

Ekonomi Politik Tembakau: Kemampuan Industri Tembakau Multinasional dalam Memengaruhi Kebijakan *Tobacco Control* di Indonesia

Sevy Kusdianita dan Primadiana Yunita

Abstrak

Indonesia merupakan salah satu negara yang menduduki peringkat teratas mengenai jumlah perokok. Di samping itu, jumlah hasil produksi tembakau yang beredar di Indonesia juga termasuk tinggi. Jumlah yang tinggi dalam produksi tembakau merupakan akumulasi dari produksi tembakau perusahaan dalam negeri maupun produksi tembakau perusahaan multinasional yang berinvestasi di perusahaan dalam negeri. Tulisan ini bertujuan menguraikan dan menganalisis mengenai kekuatan industri tembakau multinasional dalam mengintervensi kebijakan tobacco control di Indonesia. Artikel ini berargumen bahwa industri tembakau multinasional dapat mengintervensi kebijakan tobacco control di suatu negara, terutama di negara dunia ketiga. Intervensi yang dilakukan oleh perusahaan tembakau multinasional tersebut dikarenakan oleh dua kekuatan yang dimiliki oleh perusahaan multinasional pada umumnya, yakni relational power dan structural power. Kekuatan tersebut telah terbukti mampu memberikan keuntungan bagi industri tembakau multinasional yang ada di Indonesia serta kepada negara asal industri tembakau multinasional tersebut.

Kata kunci: tembakau, industri tembakau multinasional, tobacco control, relational power, structural power, market liberalism, akuisisi.

A. PENDAHULUAN

Tembakau adalah tanaman yang tersebar di seluruh dunia yang memiliki tantangan dan ancaman yang mau tidak mau selalu ada di setiap produksinya. Tembakau merupakan pembunuh nomor satu di dunia, WHO pun memprediksikan bahwa sebelum tahun 2030, sepuluh juta jiwa melayang tiap tahunnya karena tembakau (WHO, 2003). Ironisnya, tembakau merupakan salah satu bentuk gaya hidup masyarakat dunia. Gaya hidup ini erat dengan masyarakat di dunia ketiga karena sebagian industri tembakau menemukan pasar potensial di negara negara dunia ketiga. Tembakau dalam hal ini adalah yang telah diolah menjadi barang kon-

sumsi berupa rokok, baik cerutu maupun kretek (WHO, 2008).

Ada beberapa raksasa industri tembakau yang menguasai hampir seluruh pasar tembakau di dunia, yaitu Philip Morris International, British-American Tobacco, Japan Tobacco, dan Imperial. Raksasa industri tembakau ini menguasai pasar baik secara langsung maupun melalui saham di perusahaan lokal di suatu negara. Sebagai contoh Philip Morris Internasional memiliki pabrik di Indonesia serta menguasai saham di PT. HM. Sampoerna, Tbk. dan PT. Bentoel. Total saham Philip Morris International yang tersebar sebanyak 18,7% di seluruh dunia (WHO, 2008).

Meskipun konsumsi tembakau di negara-negara maju telah dikurangi, tetapi industri tembakau multinasional meningkatkan ekspansi pasar baru di negara-negara berkembang dengan pendapatan rendah tiap tahunnya (Martinez dan Grise, 1990; Connolly, 1992; Mackay, 1992; Wagner dan Romano, 1994; Holzman, 1997; Chelala, 1998; Mackay dan Eriksen, 2002 dalam Bump,dkk, 2009). Dengan demikian dapat dikatakan bahwa meskipun terdapat usaha untuk mengurangi konsumsi tembakau tetapi pada kenyataannya konsumsi tembakau akan semakin tinggi (Bump,dkk, 2009). Contoh kasus di Indonesia, meskipun ada kebijakan untuk mengontrol produksi tembakau tetapi kenyataannya tidak menurunkan jumlah produksi rokok di negara ini, sejak tahun 1970-an hingga 2005 produksi rokok meningkat dari sekitar 40 miliar batang menjadi 250 miliar batang (WHO, 2008). Peningkatan konsumsi tembakau di Indonesia disebabkan oleh rendahnya harga rokok, peningkatan jumlah penduduk, peningkatan pendapatan rumah tangga, dan proses mekanisasi industri rokok (Lembaga Demografi UI, 2008).

