

Received: 10 Oct 2021
Accepted: 15 Oct 2021
Published: 30 Juni 2021

ANALISIS KEPUTUSAN INDONESIA TERHADAP WHO FCTC PADA MASA KEPEMIMPINAN PRESIDEN JOKO WIDODO TAHUN 2014-2019

Aloysius Anandyo Pambudi

Program Pascasarjana Ilmu Hubungan Internasional, Universitas Indonesia

Email: aloysius.anandyo@ui.ac.id

Abstract

This article aims to analyze Indonesia's decision on World Health Organization Framework Convention on Tobacco Control (WHO FCTC) in the leadership period of President Joko Widodo from 2014-2019. As one out of nine states which have not sign and ratify WHO FCTC, historically Indonesia is one of full drafting member states which actively involved in the convention's making and negotiations from 1996. However, from 2003 until 2019, Indonesia still refuse to sign or ratify WHO FCTC. From past years, studies about Indonesia's non-compliance decision on WHO FCTC limited by the analysis focused on domestic factors to explain state's behavior, non-state actors' interest, or discourse about tobacco control issues. This article provides analysis of state's (Indonesia) behavior from the systemic level by using the theory of international regime's functions. By using secondary data obtained from official documents of state or international organizations, books, journals, and others online sources linked to Indonesia's decision on WHO FCTC, this article shows that Indonesia's non-compliance decision to WHO FCTC in the leadership of President Joko Widodo from 2014-2019, caused by Indonesian government's negative interpretations to the legal liability, reducing cost, and information facilitation functions of WHO FCTC.

Keywords: *Indonesia, Joko Widodo, International Regime's Functions, Tobacco, WHO FCTC*

Abstrak

Penelitian ini mengkaji keputusan Indonesia terhadap World Health Organization Framework Convention on Tobacco Control (WHO FCTC) pada masa kepemimpinan Presiden Joko Widodo tahun 2014-2019. Sebagai salah satu dari sembilan negara yang belum menandatangani dan meratifikasi WHO FCTC, Indonesia secara historis justru menyandang status sebagai “drafting member” penuh yang terlibat aktif merumuskan WHO FCTC sejak tahun 1996. Namun sejak tahun 2003 hingga 2019, Indonesia bersikukuh untuk tidak menandatangani dan meratifikasi WHO FCTC. Analisis mengenai sikap non-compliance Indonesia terhadap WHO FCTC selama ini cenderung terbatas berfokus pada faktor politik domestik untuk menjelaskan perilaku negara, analisis mengenai kontestasi kepentingan aktor non-negara, maupun diskursus isu tentang pengendalian tembakau. Berangkat dari keterbatasan literatur tersebut, penelitian ini menghadirkan analisis perilaku negara (Indonesia) dalam ranah sistemik, dengan secara spesifik menggunakan perspektif fungsi rezim internasional. Dengan menganalisis data-data sekunder yang diperoleh dari dokumen resmi negara maupun organisasi internasional, buku, jurnal, berita, dan sumber daring lainnya yang berkaitan dengan dinamika keputusan Indonesia terhadap WHO FCTC, penelitian ini menunjukkan bahwa keputusan Indonesia untuk tidak menandatangani dan meratifikasi WHO FCTC pada masa kepemimpinan Presiden Joko Widodo, disebabkan oleh interpretasi negatif pemerintah terhadap fungsi legal liability, fungsi reducing cost, dan fungsi fasilitasi informasi WHO FCTC.

Kata kunci: *Indonesia, Joko Widodo, Fungsi Rezim Internasional, Tembakau, WHO FCTC*

Pendahuluan

World Health Organization Framework Convention on Tobacco Control (WHO FCTC) merupakan perjanjian kerjasama internasional yang berada di bawah naungan *World Health Organization* (WHO) dan Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB). Sebagai salah satu instrumen rezim kesehatan internasional, WHO FCTC memiliki tujuan untuk memberikan perlindungan terhadap kesehatan publik (*WHO Framework Convention on Tobacco Control*, 2017). WHO FCTC dilandasi oleh kesadaran atas penyebaran epidemi tembakau yang terjadi secara global dan memberikan dampak negatif bagi kesehatan (Amul & Pang, 2018). Maka dari itu, WHO FCTC di dalamnya juga mengatur tentang agenda pengendalian tembakau, termasuk mengikat pengaturan produksi, penjualan, distribusi, periklanan, dan perpajakan produk hasil tembakau (Wipfli et al., 2010).

Sejak disahkan melalui sidang Majelis Kesehatan Dunia pada tahun 2003 dan mulai diberlakukan pada tahun 2005, WHO FCTC hingga tahun 2019 telah ditandatangani oleh 187 negara dan diratifikasi oleh 168 negara (Faiz, 2019). Catatan ini menjadikan WHO FCTC sebagai salah satu perjanjian internasional yang paling cepat diratifikasi dan paling banyak ditandatangani dalam sejarah PBB (Saly, 2011). Namun demikian, terdapat

sembilan negara yang belum menandatangani dan meratifikasi WHO FCTC, salah satunya adalah Indonesia.

Kasus Indonesia menjadi unik dan menarik mengingat Indonesia justru menjadi *drafting member* penuh WHO FCTC sejak awal perumusannya pada tahun 1996 (Saly, 2011). Namun demikian hingga berakhirnya masa kepemimpinan Presiden Joko Widodo tahun 2014-2019, pemerintah Indonesia belum memutuskan untuk menandatangani dan meratifikasi WHO FCTC. Meskipun menghadapi tekanan yang berasal dari dalam dan luar negeri, Presiden Joko Widodo menyampaikan bahwa Indonesia tidak ingin sekadar mengikuti tren untuk mengakses konvensi tersebut, serta menegaskan pentingnya melihat kepentingan nasional Indonesia (Waluyo, 2016).

Dalam konteks akademik, berbagai kajian terdahulu telah hadir untuk memberikan ulasan mengenai dinamika Indonesia dan WHO FCTC dari berbagai sudut pandang. Penulis mengklasifikasikan kajian-kajian tersebut ke dalam dua kelompok. Kelompok pertama adalah kajian yang menyoroti aspek substansi WHO FCTC, termasuk menyoroti perbedaan dan perdebatan pandangan terhadap WHO FCTC di level domestik Indonesia. Kajian yang berada dalam kelompok ini dapat diklasifikasikan kembali ke dalam dua bagian, yaitu kajian yang memandang urgensi

penerapan WHO FCTC, dan kajian yang mengkritisi substansi serta implementasi WHO FCTC.

