47</sup>

---

<sup>45</sup> *Ibid.*, hlm. 2.

<sup>46</sup> J. Collin, K. Lee and K. Bissell, 'The Framework Convention on Tobacco Control: The Politics of Global Health Governance,' *Third World Quarterly*, Vol. 23, No. 2 (2002), hlm. 277.

<sup>47</sup> *Ibid.*,

Koalisi antara WHO dan perusahaan-perusahaan farmasi ini kerap dituding kalangan protembakau sebagai konspirasi global melawan tembakau. Pada 1999 WHO mengumumkan kemitraannya dengan industri penyedia obat terapi rokok serta melibatkan yayasan sosial yang mencantumkan logonya di kemasan produk obat tersebut.<sup>48</sup> Momen itu adalah pidato Direktur Jenderal WHO Brundtland di Forum Ekonomi Dunia di Davos yang secara eksplisit menyebut tiga perusahaan farmasi multinasional yaitu Pharmacia & Upjohn, Novartis, dan GlaxoWellcome.<sup>49</sup> Bagi Wanda Hamilton, koalisi WHO dan perusahaan farmasi ini merupakan pukulan telak terhadap industri tembakau yang menempatkan mereka sebagai pahlawan yang menyelamatkan dunia dari iblis tembakau.<sup>50</sup> Sementara itu, yayasan filantropis yang cukup menonjol perannya dalam mendukung kampanye FCTC adalah yayasan filantropis yang dibentuk Michael Bloomberg.<sup>51</sup> Yayasan Bloomberg diketahui mendonasikan jutaan dolar kepada sejumlah lembaga mitra yang

---

<sup>48</sup> P. Basham and J. Luik, 'Prescription for conflict: why the alliance between the pharmaceutical industry and the anti-tobacco movement is not in the best interests of smokers,' *Economic Affairs*, June 2012, hlm. 44.

<sup>49</sup> S. Daeng, et.al., 'Kriminalisasi Berujung Monopoli,' *op.cit.*, hlm. 69.

<sup>50</sup> W. Hamilton, 'Nicotine War', *op.cit.*, hlm. 29.

<sup>51</sup> Michael Bloomberg adalah walikota New York tahun 2001 lalu terpilih kembali pada 2005 dan 2009. Setelah lulus dari harvard Business School dan John Hopkins University, Ia mengawali karir di bank investasi Salomon Brothers. Setelah keluar dari perusahaan tersebut tahun 1981, Ia mendirikan perusahaan sendiri, Bloomberg, L.P, sebuah perusahaan media berbasis teknologi informasi yang kini sudah memiliki lebih dari 15.000 karyawan dan 200 kantor cabang di seluruh dunia. Salah satu komitmen besar Bloomberg adalah di bidang kesehatan masyarakat dimana Ia menggelontorkan lebih dari US\$ 1 miliar untuk almamaternya, John Hopkins University dimana Ia juga pernah duduk sebagai Ketua Majelis Wali Amanat pada 1996-2001. Lihat profil lengkapnya di <http://www.bloomberg.org/about/mike-bloomberg/>



mendukung kampanye antirokok seperti *Campaign for Tobacco-Free Kids*, *Johns Hopkins University School of Public Health*, *US Centre of Disease Control & Prevention Foundation*, *WHO Tobacco-Free Initiative*, dan *World Lung Foundation and The International Union Against Tuberculosis and Lung Disease*.<sup>52</sup>

Di samping itu, PBB juga memberi ruang koalisi masyarakat sipil internasional yang mendukung FCTC untuk terlibat aktif. Pada 1999 dibentuk *Framework Convention Alliance (FCA)*, suatu wadah perkumpulan LSM-LSM antitembakau dari seluruh dunia. LSM-LSM ini melakukan strategi yang lebih bersifat edukatif kepada para delegasi negara-negara selama proses negosiasi FCTC. Mereka mengadakan seminar, *briefing*, konferensi pers, dan penerbitan media salam rangka sosialisasi FCTC. Aktivitas lobi seperti berdiskusi dengan pemerintah, mengirimkan surat tertulis kepada delegasi atau kepala negara, kampanye advokasi, menggelar konferensi pers baik sebelum maupun sesudah rapat, serta mempublikasikan laporan terkait industri tembakau dilakukan secara intensif dan ekstensif.<sup>53</sup>