Indonesia merupakan negara dengan jumlah perokok nomor tiga terbesar di dunia dengan jumlah perokok sekitar 65 juta jiwa (WHO, 2008). Indonesia adalah salah satu negara penghasil tembakau di dunia. Data dari Litbang Departemen Kesehatan Republik Indonesia tahun 2004 menyebutkan bahwa lahan pertanian tembakau di Indonesia menyumbang sebanyak 4,4% dari lahan tembakau di seluruh dunia, sedangkan produksi tembakau Indonesia berkisar sebanyak 2,3% dari tembakau dunia, 96% dari jumlah produksi tembakau Indonesia sebagian besar diproduksi di Jawa Timur, Jawa Tengah, dan Nusa Tenggara Barat.

Pada paper ini penulis membagi pembahasan menjadi tiga bagian. Pertama, pendahuluan yang terdiri dari gambaran umum kondisi produksi tembakau di Indonesia dan dunia serta mengenai kebijakan *tobacco control* oleh WHO. Kedua, terdiri menjadi beberapa bagian yakni keadaan pemasaran tembakau di Indonesia yang didominasi oleh industri tembakau multinasional, kebijakan-kebijakan *tobacco control* oleh pemerintah, serta analisis mengenai kemampuan industri tembakau multinasional dalam “mengelabui” kebijakan-kebijakan *tobacco control* oleh pemerintah. Ketiga, kesimpulan mengenai uraian yang telah dipaparkan oleh penulis.

1. Posisi Indonesia dalam Perdagangan Rokok dan Tembakau

Indonesia merupakan salah satu di antara 10 negara penghasil tembakau terbesar di dunia, dengan kemampuan produksi mencapai 2,2 persen dari total produksi tembakau global. Indonesia berada pada urutan ke tujuh di bawah Amerika Serikat (AS), Uni Eropa. Kegiatan produksi tembakau dan rokok di Indonesia merupakan salah satu sektor yang diminati oleh investor, baik investor asing maupun dalam negeri. Data Departemen Keuangan RI menyebutkan dalam tahun 2008 unit industri rokok di Indonesia meningkat 4.793 perusahaan dan menurun menjadi 3.255 perusahaan pada tahun 2009. Penurunan jumlah industri rokok tersebut diakibatkan oleh berbagai kebijakan pemerintah dalam hal cukai yang menyebabkan bangkrutnya ribuan perusahaan kecil.

Perusahaan-perusahaan asing terkemuka seperti British American Tobacco dan Philip Morris adalah pelaku utama dalam kegiatan penanaman modal di sektor tembakau dan rokok di Indone-

sia. Selain itu terdapat perusahaan-perusahaan lokal yang cukup kuat seperti Djarum dan Gudang Garam, yang terus menunjukkan eksistensinya dalam bisnis rokok.

Meskipun permintaan dan konsumsi rokok baik di tingkat global maupun nasional terus mengalami peningkatan, ironisnya produksi tembakau dalam negeri mengalami penurunan yang signifikan dalam satu dekade terakhir. Penurunan terjadi pada seluruh aspek yang terkait dengan pengadaan tembakau seperti luas area perkebunan, produksi dan produktifitasnya.

Seiring dengan menurunnya luas area produksi tembakau, produksi rokok di tingkat domestik juga mengalami penurunan. Data di atas memperlihatkan bahwa luas area perkebunan tembakau cenderung terus mengalami penurunan. Laju penurunan mencapai rata-rata sebesar 6,37 persen setiap tahun. Dibandingkan dengan luas lahan tembakau pada tahun 2000, luas lahan pada tahun 2006 telah mengalami penurunan sebesar 28,16 persen. Penurunan dalam luas lahan menyebabkan menurunnya produksi. Dibandingkan dengan produksi pada tahun 2000 produksi tembakau pada tahun 2006 telah menurun sebesar 28,41 persen, atau rata-rata menurun 5,98 persen.