Kajian yang memandang urgensi implementasi WHO FCTC umumnya bersandar pada argumen-argumen seputar kesehatan, dampak sosial-ekonomi yang ditimbulkan dari konsumsi produk tembakau, serta manfaat WHO FCTC bagi kelangsungan hidup dan kesejahteraan petani tembakau. Riset yang dilakukan oleh Prabhat Jha dan Richard Peto misalnya, menyampaikan bahwa Produk Domestik Bruto (PDB) negara-negara yang meratifikasi WHO FCTC cenderung meningkat. Sementara itu dari 19 negara yang meratifikasi WHO FCTC, 16 diantaranya mengalami penurunan angka pengangguran, kemiskinan, dan angka prevalensi perokok (Jha & Peto, 2014).

Janet Chung Hall, menyatakan bahwa implementasi WHO FCTC yang bersinergi dengan regulasi di level domestik terbukti memberikan dampak positif bagi penurunan tingkat prevalensi perokok dan konsumsi produk tembakau oleh masyarakat (Chung-Hall et al., 2018). Argumen serupa juga diungkapkan oleh Abdilah Hasan, yang menunjukkan perbaikan kondisi sosial-ekonomi beberapa negara (dengan karakter industri pertembakauan yang serupa dengan Indonesia) setelah meratifikasi WHO FCTC (Ahsan et al., 2018).

Selanjutnya terdapat penelitian yang dilakukan oleh Jeane Neltje Saly, yang menguji efektivitas peraturan pengendalian tembakau dan dampaknya terhadap kesehatan. Penelitian yang menggunakan perspektif hukum dan pembangunan internasional ini menyatakan bahwa peraturan di level nasional Indonesia belum lengkap mengakomodasi perlindungan kesehatan terhadap masyarakat seperti yang tertuang pada WHO FCTC. Penelitian ini juga menyoroti tingginya tingkat dependensi negara terhadap penerimaan dari sektor industri hasil tembakau (Saly, 2011). Hasil penelitian serupa juga terdapat pada penelitian yang dilakukan oleh Paul Christopher Webster (Webster, 2013). Dalam cakupan yang lebih luas, terdapat penelitian yang menjelaskan dampak sosial-ekonomi regulasi pertembakauan di Indonesia (Hurt et al., 2012) dan analisis kerugian-kerugian yang akan dialami Indonesia apabila tidak meratifikasi WHO FCTC (Yuska, 2014).

Sementara itu pada kelompok kajian yang mengkritisi substansi maupun implementasi WHO FCTC, landasan argumen yang dikemukakan umumnya menyampaikan kekhawatiran atas potensi intervensi asing terhadap kepentingan nasional (Indonesia). Penelitian-penelitian yang terdapat dalam kelompok ini juga menyoroti sumbangsih industri tembakau terhadap perekonomian

nasional hingga aspek kelangsungan hidup petani.

Gerry Faiz misalnya, menjelaskan adanya “kekuatan internasional” yang dipelopori oleh WHO, berbagai lembaga yang mendukung pengendalian tembakau, serta beberapa perusahaan multinasional. “Kekuatan internasional” ini dilihat memiliki kepentingan untuk menekan industri pertembakauan Indonesia (Faiz, 2019). WHO FCTC juga dikhawatirkan menimbulkan benturan dengan kesepakatan perdagangan Indonesia di level internasional serta regulasi di level domestik dalam bidang investasi, pertanian, perdagangan, hingga *intellectual property rights* (IPR) (Waluyo, 2016).

Kemudian kelompok kedua adalah kajian yang berupaya menjelaskan sikap (keputusan) Indonesia terhadap WHO FCTC. Mary Assunta dan tim, dalam penelitiannya menganalisis faktor intervensi industri tembakau dalam pembentukan sikap compliance dan non-compliance Indonesia, Myanmar, dan Thailand terhadap kerangka kerjasama WHO FCTC (Assunta et al., 2017).

Stephanie Putri dan tim, dengan menggunakan pendekatan yuridis normatif melihat bahwa penolakan ratifikasi WHO FCTC oleh Indonesia didasari perdebatan yang panjang antara pihak yang mendukung dan menolak WHO FCTC. Menurutnya dengan

melihat kembali GATT 1994, WHO FCTC pada dasarnya dapat dikategorikan sebagai hambatan perdagangan (Putri et al., 2014).

Jika dilihat secara seksama, berbagai literatur yang membahas dinamika Indonesia dengan WHO FCTC cenderung terbatas pada analisis dalam ranah domestik negara, khususnya Indonesia. Penulis menemukan bahwa kajian-kajian seperti yang telah disampaikan di atas cenderung didominasi oleh analisis pada faktor politik domestik untuk menjelaskan kepentingan serta perilaku aktor (negara). Adapun analisis lainnya cenderung membahas faktor aktor non-negara seperti kelompok kepentingan (industri dan advokasi) maupun diskursus yang berfokus pada perdebatan isu pengendalian tembakau. Sementara itu, analisis pada ranah sistemik dalam lingkup ekonomi-politik internasional masih minim untuk dilakukan.

Berangkat dari urgensi untuk memberikan gambaran lebih jauh mengenai fenomena dinamika Indonesia terhadap FCTC, yang ditambah dengan adanya permasalahan kesenjangan literatur seperti yang telah dipaparkan di atas, penelitian ini bertujuan untuk memberikan analisis mengenai keputusan Indonesia terhadap WHO FCTC pada periode tahun 2014-2019, dalam ranah sistemik dengan menggunakan perspektif fungsi rezim internasional.

Penelitian ini secara lebih mendalam berupaya mengidentifikasi interpretasi pemerintah Indonesia terhadap elemen-elemen fungsi rezim internasional, dengan mengacu pada konsepsi yang dikemukakan oleh Robert O. Keohane. Penjabaran atas interpretasi fungsi rezim internasional tersebut bertujuan untuk menjelaskan alasan keputusan non-compliance Indonesia terhadap WHO FCTC pada masa pemerintahan Presiden Joko Widodo tahun 2014-2019.

Kerangka Pemikiran

Penelitian ini menggunakan kerangka konseptual fungsi rezim internasional untuk memberikan gambaran mengenai alasan dibalik sikap negara (Indonesia) terhadap suatu instrumen rezim internasional (WHO FCTC), serta interpretasi negara terhadap fungsi instrumen rezim internasional yang bersangkutan.