Salah satu publikasi yang diusahakan FCA adalah menerbitkan *Alliance Bulletin*. Buletin ini dimaksudkan untuk menyediakan sarana edukasi dan informasi kepada para delegasi untuk mendukung traktat pengendalian tembakau.<sup>54</sup> Selama empat tahun negosiasi dalam membuahkan FCTC (1999-2003), buletin tersebut sangat efektif sebagai sumber informasi ilmiah mengenai bahaya tembakau bagi para delegasi negara-negara yang

---

<sup>52</sup> O. Pinanjaya dan W.G. Sasongko, 'Muslihat Kapitalis Global', *op.cit.*, hlm. 64.

<sup>53</sup> J. Collin, K. Lee and K. Bissell, *op.cit.*, hlm. 277-278.

<sup>54</sup> H. Mamudu and S. Glantz, 'Civil society and the negotiation of the Framework Convention on Tobacco Control,' *op.cit.*, hlm. 4-5.

sebelumnya belum mengetahui isu yang dibahas dan ruang lingkup yang **dikover**.<sup>55</sup> Pengakuan salah satu delegasi mengekspresikan kepuasannya terhadap buletin tersebut.

Proses negosiasi sangat menyulitkan bagi para delegasi untuk bisa berpartisipasi secara aktif, khususnya jika anda berasal dari negara dengan membawa delegasi yang sedikit. Sangat sulit terwakili dalam semua sesi secara simultan. Sehingga komunikasi menjadi sangat penting untuk memahami apa yang sedang terjadi, namun sangat sedikit mekanisme yang ada. Tidak ada surat kabar yang melaporkan apa yang sedang terjadi. Jadi, keberadaan *Alliance Bulletin* mengambil alih peran itu.<sup>56</sup>

Satu lagi strategi unik namun efektif yang dilakukan FCA untuk mempengaruhi pemerintah negara-negara supaya mau menandatangani FCTC yaitu dengan memermalukan delegasi yang menentang. Pada saat berlangsung negosiasi tahun 2000, FCA memunculkan ide untuk memberikan penghargaan Orchid Award kepada pemerintah yang mendukung FCTC dan Dirty Ashtray Award bagi yang menolak. Strategi ini cukup efektif karena delegasi tidak mau membuat malu pemerintah mereka dengan tampilnya wajah mereka di halaman terakhir *Alliance Bulletin* yang dilihat banyak delegasi pemerintah negara lain selama hari-hari proses negosiasi.<sup>57</sup>

Setelah melalui enam kali sidang, pada bulan Februari 2003 INB akhirnya menandatangani FCTC. Terhitung sejak diajukan ke WHO untuk disidangkan sampai dengan disepakati, proses negosiasi FCTC tergolong sangat cepat tanpa melibatkan perdebatan yang

---

<sup>55</sup> *Ibid.*,

<sup>56</sup> *Ibid.*,

<sup>57</sup> *Ibid.*,

berlarut-larut. Oleh sebab itu, tak heran jika FCTC disebut-sebut sebagai salah satu perjanjian internasional yang paling cepat disepakati dalam sejarah. Keberhasilan ini membuat Ketua INB periode 2002-2003 dari Brazil, Luiz Felipe de Seixas Corrêa dengan sangat bangga mengatakan,

“Perjanjian ini sangat luar biasa! Proses (negosiasi) FCTC sukses di saat banyak negosiasi global di bidang-bidang penting lainnya (perdagangan, lingkungan, dan lain-lain) gagal. Hal ini menunjukkan bahwa kesehatan masyarakat merupakan bidang di mana semua pihak sama-sama berkomitmen karena semuanya punya cita-cita dan tujuan yang sama.<sup>58</sup>