Penurunan produksi tembakau juga terjadi di perkebunan besar. Produksi perkebunan besar mengalami penurunan secara signifikan dalam 15 tahun terakhir. Dibandingkan dengan produksi pada tahun 1995, produksi tembakau oleh perkebunan besar pada tahun 2009 telah menurun sebesar 70,27 persen.

Penurunan produksi tembakau nasional menyebabkan penurunan produksi rokok di negeri ini. Pada tahun 2000 produksi rokok nasional sebanyak

239,5 miliar batang, mengalami penurunan hingga hanya mencapai 192,3 miliar batang pada tahun 2003. Meski meningkat kembali pada tahun 2007 mencapai 231,0 miliar batang namun masih lebih rendah dibandingkan dengan produksi tahun 2000. Salah satu sumber menyebutkan tahun 2008 ditargetkan produksi rokok mencapai 240 miliar batang atau meningkat rata-rata 3,2 persen per tahun dan tahun 2015 ditargetkan produksi rokok sebesar 260 miliar batang atau meningkat 1,4 persen per tahun. Rencana ini patut dikritisi terkait penggunaan sumber-sumber impor sebagai bahan baku rokok yang terus mengalami peningkatan.

Peningkatan tersebut terutama dipicu oleh kebijakan pembukaan pasar tembakau dan rokok menyebabkan tingginya impor komoditi ini ke Indonesia. Walaupun ekspor tembakau dan rokok Indonesia masih lebih tinggi dibandingkan dengan impor produk ini, akan tetapi kondisi semacam ini tentu merugikan ekonomi negara dari sisi perdagangan. Salah satu penyebab utama tingginya impor tembakau dan rokok juga disebabkan kemampuan produksi nasional yang tidak mencukupi kebutuhan dalam negeri.

Data pada Tabel 2 menggambarkan kecenderungan kuat peningkatan volume impor tembakau dan produk olahan tembakau di Indonesia. Keadaan ini tentu tidak menguntungkan, khususnya dari sisi penghematan devisa negara. Hilangnya devisa disebabkan nilai impor tembakau yang terus meningkat akan mengorbankan kebutuhan lainnya. Nilai impor tembakau meningkat dari 166,5 juta dolar AS di tahun 2004 menjadi 328,9 juta dolar AS di tahun 2008, atau meningkat 97,55 persen.

Meningkatnya impor tembakau

Tabel 1. Luas Area, Produksi dan Produktifitas Tembakau di Indonesia 2000-2006¹

Tahun	Luas Areal (Ha)	Produksi (Ton)	Produktifitas (Ton/Ha)
2000	239737	204329	852
2001	260738	199103	764
2002	256081	192082	750
2003	256801	200875	782
2004	200973	165108	822
2005	198212	153470	774
2006	172234	146265	849
Laju	6,37	5,98	0,39

Sumber: Statistik Perkebunan Tembakau 2005-2007 (Ditjen Perkebunan, 2010)

dan produk olahan tembakau adalah dilema tersendiri bagi perekonomian Indonesia. Pada satu sisi ekspor rokok Indonesia berhadapan dengan berbagai situasi internasional yang menyebabkan produk Indonesia sulit menembus pasar-pasar negara maju. Pada sisi lain perusahaan rokok nasional berpindah ke tangan korporasi internasional, seperti berpindahnya kepemilikan PT. HM. Sampoerna ke tangan Philip Morris dan Bentoel ke tangan British American Tobacco yang mengakibatkan aliran keuntungan yang diperoleh industri ini mengalir ke tangan negara maju.

2. Kebijakan Tembakau di Indonesia

Indonesia memiliki kebijakan mengenai *tobacco control* melalui beberapa institusi resmi negara, di antaranya adalah Direktorat Jenderal Bea dan Cukai Departemen Keuangan, Departemen Komunikasi dan Informasi, serta Badan Pengawasan Obat dan Makanan.