Melalui bukunya yang berjudul “*After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*” (1984), Robert O. Keohane merumuskan teori tentang fungsi rezim internasional. Memasuki medio 1990-an, teori ini mengalami perkembangan sebagai penyesuaian terhadap dinamika internasional selepas Perang Dingin. Keohane kemudian menguraikan kembali teori ini melalui artikel yang berjudul “*International institutions: can interdependence work?*” pada tahun 1998 dan

buku yang berjudul “*Power and Governance in a Partially Globalized World*” pada tahun 2002.

Teori fungsi rezim internasional secara ringkas diawali dengan identifikasi terhadap kondisi-kondisi yang memungkinkan terjadinya kerjasama di antara negara-negara melalui peran rezim (institusi) internasional. Dalam teori ini, interaksi antar negara dipandang berada dalam lingkungan internasional yang anarkis dan diwarnai oleh kompetisi kepentingan antar aktor (R. Keohane, 1984; R. O. Keohane, 1998, 2002).

Keohane melihat bahwa negara menjadi satu-satunya aktor yang memiliki otoritas terhadap kedaulatan. Setiap negara memiliki kepentingannya masing-masing dan berorientasi *pada relative gain* terhadap negara-negara lain (R. O. Keohane, 2002). Namun demikian, Keohane melihat bahwa lingkungan internasional yang anarkis tidak selalu berujung pada pola perilaku yang konfliktual. Kerjasama tetap dapat terjadi karena adanya interdependensi antar aktor (negara), dan hal ini dapat difasilitasi dengan kehadiran rezim internasional (R. O. Keohane, 1998).

Rezim internasional, seperti dikemukakan oleh Keohane, memiliki tiga fungsi yaitu fungsi *legal liability*, fungsi *reducing cost*, dan fungsi fasilitasi informasi

(R. Keohane, 1984; R. O. Keohane, 1998, 2002).

Fungsi *legal liability* berangkat dari investigasi Keohane bahwa negara memiliki otoritas tertinggi terhadap kedaulatan. Maka dari itu, rezim internasional memiliki keterbatasan pada segi legalitas dalam memfasilitasi kerjasama antar negara. Dihadapkan pada kondisi tersebut, Keohane mengungkapkan bahwa signifikansi dan fungsi rezim internasional tidak terletak pada sisi legal-formalnya, melainkan pada kemampuannya untuk menciptakan “*quasi-agreement*” di dalam konteks kerjasama tertentu yang melibatkan negara-negara. Tujuannya adalah memberikan kerangka kerja yang memunculkan “ekspektasi kolektif” yang stabil, dimana negara-negara mampu mendapatkan keuntungan dan kepercayaan ketika melakukan kerjasama dalam kerangka kerja institusi internasional atau produk institusi yang bersangkutan (R. O. Keohane, 2002).

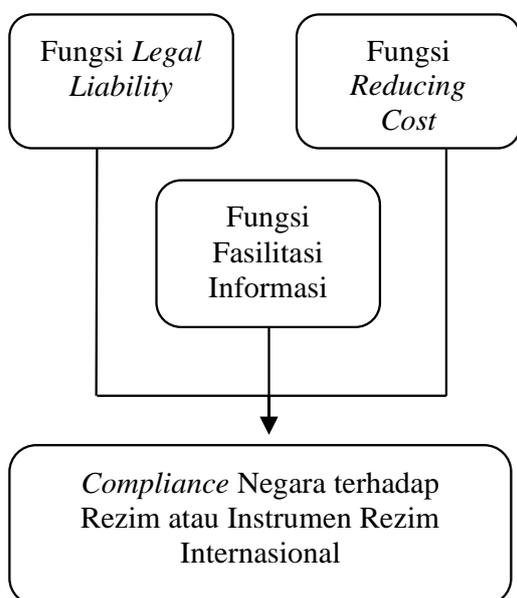
Kedua, rezim internasional berfungsi untuk mereduksi “biaya-biaya” yang harus ditanggung negara dalam membangun kerjasama internasional (fungsi *reducing cost*). Negara-negara akan diuntungkan dengan mekanisme yang terdapat dalam rezim internasional dibandingkan dengan melakukan negosiasi bilateral dalam jumlah yang banyak (R. O. Keohane, 2002). Pada saat yang sama,

rezim/institusi internasional juga mampu memberikan konsekuensi terhadap reputasi negara. Konsekuensi dapat hadir apabila negara yang bersangkutan memilih untuk bersikap “egois” terhadap *self-interest* nya, atau melakukan retaliasi terhadap kesepakatan (R. O. Keohane, 1998). Hal tersebut dimungkinkan karena institusi internasional mampu membangun keterkaitan antar isu yang muncul dari realitas interdependensi antar-negara.

Ketiga, rezim internasional memberikan fungsi fasilitasi informasi pada kerjasama antar negara dengan memberikan ruang pertukaran informasi yang simetris. Rezim internasional mampu meminimalisasi ketidakpastian yang muncul dari sifat egoistik negara ketika memilih untuk menjaga informasi-informasi yang dianggap bersifat “privat” (R. O. Keohane, 2002). Keohane melihat bahwa ketidakpastian informasi dan struktur informasi yang asimetris dapat menghambat perwujudan kerjasama antar negara. Ketidakpastian informasi diantaranya muncul karena ketidakseimbangan informasi antar aktor terhadap suatu isu, hambatan moral, dan sikap aktor yang tidak bertanggung-jawab (R. O. Keohane, 1998).

Dalam menjelaskan *compliance* aktor (negara) terhadap rezim internasional, aplikasi teori fungsi rezim internasional dapat digambarkan dalam bagan berikut:

Gambar 1. Teori Fungsi Rezim Internasional



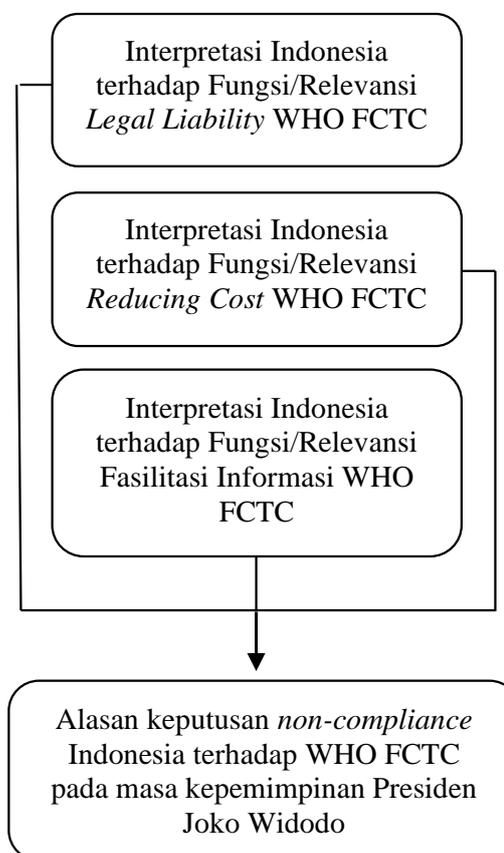
Sumber: Keohane (1984, 1998, 2002)