### **4.3.3 Tahap 3 Internalisasi FCTC dalam Kebijakan Domestik**

Begitu FCTC diadopsi oleh negara-negara penandatangan, norma ini dengan segera menjadi *guiding principle* dalam mengatur peredaran rokok. Internalisasi FCTC umumnya mengambil bentuk penyusunan undang-undang, peraturan pemerintah, peraturan daerah, dan instrumen-instrumen legal formal lainnya. Meskipun pemerintah setiap negara bebas menginterpretasikan pasal-pasal dalam FCTC, akan tetapi aturan-aturan yang dibuat harus merepresentasikan ketentuan-ketentuan dalam FCTC. Misalnya, peraturan menyangkut penetapan harga, cukai, kandungan nikotin dan tar dalam setiap batang rokok, pengemasan, label atau gambar yang ditampilkan di kemasan, upaya perlindungan bagi nonperokok, hingga peraturan mengenai iklan rokok. Semua negara memiliki peraturan sendiri-sendiri terkait tiap-tiap item tersebut.

---

<sup>58</sup> WHO, 'History of the WHO Framework Convention on Tobacco Control,' *op.cit.*, hlm. 16.

Beberapa studi kasus bisa diambil sebagai ilustrasi bagaimana pemerintah membuat peraturan pembatasan konsumsi tembakau. Misalnya, dalam upaya melindungi nonperokok India menetapkan Undang-Undang Tahun 2008 yang isinya melarang merokok di ruang-ruang publik –konsisten dengan Pasal 8 FCTC– misalnya restoran, bar, rumah sakit, kantin, dan gedung-gedung pemerintah. Pelanggaran terhadap peraturan ini dikenai denda 200 Rupee atau setara dengan US\$ 4.5.<sup>59</sup> Terkait ketentuan FCTC mengenai iklan, promosi, dan sponsor (TAPS) rokok, banyak negara yang sudah melakukan upaya pembatasan. Menurut catatan WHO, sebagai satu-satunya negara di Asia Tenggara yang belum meratifikasi FCTC, Indonesia terkesan setengah hati menerapkan pasal pembatasan mengenai TAPS. Tidak hanya undang-undang nasional yang lebih lemah dari tuntutan FCTC, pemerintah bersama-sama kalangan industri tembakau berupaya memperlemah undang-undang tersebut.<sup>60</sup> Di Amerika Serikat, pada 2009 pemerintah federal menandatangani *Family Smoking Prevention and Tobacco Control Act* (FSPTCA) yang memberi wewenang kepada *US Food and Drug Administration* (FDA) untuk mengatur produksi, distribusi, dan pemasaran rokok.<sup>61</sup> Masih banyak peraturan-peraturan sejenis yang diterapkan pemerintah negara-negara –khususnya negara maju– untuk membatasi peredaran dan pemakaian produk tembakau.

---

<sup>59</sup> R. Schwartz, H. Wipfli, and J. Samet, 'World no tobacco day 2011: India's progress in implementing the Framework Convention on Tobacco Control,' *Indian Journal of Medical Research*, Vol. 133, No. 5 (2011), pp. 455-457.

<sup>60</sup> R. Nagler and K. Viswanath, 'Implementation and research priorities for FCTC Article 13 and 16: Tobacco advertising, promotion, and sponsorship and sales to and by minors,' *Nicotine & Tobacco Research*, Vol. 15, No. 4 (2013), hlm. 833.

<sup>61</sup> *Ibid.*, hlm. 835.

Barangkali contoh kasus menarik adalah Indonesia. Meskipun hingga kini Indonesia belum meratifikasi FCTC, akan tetapi pemerintah mempunyai seperangkat aturan yang mirip dengan FCTC sekali pun tidak seketat FCTC. Kelompok protembakau mensinyalir disepakatinya FCTC memberikan dampak bagi pembentukan peraturan perundang-undangan nasional mulai dari Undang-Undang (UU), Peraturan Pemerintah (PP), dan Peraturan Daerah (Perda).<sup>62</sup> Jadi tanpa harus meratifikasi FCTC pun, produk undang-undang yang dibuat pemerintah Indonesia tak luput dari pengaruh FCTC sebagai norma global.