Bea Cukai merupakan institusi resmi negara yang berfungsi untuk mencegah barang-barang berbahaya masuk ke dalam negeri. Bea Cukai juga menetapkan hambatan tarif bagi setiap barang yang akan masuk ke dalam negeri. Tembakau merupakan salah satu barang yang termasuk dalam barang kena cukai menurut Undang-Undang No. 11 Tahun 1995 karena berbagai alasan yang telah ditulis jelas dalam Undang-Undang No. 39 Tahun 2007 tentang perubahan Undang-Undang No. 11 Tahun 1995, yakni karena tembakau merupakan barang yang konsumsinya perlu dikendalikan, peredarannya perlu diawasi, pemakaiannya menimbulkan dampak negatif bagi masyarakat, serta biaya untuk pe-

¹ Syamsul Hadi, dkk. 2011. Kriminalisasi Berujung Monopoli : Industri Tembakau Indonesia di Tengah Pusaran Kampanye Regulasi Anti Rokok Internasional. Jakarta : Indonesia Berdikari. Hal 30.

Tabel 2. Jumlah Ekspor dan Impor Tembakau dan Olahan Tembakau (ribu ton)²

Tahun	Ekspor	Impor	(X-M)
2004	67	44	23
2005	84	64	20
2006	95	70	25
2007	93	81	12
2008	109	66	43
2009-Januari	8	4	4
2009-Februari	9	2	7
2009-Maret	12	5	7
2009-April	10	5	5
2009-Mei	10	3	7
2009-Juni	10	3	7

Sumber: Bank Indonesia, 2010

makaianya dialokasikan untuk keadilan dan keseimbangan.²

Departemen Keuangan melalui Direktorat Jenderal Bea dan Cukai membuat peraturan-peraturan mengenai penentuan tarif cukai dan harga dasar produksi tembakau, termasuk harga jual eceran untuk produksi tembakau, dengan mengeluarkan Keputusan Menteri Keuangan No. 449/KMK/2002. Dalam surat keputusan tersebut produk tembakau digolongkan menjadi beberapa golongan sesuai dengan jenis hasil produksi tembakau dan cara membuatnya serta digolongkan menurut jumlah hasil produksi tembakau yang dihasilkan oleh satu pabrik. Dari klasifikasi golongan tersebut, maka dapat ditentukan har-

ga jual eceran minimum dan cukai hasil produksinya per batang maupun per gram tembakau. Contohnya, untuk hasil produksi tembakau jenis sigaret kretek yang dibuat dengan mesin digolongkan pada Golongan I apabila jumlah produksi pabriknya lebih dari dua miliar batang per tahun, maka harga jual eceran minimumnya adalah Rp 400,00 per batang dengan cukai 40 persen dari harga jual.

Pada tahun 2008, pemerintah menetapkan kenaikan tarif cukai terhadap hasil produksi tembakau sebesar tujuh persen. Peraturan Menteri Keuangan tentang tarif cukai pun diubah, yakni jika pabrik menjual hasil produksi tembakau sebesar lebih dari lima persen dari harga jual eceran (HJE) yang ditetapkan pemerintah, maka wajib mengajukan penyesuaian tarif cukai yang baru.

² Ibid, Hal 32.

Tabel 3. Tarif Bea Masuk Tembakau di Indonesia³

No	Pos Tarif	Uraian Barang	Tarif Bea Masuk
	24.02	Cerutu, cheroot, cerutu kecil dan sigaret, dari tembakau atau pengganti tembakau	
1	2402.10.00.00	Cerutu, cheroot dan cerutu kecil, mengandung tembakau	40
	2402.20	Sigaret mengandung tembakau	
2	2402.20.10.00	Beedies	40
	2402.20.90	Lain-lain	
3	2402.20.90.10	Sigaret kretek	40
4	2402.20.90.90	Lain-lain	40
	2402.90	Lain-lain	
5	2402.90.10.00	Cerutu, cheroot dan cerutu kecil dari pengganti tembakau	40
6	2402.90.20.00	Sigaret dari pengganti tembakau	40
	24.03	Tembakau dipabrikasi lainnya dan pengganti tembakau dipabrikasi; tembakau “di-homogenisasi” atau “dibentuk kembali”; ekstrak dan esens tembakau	
	2403.10	Tembakau rokok, mengandung pengganti tembakau maupun tidak, dalam perbandingan berapapun : Dikemas untuk penjualan eceran :	
7.	2403.10.11.00	Tembakau campuran	40
8.	2403.10.19.00	Lain-lain	40

Peraturan ini ditujukan untuk produksi tembakau di dalam negeri. Sehingga bagi industri tembakau multinasional yang melakukan investasi di dalam negeri berupa saham maupun akuisisi maka mereka melakukan per-

aturan tersebut karena mereka melakukan produksi dalam negeri.