Pada penelitian ini, penggunaan teori fungsi rezim internasional didasarkan pada beberapa alasan. Pertama, teori ini mampu menjabarkan elemen fungsional rezim internasional yang mempengaruhi perilaku negara di dalam atau terhadap rezim internasional. Kedua, teori Keohane menyediakan alat analisis yang jelas untuk memandu peneliti di dalam menjawab pertanyaan penelitian. Hal ini ditopang dengan karakter teori yang melibatkan elemen *rational-choice*, sehingga dapat digunakan untuk melihat dan menjelaskan perilaku negara dalam rezim internasional.

Ketiga, analisis terhadap interpretasi fungsi rezim internasional oleh negara dapat

membantu memberikan penjelasan tentang alasan negara-negara untuk “patuh” atau “tidak patuh” terhadap rezim internasional maupun produk atau instrumen rezim internasional yang bersangkutan. Secara ringkas, model analisis atau operasionalisasi variabel pada penelitian ini dapat dilihat pada gambar berikut:

Gambar 2. Operasionalisasi Variabel/Model Analisis



Sumber: Diolah berdasarkan kerangka penelitian dan kajian pustaka peneliti

Dalam penelitian ini, penulis berargumen bahwa pemerintah Indonesia pada periode tahun 2014-2019 tidak menemukan relevansi dan fungsi WHO FCTC pada aspek

legal liability, reducing cost, maupun fasilitasi informasi.

Pembahasan

1. Indonesia dalam Pembentukan WHO FCTC

WHO FCTC pada dasarnya merupakan perjanjian kerjasama internasional dengan agenda utama perlindungan kesehatan publik. Namun demikian, konvensi ini berkembang dan mencakup agenda pengendalian tembakau, termasuk di dalamnya mengikat pengaturan produksi, penjualan, distribusi, periklanan, dan perpajakan tembakau. WHO FCTC menjadi traktat internasional pertama yang berbicara tentang kesehatan publik di level global yang menegaskan hak setiap orang di seluruh dunia untuk mendapatkan standar kesehatan yang terbaik (Sinha et al., 2011).

Sebagai komitmen internasional yang disepakati negara-negara untuk menangani isu epidemi tembakau, WHO FCTC dan protokol-protokol turunannya bertujuan untuk “memberikan prioritas bagi perlindungan terhadap kesehatan publik” dan “memberikan perhatian terhadap komunitas internasional terhadap fenomena degradasi kesehatan, sosial, ekonomi, dan timbulnya konsekuensi lingkungan sebagai imbas dari konsumsi tembakau serta paparan asap tembakau” (Amul & Pang, 2018).

Secara historis, WHO FCTC diinisiasi pada tahun 1996, kemudian ditindaklanjuti pada tahun 1999 dengan membentuk *Intergovernmental Negotiating Body* (INB) sebagai ruang negosiasi untuk merancang naskah WHO FCTC. Proses ini melibatkan 192 negara anggota WHO termasuk Indonesia yang tercatat sebagai satu dari 20 negara dengan status *drafting members* penuh (Saly, 2011). Keterlibatan aktif Indonesia juga ditunjukkan ketika Indonesia menjadi tuan rumah penyelenggaraan INB WHO FCTC pada tahun 2001 yang menghasilkan *Jakarta Declaration* (Faiz, 2019).

Pada 21 Mei 2003, naskah FCTC lengkap dengan 11 bab dan 38 pasal secara aklamasi diadopsi pada sidang ke-56 *World Health Assembly* (forum pengambilan keputusan tertinggi WHO). Kemudian sejak 16 Juni 2003 hingga 29 Juni 2004, perjanjian tersebut memasuki fase penandatanganan dan pada 27 Februari 2005 WHO FCTC secara resmi mulai diberlakukan (Saly, 2011).

Keterlibatan Indonesia sebagai salah satu negara perumus awal WHO FCTC bersama dengan negara-negara *drafting members* lainnya, menunjukkan adanya kepentingan bersama (*shared interest*) dalam hal kesehatan dan pengendalian tembakau yang menjadi fondasi WHO FCTC. *Shared interest* ini tercermin dalam kesadaran dan kebutuhan atas instrumen legal di level

internasional untuk menjawab berbagai kebutuhan dan permasalahan terkait epidemi tembakau. Adapun ekspektasi antar aktor untuk mencapai tujuan bersama yang telah disepakati, difasilitasi oleh adanya *general obligations* WHO FCTC yang bersifat mengikat bagi negara-negara partisipan yang telah menandatangani dan meratifikasi konvensi tersebut.

Namun demikian setelah melalui serangkaian proses audiensi hingga tahap pembahasan naskah akademik peraturan perundang-undangan di level domestik, Indonesia pada akhirnya memilih untuk membatalkan keikutsertaannya pada penandatanganan WHO FCTC di New York tahun 2003 (Saly, 2011).

Berbagai pendapat muncul sebagai respon atas keputusan Indonesia yang diambil pada “detik-detik terakhir” tersebut. Sebagian menilai bahwa keputusan tersebut diambil karena pemerintah Indonesia masih cenderung berpihak kepada pelaku industri tembakau di dalam negeri (Ahsan et al., 2018). Sebagian yang lain melihat bahwa keputusan ini disebabkan oleh perbedaan kepentingan yang terdapat pada kelompok-kelompok domestik di level politik nasional Indonesia (Putri et al., 2014).

2. Telaah Interpretasi Fungsi dan Relevansi WHO FCTC bagi Indonesia

Pada masa pemerintahan Presiden Joko Widodo tahun 2014-2019, Indonesia tetap pada keputusannya untuk tidak meratifikasi WHO FCTC. Dalam tanggapannya tentang perdebatan keikutsertaan Indonesia di dalam WHO FCTC, Presiden Joko Widodo berulang kali menyampaikan bahwa Indonesia tidak ingin sekadar mengikuti tren dalam mengakses dan meratifikasi WHO FCTC serta menegaskan pentingnya melihat pada kepentingan nasional Indonesia (Waluyo, 2016).