Regulasi pemerintah Indonesia tentang penggunaan tembakau tersedia dalam bentuk Peraturan Pemerintah dan Peraturan Daerah, di samping ada juga Instruksi Menteri/Kepala Badan atau Peraturan Gubernur.<sup>63</sup> Pasal 2 PP No. 19 Tahun 2003 tentang Pengamanan Rokok bagi Kesehatan memuat tujuan pengendalian tembakau yaitu: 1) melindungi kesehatan masyarakat terhadap insidensi penyakit yang fatal dan penyakit yang dapat menurunkan kualitas hidup akibat penggunaan rokok; 2) melindungi penduduk usia produktif dan remaja dari dorongan lingkungan dan pengaruh iklan untuk inisiasi penggunaan dan ketergantungan terhadap rokok; dan 3) meningkatkan kesadaran, kewaspadaan, kemampuan dan kegiatan masyarakat terhadap bahaya kesehatan terhadap penggunaan rokok.<sup>64</sup> Untuk mewujudkan tujuan tersebut, pemerintah mengatur tentang

---

<sup>62</sup> S. Daeng, et.al., 'Kriminalisasi Berujung Monopoli,' *op.cit.*, hlm. 84.

<sup>63</sup> A. Achadi, 'Regulasi masalah pengendalian rokok di Indonesia,' *Kesmas: Jurnal Kesehatan Masyarakat Nasional*, Vol. 2, No. 4 (2008), hlm. 162.

<sup>64</sup> Pasal 2 Peraturan Pemerintah No. 19 Tahun 2003 tentang Pengamanan Rokok Bagi Kesehatan.

kandungan tar dan nikotin, persyaratan produksi dan penjualan rokok, persyaratan iklan dan promosi rokok, serta penetapan kawasan bebas rokok.<sup>65</sup>

Kasus regulasi tembakau di Indonesia ini memperkuat bukti bahwa norma internasional ketika sudah diadopsi oleh PBB memiliki pengaruh kuat dalam mendikte kebijakan domestik suatu negara. Jangankan yang meratifikasi, negara yang tidak meratifikasi FCTC pun terkesan tunduk pada tuntutan internasional perihal pengendalian tembakau. Sikap ini justru memperlihatkan standar ganda pemerintah dalam isu tembakau. Di satu sisi, pemerintah menolak meratifikasi FCTC dengan pertimbangan melindungi hak-hak sosial ekonomi masyarakat. Di sisi lain, pemerintah tidak kuasa membendung intrusi norma FCTC dalam membuat produk undang-undang yang sesuai dengan tuntutan internasional. Dalam konteks kebijakan luar negeri, sikap tunduk pada norma global ini mencerminkan upaya pemerintah menunjukkan kepatuhan (*compliance*). Kepatuhan informal Indonesia terhadap FCTC menjadi semacam *gesture* supaya Indonesia dipandang “baik” oleh masyarakat internasional. Artinya, pemerintah sejatinya memandang FCTC merupakan rezim internasional yang *legitimate*. Namun tekanan dalam negeri membuat pemerintah urung meratifikasinya. Ambivalensi pemerintah Indonesia terhadap FCTC semakin memperkuat opini bahwa dalam hal kebijakan luar negeri, tekanan internasional untuk meratifikasi suatu perjanjian internasional kerap kali bertabrakan dengan kehendak masyarakat luas.

#### 4.3.4 Kesimpulan

---

<sup>65</sup> *Ibid.*, Pasal 3.