Selain melalui Direktorat Jenderal Bea dan Cukai, kebijakan mengenai *tobacco control* juga dilakukan melalui Departemen Komunikasi dan Informasi, yakni dengan mengeluarkan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No. 19 Tahun 2003. Dalam peraturan tersebut dicantumkan bahwa setiap industri

3 Ibid, Hal 41.

tembakau di Indonesia harus mencantumkan kadar nikotin dan tar dalam rokok serta peringatan mengenai bahaya rokok dalam kemasannya. Tulisan mengenai kadar nikotin dan tar serta peringatan mengenai bahaya rokok harus ditulis dengan jelas, mudah dilihat, dan dibaca. Selain itu dalam peraturan pemerintah tersebut dicantumkan bahwa setiap industri tembakau yang mengiklankan hasil produksinya harus mematuhi aturan-aturan tentang iklan rokok pada peraturan pemerintah tersebut. Salah satu aturan penyiaran iklan rokok di televisi adalah hanya boleh disiarkan pada pukul 21.30 hingga pukul 05.00 waktu setempat, serta harus tetap mencantumkan peringatan mengenai bahaya rokok.

Ada beberapa kelemahan dalam kebijakan-kebijakan pemerintah mengenai *tobacco control* yang penulis amati, yakni tidak dicantumkannya jumlah maksimal hasil produksi tembakau yang diperbolehkan bagi setiap industri tembakau di Indonesia. Selain itu tidak dicantumkan secara jelas tentang kadar nikotin dan tar maksimum yang diperbolehkan dalam setiap batang rokok ataupun hasil produksi tembakau lainnya. Hal inilah yang membuat posisi hukum mengenai kebijakan *tobacco control* di Indonesia masih sangat rentan dan longgar.

B. PEMASARAN TEMBAKAU DI INDONESIA: DOMINASI INDUSTRI TEMBAKAU MULTINASIONAL

Ada empat industri tembakau yang menguasai pasar produksi tembakau di dunia, yakni Altria Group yang memiliki Philip Morris, BAT (*British American Tobacco*), Japan Tobacco, dan Altadis (Imperial) (Holden dan Lee, 2009). Permintaan terhadap tembakau merupakan hal terpenting dalam ekspansi industri

tembakau untuk mencapai keuntungan. Tetapi permintaan akan tembakau merupakan hal yang berbeda dengan permintaan terhadap barang produksi karena permintaan terhadap tembakau selalu bertentangan dengan kebijakan *tobacco control* di negara tujuan ekspansi. Hal ini terjadi karena tembakau mengandung nikotin yang membuat pemakai (konsumen) kecanduan sehingga menaikkan permintaan atas tembakau, sedangkan kebijakan *tobacco control* yang dibuat pemerintah karena alasan kesehatan masyarakat membuat permintaan akan tembakau menurun.

Keempat raksasa industri tembakau yang telah disebutkan di atas menjadi perusahaan multinasional (MNCs) maupun pemegang saham (*share holder*) di Indonesia. Berdasarkan riset yang dilakukan penulis, ada dua perusahaan multinasional tembakau besar yang mendominasi pasar tembakau di Indonesia, yakni Philip Morris International yang merupakan grup dari Altria dan British American Tobacco. Philip Morris International memiliki 98,18 persen saham PT. HM. Sampoerna yang merupakan industri tembakau dalam negeri, sedangkan British American Tobacco telah mengakuisisi Bentoel Group.