Pemerintah beralasan bahwa persoalan ratifikasi WHO FCTC perlu mempertimbangkan banyak hal secara matang. Tidak hanya meliputi konsekuensi dalam bidang sosial, ekonomi, dan kesehatan terhadap warga negara akibat pengaruh konsumsi tembakau, namun juga memperhitungkan kelangsungan hidup para petani tembakau (Waluyo, 2016). Presiden Joko Widodo juga menyampaikan bahwa Indonesia telah memiliki regulasi tersendiri yang mengatur kesehatan dan sedang dalam tahap pembahasan rancangan undang-undang tentang pertembakauan (Yuska, 2014). Alhasil, meskipun Indonesia berstatus sebagai satu-satunya negara di Asia yang belum menandatangani dan meratifikasi WHO FCTC dan terus mendapat tekanan baik dari kelompok kepentingan eksternal maupun domestik, pemerintahan Joko Widodo tetap

bergeming dengan tidak meratifikasi konvensi tersebut.

Penjelasan atas fenomena tersebut dalam kacamata fungsi rezim internasional, dalam hal ini merujuk pada WHO dengan instrumennya yaitu WHO FCTC, dapat dilihat pada tiga indikator utama yang secara terperinci dijelaskan dalam bagian berikut.

2.1. Interpretasi Indonesia terhadap Fungsi *Legal Liability* WHO FCTC

Dalam teori fungsi rezim internasional, Keohane menyatakan bahwa pola kewajiban hukum bagi negara tidak diciptakan dengan menempatkan rezim/institusi internasional sebagai otoritas sentral yang berada di atas negara. Namun demikian, kerjasama yang dibangun di dalam rezim internasional memiliki peran seperti “*quasi-agreement*”, yang membantu aktor-aktor (negara) menjalin hubungan secara menguntungkan, menciptakan dan memelihara ekspektasi kolektif, serta membantu aktor beradaptasi dengan kondisi-kondisi yang baru (R. O. Keohane, 2002). Hal ini yang dilihat oleh Keohane sebagai fungsi *legal liability* rezim internasional bagi negara-negara.

Dalam konteks WHO FCTC, kewajiban hukum negara tertuang di dalam *guiding principles* yang berlaku dan bersifat mengikat bagi setiap pihak yang menandatangani dan meratifikasinya. *Guiding*

principles ini menjadi manifestasi “ekspektasi kolektif” negara-negara yang memberikan perhatian dan kepedulian pada isu epidemi tembakau serta upaya untuk mengendalikan industri hasil tembakau (*WHO Framework Convention on Tobacco Control*, 2017).

Namun demikian, ketentuan yang tertuang dalam *guiding principles* WHO FCTC kontras dengan kondisi pertembakauan di Indonesia. Berdasarkan data yang dihimpun dari Kementerian Perindustrian Republik Indonesia tahun 2018, industri hasil tembakau merupakan salah satu sektor industri vital bagi perekonomian nasional (Faiz, 2019). Pada sektor tenaga kerja, industri hasil tembakau menyerap sekitar 5,9 juta orang tenaga kerja, yang terdiri dari 4,28 juta pekerja di ranah manufaktur dan distribusi sementara sisanya (1,7 juta orang) bekerja di ranah perkebunan (Faiz, 2019).

Kemudian, pada sektor penerimaan cukai, industri hasil tembakau pada tahun 2018 mencatatkan kontribusi sebesar Rp 153 triliun, meningkat dibanding tahun sebelumnya yang sebesar Rp 147 triliun (Faiz, 2019). Angka ini menjadikan sektor industri hasil tembakau sebagai penyumbang terbesar penerimaan cukai nasional Indonesia dengan nilai kontribusi sebesar 75-90 persen dari total penerimaan cukai nasional setiap tahunnya (Yuska, 2014).

Industri hasil tembakau Indonesia juga dianggap telah meningkatkan nilai tambah bahan baku lokal dari hasil perkebunan seperti tembakau dan cengkeh dengan adanya produk kretek. Produk hasil industri tembakau Indonesia juga dilihat sebagai komoditas berorientasi ekspor yang berkontribusi signifikan (Yuska, 2014). Pada tahun 2017, nilai ekspor produk hasil tembakau mencatatkan angka sebesar US\$ 904,7 juta, dan pada tahun berikutnya meningkat sebesar 2,98 persen (Faiz, 2019).

Berdasarkan data-data yang dipaparkan di atas, terlihat bahwa industri hasil tembakau merupakan salah satu sektor industri yang strategis bagi perekonomian nasional Indonesia. Pada sisi yang lain, *guiding principles* WHO FCTC justru bersifat mengikat dan menjangkau aspek pengaturan produksi, penjualan, distribusi, periklanan, hingga perpajakan tembakau (Zolty et al., 2012). Hal ini menyebabkan Indonesia pada masa pemerintahan Presiden Joko Widodo tidak menemukan posisi WHO FCTC sebagai “*quasi-agreement*” yang memunculkan ekspektasi kolektif. Kemudian karena sifatnya yang mengikat, muncul kekhawatiran atas adanya intervensi terhadap perekonomian nasional Indonesia apabila Indonesia menandatangani dan meratifikasi WHO FCTC.

“Kegagalan” WHO FCTC untuk membentuk sebuah ekspektasi kolektif juga diperkuat dengan narasi ketidaksepakatan yang muncul dari berbagai kelompok domestik baik dari kalangan parlemen, Asosiasi Petani Tembakau Indonesia (APTI), Gabungan Perserikatan Pabrik Rokok Indonesia (GAPRI), dan berbagai lembaga swadaya masyarakat (Faiz, 2019).

Alhasil, “ekspektasi kolektif” yang berupaya dibangun dalam WHO FCTC berbenturan dengan fakta bahwa industri hasil tembakau memiliki kontribusi yang signifikan bagi Indonesia. Maka dari itu, dapat dikatakan bahwa ekspektasi kolektif yang dikonstruksikan dalam WHO FCTC pada realitanya di Indonesia hanya bersifat parsial (hanya terdapat pada kelompok pro-pengendalian tembakau dan bukan dalam cakupan yang menyeluruh).