Ada dua poin utama yang bisa disimpulkan berdasarkan penelusuran asal usul FCTC sebagai norma global. *Pertama*, FCTC pada mulanya adalah gagasan idealis seorang ilmuwan yang menginginkan adanya regulasi global terkait pengendalian tembakau. Ketika Ruth Roemer mencetuskan idenya untuk membuat perjanjian internasional tentang pengendalian tembakau dengan alasan kesehatan, ide seperti itu tampak di permukaan seperti ide mulia karena memperjuangkan kebaikan. Sah-sah saja apabila seseorang memiliki gagasan dan bermaksud membuat perubahan besar dalam skala internasional. Namun sangat sulit mempertahankan idealisme seperti itu ketika gagasan sudah memasuki ruang publik. Ketika gagasan pengendalian tembakau disosialisasikan ke dunia internasional, beragam aktor ikut terlibat di dalamnya. Konsekuensinya jelas, beragam kepentingan pun menuntut diperjuangkan. Di tahap kedua ini visi idealis dikaburkan oleh tujuan-tujuan jangka pendek pihak-pihak tertentu. Celaknya, lembaga-lembaga internasional justru berada di balik kepentingan ini.

*Kedua*, studi kasus internalisasi norma FCTC oleh Indonesia menunjukkan bahwa begitu kuatnya pengaruh FCTC terhadap tata kelola pertembakauan di Indonesia. Konformitas pemerintah dalam mengadopsi ketentuan-ketentuan dalam FCTC paling tidak membuktikan bahwa tidak perlu proses ratifikasi untuk menerapkan norma global di dalam negeri. Melihat begitu kencangnya penentangan di dalam negeri, pemerintah semestinya peka bahwa FCTC tak luput dari intrusi kepentingan pihak-pihak tertentu yang memanfaatkan legitimasi rezim tembakau internasional. Satu hal yang patut menjadi perhatian pemerintah, bahwa argumen

melindungi hak asasi manusia –kesehatan masyarakat– yang kerap dikumandangkan kubu antirokok sebetulnya mengandung kontradiksi internal. Cara pandang itu terlalu parsial karena dengan sendirinya mengabaikan hak asasi manusia lainnya; hak ekonomi dan sosial masyarakat. Oleh sebab itu, pemahaman bagaimana sebuah rezim internasional muncul, berkembang, lalu menyebar penting dipahami pemerintah supaya kebijakan yang akan diambil nantinya tidak salah langkah.





## BAB V

### PENUTUP

Tembakau sebagai identitas sebagai upaya peningkatan kesadaran petani tembakau di Temanggung terhadap *fraud of origin* dalam menghadapi perdagangan bebas. Peningkatan kesadaran dari para petani tembakau maupun operator ekonomi di bidang pertanian kecil dan menengah mengenai kejahatan perdagangan yang merupakan "*silence crime*" dirasa perlu. Salah satu bentuk dari "*silence crime*" adalah *fraud of origin* atau pemalsuan asal barang. Hal ini perlu untuk menumbuhkan optimisme di samping pesimisme efek perjanjian pasar bebas.

Kejahatan perdagangan selama ini dianggap sebagai "*silence crime*" yang mengakibatkan kerugian secara material maupun immaterial. Secara material kerugian yang ditimbulkan oleh kejahatan perdagangan adalah kerugian ekonomi, dan kemiskinan. Secara immaterial adalah kerugian berupa rendahnya daya saing dan kreativitas karena rasa tidak percaya terhadap iklim pasar. Di sisi lain pemerintah harus mempunyai *political will* untuk lebih mengakomodasi kepentingan para petani.