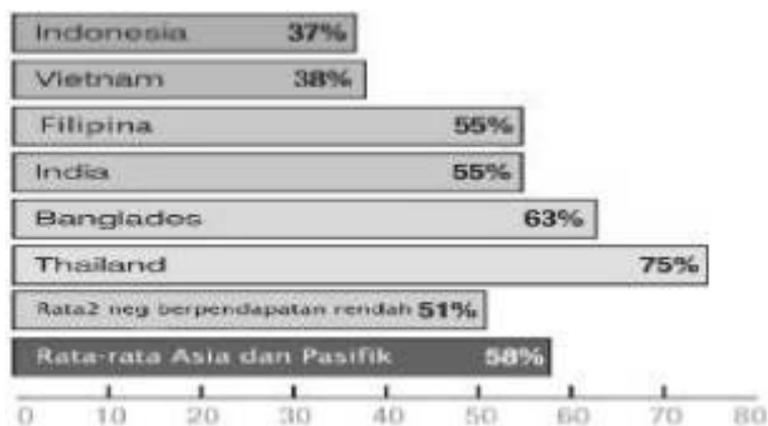
Altria Grup merupakan perusahaan multinasional yang berasal dari AS sedangkan British American Tobacco merupakan perusahaan yang berbasis di Inggris. Bentuk dominasi yang dilakukan oleh Altria Grup dan British American Tobacco terhadap pasar tembakau di Indonesia merupakan salah satu bentuk *foreign direct investment* (FDI). Sehingga mereka tidak memasarkan produk secara langsung, tetapi melalui teknologi dan keahlian yang dimiliki perusahaan di mana mereka menanam investasi maupun melakukan akuisisi. Jadi Brit-

ish American Tobacco dan Philip Morris International tidak mengolah dan memasarkan secara langsung daun tembakau, tetapi melalui perusahaan dalam negeri yang mereka akuisisi atau miliki sahamnya. Dominasi ini disebabkan oleh faktor sejarah di mana Inggris dan AS merupakan negara yang lebih dahulu membuka akses terhadap perdagangan internasional (Lake, 2000).

Dominasi yang dilakukan oleh perusahaan multinasional asal Inggris dan AS dapat dilihat dari beberapa produk rokok milik Philip Morris International dan British American Tobacco yang beredar di Indonesia. Philip Morris International membuat dan mengedarkan produk merek internasional seperti Marlboro dan A Mild di Indonesia melalui PT. HM. Sampoerna. Lucky Strike, Dunhill, dan Pall Mall merupakan merek rokok milik British American Tobacco yang juga beredar di Indonesia. Sedangkan British American Tobacco melalui

PT. Bentoel Group juga membuat produk yang khusus beredar di Indonesia seperti Neo Mild. Selain itu perusahaan multinasional tersebut membuat kebijakan untuk memperbesar produksi rokok kretek dibandingkan dengan rokok putih karena rokok kretek dengan campuran khas berupa cengkeh lebih disukai di Indonesia (Rahamat dan Nuryanti, 2009).

Banyaknya produk yang terjual di Indonesia karena produk di Indonesia sangat murah dibandingkan dengan negara lain (data WHO tahun 2008), yakni sekitar US\$ 2,32 (WHO, 2008). Selain itu berdasarkan data dari Lembaga Demografi Universitas Indonesia tahun 2005, tarif cukai yang berlaku di Indonesia termasuk rendah yakni sekitar 37 persen terhadap harga jual dibandingkan dengan negara berkembang lain di Asia, seperti Bangladesh yang memberlakukan tarif cukai sebesar 63 persen dari harga jual.



Gambar 1. Presentase tarif cukai tembakau terhadap harga jual dari tahun 2004 hingga 2005

Sumber: Aida Yurekli, Presentasi pada pertemuan Tobacco Economics, Bloomberg Foundation, New York, November 2007.

Keadaan tersebut memberikan bukti bahwa Indonesia merupakan pasar yang potensial bagi perusahaan tembakau multinasional untuk melakukan ekspansi pasar.

Kekuatan Industri Tembakau Multinasional Mengintervensi Kebijakan Pemerintah Indonesia tentang Tobacco Control

Keberadaan industri tembakau multinasional di Indonesia merupakan keuntungan dan ancaman bagi Indonesia. Keuntungan yang dapat diambil dari keberadaan mereka adalah mereka menyumbangkan pendapatan negara melalui pajak dan penerimaan cukai rokok atau hasil tembakau yang lain. Hal ini dapat dilihat dari jumlah produksi rokok yang dihasilkan oleh Bentoel Group yang mencapai 10 miliar batang pada tahun 2006, sedangkan PT. HM. Sampoerna memroduksi 50 miliar batang pada tahun 2006. Pada saat itu Bentoel Group masih bekerja sama dengan Philip Morris International yang memberikan hak eksklusif pada Bentoel Group untuk memroduksi dan mendistribusikan rokok merek Marlboro. Sehingga dapat dikatakan bahwa sumbangan pendapatan dari Bentoel Group kepada negara melalui cukai dan pajak berjumlah sangat besar.