2.2. Interpretasi Indonesia terhadap Fungsi *Reducing Cost* WHO FCTC

Selain memiliki fungsi *legal liability*, rezim internasional menurut Keohane juga memiliki fungsi *reducing cost*. Dalam konteks kasus Indonesia, interpretasi pemerintah terhadap fungsi *reducing cost* WHO FCTC mengalami pergeseran seiring dengan berubahnya voluntarisme keterlibatan Indonesia dalam konvensi tersebut. Pergeseran voluntarisme Indonesia ditunjukkan melalui

perbedaan posisi Indonesia pada awal perumusan WHO FCTC, dan pada masa setelah pembatalan penandatanganan WHO FCTC tahun 2003 hingga masa pemerintahan Joko Widodo tahun 2019. Hal tersebut tidak lepas dari pengaruh perkembangan rumusan substansi WHO FCTC sejak awal hingga ditetapkan pada tahun 2003.

Seperti yang telah dijelaskan pada bagian sebelumnya, ketika WHO FCTC telah mencapai rumusan final yang tertuang dalam 11 bab dan 38 pasal, yang kemudian disepakati pada sidang Majelis Kesehatan Dunia pada tahun 2003, Indonesia membatalkan keikutsertaannya pada penandatanganan WHO FCTC dan keputusan ini bertahan hingga akhir masa kepemimpinan Presiden Joko Widodo tahun 2019.

Pada tahun 2003, pemerintah memiliki beberapa alasan. Pertama, Indonesia memiliki tingkat konsumsi produk hasil tembakau yang tinggi yang menopang perekonomian nasional. Kedua, pemerintah mempertimbangkan status Indonesia sebagai salah satu produsen industri tembakau terbesar di dunia sehingga berdampak pada tingginya tingkat penerimaan cukai dari sektor industri hasil tembakau. Ketiga, terdapat alasan terkait aspek penyerapan tenaga kerja yang terdapat pada sektor industri tembakau (Yuska, 2014).

Penulis melihat bahwa ungkapan dalih pemerintah seperti yang disebutkan di atas tidak secara langsung menjelaskan alasan pembatalan Indonesia terhadap penandatanganan WHO FCTC. Hal tersebut mengingat kondisi industri pertembakauan Indonesia (tingkat pertumbuhan, tingkat produksi hasil tembakau, dan tingkat konsumsi) yang tidak jauh berbeda antara tahun 1996 dan 2003 (Marshall, 2012). Penulis menilai bahwa perkembangan rumusan substansi WHO FCTC sejak awal hingga akhir menjadi faktor penting yang perlu dikaji untuk memberikan gambaran yang lebih komprehensif tentang alasan perubahan perilaku Indonesia.

Berdasarkan kajian yang dilakukan terhadap rumusan final WHO FCTC, penulis mengidentifikasi tiga agenda yang menjadi pokok substansi konvensi tersebut. Pertama adalah penerapan pajak yang tinggi terhadap industri hasil tembakau yang ditujukan untuk menghambat produksi dan konsumsi produk tembakau. Kedua adalah pelarangan penjualan produk tembakau, terutama kepada anak dibawah umur. Ketiga adalah pelarangan penjualan rokok dalam batangan atau dalam jumlah kecil.

Agenda-agenda tersebut, seperti yang juga telah disinggung dalam pembahasan sebelumnya, menimbulkan kekhawatiran atas dampak negatif terhadap kepentingan

(ekonomi) nasional Indonesia maupun atas intervensi pihak asing terhadap industri pertembakauan Indonesia (Yuska, 2014). Contohnya adalah beberapa ketentuan yang melarang petani untuk menanam jenis tanaman tembakau tertentu. Aturan ini dirangkum dalam poin yang mengatur standarisasi produk tembakau secara internasional.

Jika mengutip Jeane Neltje Saly, setidaknya terdapat dua alasan utama penolakan pemerintah Indonesia, dan juga aktor lain dalam industri rokok, terhadap rumusan final WHO FCTC, yaitu terkait kebijakan cukai yang tinggi (*tax increasing*) dan larangan menyeluruh terhadap promosi rokok (*total ban promotion*) (Saly, 2011).

Kekhawatiran-kekhawatiran seperti yang telah dijelaskan di atas pada dasarnya tidak muncul dengan tanpa dasar. Seperti diungkapkan oleh Hikmahanto Juwana, bahwa “intervensi” terhadap kebijakan suatu negara menjadi perilaku yang dapat dibenarkan oleh hukum internasional ketika negara yang bersangkutan secara “sukarela” telah mengikatkan diri (meratifikasi) pada sebuah perjanjian internasional (Juwana, 2016).

Jika dikaji secara menyeluruh, pergeseran voluntarisme keterlibatan Indonesia terhadap WHO FCTC berjalan linier dengan pergeseran interpretasi fungsi *reducing cost* WHO FCTC oleh pemerintah Indonesia.

Pada awal perumusan konvensi tersebut, pemerintah Indonesia melihat WHO FCTC sebagai solusi terhadap kerugian yang dialami dalam bidang kesehatan, sosial, dan ekonomi yang disebabkan oleh konsumsi produk industri hasil tembakau oleh masyarakat Indonesia (Barraclough & Morrow, 2010). Namun demikian, rumusan final WHO FCTC yang dominan berisikan ketentuan-ketentuan tentang pengendalian tembakau justru memunculkan kekhawatiran di level domestik Indonesia. Pemerintah Indonesia tidak melihat adanya fungsi *reducing cost* WHO FCTC karena konvensi tersebut justru memunculkan kekhawatiran atas ancaman terhadap kepentingan (ekonomi) nasional. Hal ini yang melatarbelakangi pembatalan keikutsertaan Indonesia pada penandatanganan WHO FCTC.

Selain itu, tidak ditemukan konsekuensi yang signifikan bagi reputasi Indonesia ketika pemerintahan Joko Widodo memutuskan untuk tidak menandatangani meratifikasi WHO FCTC. Dalam kurun waktu 16 tahun sejak 2003, tren produksi rokok dan kontribusi industri hasil tembakau terhadap penerimaan negara (cukai) serta PDB Indonesia justru mengalami pertumbuhan yang cukup signifikan dari tahun ke tahun (Waluyo, 2016).