## DAFTAR PUSTAKA

- Abhisam DM, H. Ary & M. Harlan. 2011. *Membunuh Indonesia: Konspirasi Global Penghancuran Kretek*. Jakarta: Penerbit Kata-Kata.
- Achadi, A. 2008. 'Regulasi masalah pengendalian rokok di Indonesia,' *Kesmas: Jurnal Kesehatan Masyarakat Nasional*, Vol. 2, No. 4.
- Alamsyah, A.R. (ed.). 2011. *Hitam-Putih Tembakau*. Jakarta: FISIP UI Press.
- Annan, Kofi. 2012. *Intervention: A Life in War & Peace*. London: Penguin.
- Antara News. 2015. "Emil Salim: Kretek bukan budaya Indonesia," <<http://www.antaraneews.com/berita/520877/emil-salim-kretek-bukan-budaya-indonesia>>, diakses pada 27 Oktober 2015.
- Antara News. 2015. "Taufiq Ismail: kretek bukan warisan budaya," <<http://www.antaraneews.com/berita/520917/taufiq-ismail-kretek-bukan-warisan-budaya>>, diakses pada 31 Oktober 2015.
- Asian Development Bank Institute, Food Safety & ICT Traceability Systems: Lessons from Japan for Developing Countries, ADBI Working Paper series, May 2009.
- Augier, Patricia, Gasiorek, Michael., & Lai-Tong, Charles. *The Impact of Rules of Origin on Trade Flows*, <http://www.defi-univ.org/IMG/pdf/0301.pdf>, diakses : 11 Februari 2011.

- Badan Pusat Statistik, "Jumlah Petani menurut Sektor/Subsektor dan Jenis Kelamin tahun 2013," <<http://st2013.bps.go.id/dev/st2013/index.php/site/tabel?tid=23&wid=0>>, diakses pada 25 April 2015.
- Badan Pusat Statistik Kabupaten Temanggung. 2012. *Temanggung dalam Angka 2012*. Temanggung: BPS
- Bappeda Kabupaten Temanggung tahun. 2013.
- Brata, W. 2012. *Tembakau atau Mati: Kesaksian, Kegelisahan, dan Harapan Seorang Petani Tembakau*. Jakarta: Indonesia Berdikari.
- Basham, P., & J. Luik. 2012 'Prescription for conflict: why the alliance between the pharmaceutical industry & the anti-tobacco movement is not in the best interests of smokers,' *Economic Affairs*. Juni 2012.
- Cabrera, O., & L. Gostin. 2011. 'Human rights & the Framework Convention on Tobacco Control: mutually reinforcing system,' *International Journal Law in Context*, Vol. 7, No. 3
- Cadot, Olivier., de Melo, Jaime., & Pérez, Alberto Portugal., 2006.
- Collin, J., K. Lee & K. Bissell. 2002. 'The Framework Convention on Tobacco Control: The Politics of Global Health Governance'. *Third World Quarterly*, Vol. 23, No. 2.
- Daeng, Salamudin. et.al. 2011. *Kriminalisasi Berujung Monopoli: Industri Tembakau Indonesia di tengah Pusaran Kampanye Regulasi Anti Rokok Internasional*. Jakarta: Indonesia Berdikari.
- Detik. 2014. "Industri rokok RI sedang krisis, 2.1 juta petani tembakau galau," <<http://finance.detik.com/read/2014/05/19/082151/2585373>

- /1036/industri-rokok-ri-sedang-krisis-21-juta-petani-tembakau-galau>, diakses pada 25 April 2015.
- Dewanto, Kodrat Wahyu, et.al. 2011. *Divine Kretek: Rokok Sehat* (Jakarta: Masyarakat Bangsa Produk Indonesia), hlm. 69-71. Jakarta.
- Drope, J., & R. Lencucha. *Evolving norms at the intersection of health & trad.*
- Eriksen, Michael. et.al. *The Tobacco Atlas*, 5<sup>th</sup> edn (Atlanta, GA: The American Cancer Society, 2015), hlm. 30.
- Estevadeordal, Antoni., Harris, Jeremy., & Suominen, Kati., 2009.
- Etzkowitz, H. 2003. "Innovation in Innovation: The Triple Helix of University-Industry-Government Relations". *Social Science Information*, Vol. 42, No. 3 (September), pp. 293-337.
- Etzkowitz, H. & M. Ranga. 2010. "A Triple Helix System for Knowledge-based Regional Development: From "Spheres" to "Spaces";" Makalah dipresentasikan dalam *Triple Helix 8 International Conference*, Madrid.
- Falvey., Rod & Reed, Geoff., 2000
- FCTC. 2015. 'Status of the WHO Framework Convention on Tobacco Control,'  
[http://www.fctc.org/images/stories/docs/ratifications/latest\\_ratifications.pdf](http://www.fctc.org/images/stories/docs/ratifications/latest_ratifications.pdf), diakses pada 27 Oktober 2015.
- Finnemore, M. 1996. *National Interests in International Society*. Ithaca: Cornell University Press.
- Finnemore, M., & K. Sikkink. 1998. 'International norms dynamics & political change'. *International Organization*, Vol. 52, No. 4.