2.3. Interpretasi Indonesia terhadap Fungsi Fasilitas Informasi WHO FCTC

Fungsi fasilitasi informasi dalam kerjasama internasional menjadi fungsi rezim internasional yang paling vital bagi Keohane. Hal ini mengingat kerjasama internasional yang saling menguntungkan memiliki potensi untuk gagal jika terdapat struktur informasi yang asimetris, terdapat hambatan moral, dan muncul tindakan aktor yang tidak bertanggung-jawab (R. O. Keohane, 2002).

Keohane menyadari bahwa dalam kerjasama internasional, satu atau beberapa aktor memiliki informasi yang lebih baik dibandingkan dengan aktor lainnya terhadap isu tertentu. Hal ini dapat memunculkan struktur informasi yang asimetris dan dapat menghambat terjadinya kerjasama antar negara (Keohane, 1998). Hal senada juga diungkapkan oleh George Akelrof melalui konsep “*the market for lemons*” dan Stiglitz dalam menggambarkan potensi ketidakpastian kualitas dan kegagalan mekanisme pasar yang dapat berpengaruh dalam kerjasama internasional (R. O. Keohane, 2002).

Pada konteks Indonesia, struktur informasi yang tidak simetris terjadi karena substansi final WHO FCTC yang cenderung dominan berbicara tentang pengendalian tembakau dibandingkan dengan pelaksanaan perlindungan kesehatan. Alhasil, struktur informasi tersebut menyebabkan ketidakseimbangan posisi antara negara-negara yang memiliki kepentingan

pengendalian tembakau dengan negara-negara yang memiliki kepentingan ekonomi pada sektor industri hasil tembakau.

Ketidakseimbangan struktur informasi yang tercermin dari dominasi agenda pengendalian tembakau, selain terdapat pada *guiding principles*, juga terdapat pada pasal-pasal di dalam WHO FCTC, misalnya *article 6* hingga *article 14* yang mengatur tentang upaya pengurangan permintaan tembakau dan *article 15* hingga *article 17* yang mengatur tentang pengurangan suplai tembakau (Chaloupka et al., 2011). Imbasnya adalah muncul kekhawatiran bahwa ratifikasi WHO FCTC akan digunakan untuk mendorong pemenuhan agenda-agenda pengendalian tembakau dari aktor tertentu. Hal tersebut dapat mengancam kepentingan nasional negara-negara yang memiliki kepentingan ekonomi pada industri pertembakauan, salah satunya adalah Indonesia.

Rumusan final WHO FCTC juga menciptakan *asymmetrical information* di level domestik Indonesia. Merespon WHO FCTC, dalam level domestik nasional Indonesia terbentuk dua kelompok yang memiliki sudut pandang argumen dan narasi yang berbeda. Pertama adalah kelompok masyarakat yang mendukung ratifikasi WHO FCTC dan memandangnya sebagai sebuah urgensi (kelompok pendukung pengendalian tembakau). Bagi kelompok masyarakat ini,

ratifikasi WHO FCTC dapat menjadi wujud komitmen pemerintah Indonesia terhadap perlindungan kesehatan masyarakatnya (Gilmore et al., 2015; Putri et al., 2014). Hal ini juga dinilai penting untuk membangun citra positif Indonesia di dunia internasional.

Kelompok kedua adalah kontra argumen kelompok pengendalian tembakau yang menolak ratifikasi WHO FCTC oleh pemerintah Indonesia. Kelompok masyarakat ini, membangun narasi dukungan terhadap industri tembakau nasional yang berdasar pada kepentingan nasional Indonesia di bidang ekonomi, perlindungan terhadap petani dan buruh tembakau, serta kekhawatiran terhadap potensi intervensi asing yang hadir melalui WHO FCTC (Faiz, 2019; Saly, 2011; Yuska, 2014).

Secara sederhana, permasalahan *asymmetrical information* di level domestik Indonesia terletak pada narasi-narasi yang berasal dari kelompok pendukung pengendalian tembakau, yang dianggap bertentangan dengan preferensi maupun kepentingan nasional. Narasi-narasi tersebut juga dianggap memojokkan komoditas tembakau maupun aktor-aktor yang berkaitan dengan produsen hasil tembakau.

Kesimpulan

Setelah berjalan 16 tahun sejak masa pengesahannya, WHO FCTC tetap tidak

ditandatangani dan diratifikasi pada masa pemerintahan Presiden Joko Widodo (2014-2019). Keputusan pemerintah Indonesia pada masa ini untuk mempertahankan keputusan tersebut dapat dijelaskan dengan melihat pada interpretasi negatif pemerintah terhadap fungsi dan relevansi konvensi tersebut bagi Indonesia.

Pertama dalam fungsi *legal liability*, pemerintah Indonesia tidak melihat WHO FCTC sebagai “*quasi-agreement*”, karena guiding principles yang terdapat di dalam konvensi tersebut bersifat mengikat dan berisikan substansi final yang diinterpretasikan sebagai bentuk diskriminasi terhadap kepentingan nasional Indonesia, karena adanya aturan-aturan yang ketat terhadap industri produk tembakau. Hal ini menyebabkan Indonesia tidak melihat adanya ekspektasi kolektif dalam WHO FCTC.

Kedua, pemerintah Indonesia pada masa ini tidak melihat adanya fungsi *reducing cost* karena terjadi pergeseran voluntarisme keterlibatan Indonesia dalam WHO FCTC. Hal ini dipengaruhi oleh perkembangan substansi kerangka WHO FCTC yang memunculkan aturan pengendalian industri tembakau sebagai agenda dominan. Selain itu, Indonesia tidak menghadapi konsekuensi yang signifikan terkait dengan keputusannya untuk tidak menandatangani dan meratifikasi WHO FCTC. Hal ini dibuktikan dengan

pertumbuhan kontribusi industri hasil tembakau terhadap perekonomian nasional yang justru menunjukkan tren yang positif dari tahun ke tahun.

Ketiga, fungsi fasilitasi informasi WHO FCTC tidak berjalan maksimal karena pemerintah Indonesia pada masa pemerintahan Presiden Joko Widodo melihat adanya struktur informasi yang tidak simetris dalam WHO FCTC. Hal ini disebabkan oleh upaya penekanan pengaruh dari aktor-aktor yang memiliki kepentingan dominan terhadap isu pengendalian tembakau. Akibatnya, terdapat kepentingan yang tidak terakomodir dari Indonesia selaku negara produsen hasil tembakau.

Hal ini kemudian juga berdampak pada munculnya perbedaan kepentingan dalam melihat WHO FCTC dan menciptakan asymmetrical information di level domestik. Indonesia pada masa ini juga tidak menemukan hambatan moral yang signifikan dan berpengaruh terhadap pengambilan keputusan Indonesia terkait WHO FCTC.

Referensi

- Ahsan, A., Setyonaluri, D., Wiyono, N., & Wulandari, D. (2018). Ratifikasi FCTC, Kondisi Perekonomian dan Beban Masa Depan. In *Lembaga Demografi Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia*. Universitas Indonesia Publishing.
- Amul, G. G. H., & Pang, T. P. (2018). The State of Tobacco Control in ASEAN: Framing the Implementation of the FCTC from a Health Systems Perspective. *Asia and the Pacific Policy Studies*, 5(1), 47–64. <https://doi.org/10.1002/app5.218>
- Assunta, M., Ritthiphakdee, B., SOerojo, W., Cho, M. M., & Jirathanapiwat, W. (2017). Tobacco Industry Interference: A Review of Three South East Asian Countries. *Indian Journal of Public Health*, 61(3), 35–39. <https://doi.org/10.4103/ijph.IJPH>
- Barraclough, S., & Morrow, M. (2010). The political economy of tobacco and poverty alleviation in Southeast Asia: contradictions in the role of the state. *Global Health Promotion*, 17(1 Suppl), 40–50. <https://doi.org/10.1177/1757975909358243>
- Chaloupka, F. J., Straif, K., & Leon, M. E. (2011). Effectiveness of tax and price policies in tobacco control. *Tobacco Control*, 20(3), 235–238. <https://doi.org/10.1136/tc.2010.039982>
- Chung-Hall, J., Craig, L., Gravely, S., Sansone, N., & Fong, G. (2018). Impact of the WHO FCTC over the first decade: a global evidence review prepared for the Impact Assessment Expert Group. *BMJ Journals*, 28.

- Faiz, G. (2019). *Politik Tembakau: Perang Wacana dalam Perdebatan Seputar Pertembakauan di Indonesia*. Universitas Gadjah Mada.
- Gilmore, A. B., Fooks, G., Drope, J., Bialous, S. A., & Jackson, R. R. (2015). Exposing and addressing tobacco industry conduct in low-income and middle-income countries. *The Lancet*, 385(9972), 1029–1043. [https://doi.org/10.1016/S0140-6736\(15\)60312-9](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(15)60312-9)
- Hurt, R. D., Ebbert, J. O., Achadi, A., & Croghan, I. T. (2012). Roadmap to a tobacco epidemic: Transnational tobacco companies invade Indonesia. *Tobacco Control*, 21(3), 306–312. <https://doi.org/10.1136/tc.2010.036814>
- Jha, P., & Peto, R. (2014). Global effects of smoking, of quitting, and of taxing tobacco. *New England Journal of Medicine*, 370(1), 60–68. <https://doi.org/10.1056/NEJMra1308383>
- Juwana, H. (2016). *Urgensi Indonesia Ratifikasi FCTC*. Fakultas Hukum Universitas Indonesia. <https://law.ui.ac.id/v3/hikmahanto-juwana-kompas-cetak-urgensi-indonesia-ratifikasi-fctc-framework-convention-on-tobacco-control/>
- Keohane, R. (1984). *After Hegemony: Cooperation and Discord in World Political Economy*. Princeton University Press.
- Keohane, R. O. (1998). International Institutions: Can Interdependence Work? *Foreign Policy*, 110, 82. <https://doi.org/10.2307/1149278>
- Keohane, R. O. (2002). *Power and Governance in a Partially Globalized World*. Routledge.
- Marshall, M. (2012). Tobacco Capitalism: Growers , Migrant Workers , and the Changing Face of a Global Industry. *Anthropological Quarterly*, 85(2), 617–626.
- Putri, S. A., Priyono, J., & Paulus, D. H. (2014). Framework Convention on Tobacco Control Sebagai Upaya Perlindungan Kesehatan Dalam Konteks GATT. *Diponegoro Law Review*, 3.
- Saly, J. N. (2011). *Laporan Akhir Penelitian Hukum Efektivitas Peraturan Terkait Pengendalian Produk Tembakau Terhadap Kesehatan*.
- Sinha, D. N., Narain, J. P., Kyaing, N. N., & Rinchen, S. (2011). WHO framework convention on tobacco control and its implementation in South-East Asia region. *Indian Journal of Public Health*, 55(3), 184–191.

<https://doi.org/10.4103/0019-557X.89949>

Waluyo, A. (2016). *Jokowi Belum akan Ratifikasi Konvensi Pengendalian Tembakau.*

<https://www.voaindonesia.com/a/jokowi-belum-ratifikasi-pengendalian-tembakau-/3376589.html>

Webster, P. C. (2013). Indonesia: the tobacco industry's "Disneyland". *CMAJ: Canadian Medical Association Journal = Journal de l'Association Medicale Canadienne*, 185(2), 97–99.
<https://doi.org/10.1503/cmaj.109-4342>

WHO Framework Convention on Tobacco Control, (2017).

Wipfli, H. L., Fujimoto, K., & Valente, T. W. (2010). Global tobacco control diffusion: The case of the framework convention on tobacco control. *American Journal of Public Health*, 100(7), 1260–1266.
<https://doi.org/10.2105/AJPH.2009.167833>

Yuska, N. (2014). Kepentingan Indonesia Tidak Meratifikasi Framework Convention on Tobacco Control (FCTC). *Jom FISIP*, 1.

Zolty, B. C., Sinha, P. K., & Sinha, D. N. (2012). Best practices in tobacco control in the South-East Asia Region. *Indian*

Journal of Cancer, 49(4), 321–326.

<https://doi.org/10.4103/0019-509X.107718>

Biodata Penulis

Aloysius Anandyo Pambudi merupakan mahasiswa program pascasarjana di Departemen Ilmu Hubungan Internasional, Universitas Indonesia, dan merupakan Sarjana Ilmu Politik dari Departemen Ilmu Hubungan Internasional, Universitas Gadjah Mada. Penulis memiliki peminatan penelitian pada topik seputar diplomasi ekonomi, ekonomi-politik internasional, diplomasi publik, serta kajian Asia Timur dan Asia Tenggara. Penulis dapat dihubungi melalui +6281510286300 (Handphone/WhatsApp), aloysius.anandyo@ui.ac.id / aloysiusanandyo@gmail.com (E-mail), dan alamat surat menyurat di Apartemen Kalibata City Green Palace, Tower Viola Unit 7BG, Rawajati, Pancoran, Jakarta Selatan 12740.