- Framework Convention on Tobacco Control: Basic Breifing, dalam [http://ash.org.uk/files/documents/ASH\\_352.pdf](http://ash.org.uk/files/documents/ASH_352.pdf) diakses pada 29 Oktober 2015.
- Hadi, S. et.al. 2012. *Kudeta Putih: Reformasi dan Pelembagaan Kepentingan Asing di Indonesia*. Jakarta: Indonesia Berdikari.
- International Center for Economic Growth.
- International Union of Food Science & Technology (IUFOST), Food Traceability. 2012. *IUFOST Sciencetific Information Bulletin (SIB)*.
- Izam, Miguel. 2003. Also the review documents: UN (2001); UN (2002a) & UN (2002b).
- Jha, P., & F. Chaloubka. 1999. *Curbing the Endemic: Governments & the Economics of Tobacco Control*. Washington, DC: World Bank.
- Jones, Vivian C., & Martin, Michael F., 2011.
- Juwana, H. 2012. 'Hukum internasional sebagai instrumen politik: beberapa pengalaman Indonesia sebagai studi kasus,' *Arena Hukum*, Vol. 6, No. 2.
- Komunitas Kretek. 2013. "5 daerah penghasil tembakau terbaik di Indonesia," <<http://komunitaskretek.or.id/ragam/2013/04/5-daerah-penghasil-tembakau-terbaik-di-indonesia/>>, diakses pada 25 April 2015.
- Kontan. 2015. "Ekspor rokok 2015 bisa mencapai US\$ 1.1 milyar," <<http://industri.kontan.co.id/news/ekspor-rokok-2015-bisa-mencapai-us-11-miliar>>, diakses pada 25 April 2015.
- Kurniawan, Z. 2012. *Tipuan Bloomberg: Mengungkap Sosok Agen Industri Farmasi di Balik Filantropi Kampanye Anti Rokok*. Jakarta: Indonesia Berdikari.

- Lencucha, R., A. Kothari & R. Labonte. 2012. 'Enacting accountability: networked governance, NGOs, & FCTC'. *Global Health Governance*, Vol. 5, No. 2.
- Lencucha, R., A. Kothari & R. Labonte. 2010. 'The role of non-governmental organizations in global health policy: negotiating the Framework Convention on Tobacco Control,' *Health Policy & Planning*.
- Liputan6. 2015. "Kemkes: kretek bukan warisan budaya Indonesia," <<http://health.liputan6.com/read/2329612/kemkes-kretek-bukan-warisan-budaya-indonesia>>, diakses pada 31 Oktober 2015.
- Meier, B.M. 2005. 'Breathing life into the Framework Convention on Tobacco Control: smoking cessation & the right to health,' *Yale Journal of Health Policy, Law & Ethics*, Vol. 5, No. 1.
- Mulyana, A. 2014. 'Kerangka HAM bagi kebijakan pengendalian tembakau,' *Jurnal Wacana Kinerja*, Vol. 17, No. 2.
- Nagler, R., & K. Viswanath. 2013. 'Implementation & research priorities for FCTC Article 13 & 16: Tobacco advertising, promotion, & sponsorship & sales to & by minors'. *Nicotine & Tobacco Research*, Vol. 15, No. 4.
- H. Mamudu & S. Glantz. 2009. 'Civil society & the negotiation of the Framework Convention on Tobacco Control'. *Global Public Health*, Vo. 4, No. 2.
- Peraturan Menteri Perdagangan No. 33/M-DAG/PER/8/2010. Pasal 1 paragraf 1 Peraturan Menteri Perdagangan No. 59/M-DAG/PER/12/2010.
- Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2003 tentang Pengamanan Rokok Bagi Kesehatan.



- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 51 Tahun 2007 tentang Indikasi-Geografis.
- Pinanjaya, O. dan W.G. Sasongko. 2012. *Muslihat Kapitalis Global: Selingkuh Industri Farmasi dan Perusahaan Rokok AS*. Jakarta: Indonesia Berdikari.
- Puthut EA, 'Hikayat negeri tembakau,' <http://www.puthutea.com/artikel-detail.php?id=217>, diakses pada 25 Oktober 2015.
- Reubi, D. 2013. 'Health economist, tobacco control, & international development: on the economisation of global health beyond structural adjustment policies'. *BioSocieties*, Vol. 8, No. 2.
- Roemer, A., A. Taylor & J. Lariviere. 2005. 'Origins of the WHO Framework Convention on Tobacco Control'. *American Journal of Public Health*, Vol. 95, No. 6.
- Roemer, R. 1993. *Legislative Action to Combat the World Tobacco Epidemic*. Geneva: WHO.
- Rosyidin, M. 2015. *The Power of Ideas: Konstruktivisme dalam Studi Hubungan Internasional*. Yogyakarta: Tiara Wacana.
- Schwartz, R., H. Wipfli, & J. Samet. 2011. 'World no tobacco day 2011: India's progress in implementing the Framework Convention on Tobacco Control'. *Indian Journal of Medical Research*, Vol. 133, No. 5.
- Sunaryo, T. 2013. *Kretek Pusaka Nusantara*. Jakarta: Serikat Kerakyatan Indonesia.
- Stockdale, J.J. 2010. *Eksotisme Jawa: Ragam Kehidupan dan kebudayaan Masyarakat Jawa*. Yogyakarta: Progresif Book.
- temanggung.kab.go.id

- Taylor, A. 2002. 'Making the World Health Organization Work: A Legal Framework for Universal Access to the Conditions for Health,' *American Journal of Law & Medicine*.
- Tempo. 2013. "Perokok Indonesia terbanyak se-Asia Tenggara," <<http://www.tempo.co/read/news/2013/10/10/090520749/P-erokok-Indonesia-Terbanyak-se-Asia-Tenggara>>, diakses pada 25 April 2015.
- Tempo. 2014. "Rokok sumbang penerimaan cukai terbanyak," <<http://www.tempo.co/read/news/2014/03/24/090564806/R-okok-Sumbang-Penerimaan-Cukai-Terbanyak>>, diakses pada 25 April 2015.
- Tempo. 2015. 'RUU Kebudayaan, DPR selundupkan pasal rokok,' <http://www.tempo.co/read/fokus/2015/09/22/3258/ruu-kebudayaan-dpr-selundupkan-pasal-rokok>, diakses pada 27 Oktober 2015.
- Topatimasang, R. et.al (eds.) 2010. *Kretek: Kajian Ekonomi dan Budaya 4 Kota*. Yogyakarta: Indonesia Berdikari.
- WHO. 'About the WHO Framework Convention on Tobacco Control,' <http://www.who.int/fctc/about/en/>, diakses pada 27 Oktober 2015.
- WHO, *History of the WHO Framework Convention on Tobacco Control*, Geneva: WHO, 2009.
- WHO, *WHO Framework Convention on Tobacco Control*, Geneva: World Health Organization, 2003.
- Wibisono, N. dan M. Yo&inas. 2014. *Kretek: Kem&irian dan Kedaulatan Bangsa Indonesia*. Jakarta: Komisi Nasional Penyelamatan Kretek.
- World Custom Organization, *Illicit Trade Report*, 2012.