Pada dasarnya perusahaan multinasional memiliki dua kekuatan yang digunakan untuk mengintervensi negara tuan rumah. Dalam kasus Indonesia

perusahaan multinasional memakai dua kekuatan tersebut sekaligus, yakni *relational power* dan *structural power*. Industri tembakau multinasional yang ada di Indonesia, Philip Morris International dan British American Tobacco, menggunakan *relational power* untuk membuat perusahaan domestik yang mereka beli atau akuisisi menanamkan pengaruh pada perusahaan domestik tersebut. Melalui perusahaan domestik tersebut, industri tembakau multinasional akan mendapatkan akses yang lebih mudah untuk mendapatkan bahan-bahan mentah yang murah serta dapat melakukan manuver dalam kebijakan tembakau di Indonesia.

Relational power yang digunakan oleh industri tembakau multinasional yang ada di Indonesia adalah dengan memengaruhi pemerintah agar mendapatkan tarif cukai yang lebih murah. Contoh kasus di pasaran adalah tarif cukai yang dikenakan pada produk perusahaan domestik yang disokong oleh perusahaan multinasional mendapatkan tarif cukai yang lebih murah daripada tarif cukai yang dikenakan pada produk perusahaan domestik yang mandiri. Tarif cukai rokok merek Avolution isi 12 batang milik PT. HM. Sampoerna (Philip Morris International) sebesar Rp 300 per batang, sedangkan rokok merek Gudang Garam International isi 12 batang milik PT. Gudang Garam dikenakan tarif cukai sebesar Rp 310 per batang. Kedua jenis rokok ini masuk dalam jenis SKM (sigaret kretek mesin) golongan pabrik I yang masing-masing memroduksi lebih dari dua miliar batang per tahun.

Kenaikan tarif cukai sebesar tujuh persen yang diberlakukan mulai awal tahun 2009 tidak menyurutkan produksi yang dilakukan oleh perusahaan tembakau multinasional yang melakukan

⁴ Investor Daily. 2007. *Produksi Rokok Bentoel dan Sampoerna Masih Aman*. (Online) Investor Daily. Melalui (http://www.ipotindonesia.com/data_news_doc.php?file=20070305Investor%20DailyProduksi%20Rokok%20Bentoel%20dan%20Sampoerna%20Masih%20Aman.pdf), pada tanggal 6 Juni 2013.

Tabel 4. Tobacco industry tactics for resisting effective tobacco control

Strategi	Tujuan	Klasifikasi
<i>Public Relations</i>	Untuk membentuk opini publik dengan menggunakan media massa	<i>Relational power</i>
Dana politik	Untuk mendanai kampanye politik	<i>Relational power</i>
<i>Lobbying</i>	Untuk membuat kesepakatan dan mempengaruhi proses politik	<i>Structural power</i>
<i>Consultancy</i>	Untuk merekrut ahli-ahli yang kritis terhadap <i>tobacco control</i>	<i>Relational power</i>
Pendanaan penelitian termasuk universitas	Untuk menciptakan keraguan mengenai efek kesehatan penggunaan tembakau	<i>Relational power</i>
Smokers' right group	Untuk menciptakan spontanitas dukungan public	<i>Relational power</i>
Membuat alinasi	Untuk menggerakkan petani, distributor, industri periklanan, industri domestik, serikat buruh, dan grup anti-pajak untuk mempengaruhi undang-undang	<i>Relational power</i>
Intimidasi	Menggunakan kekuatan hukum dan ekonomi untuk mengganggu dan mengintimidasi pihak yang mendukung <i>tobacco controlling</i>	<i>Relational power</i>
Filantropi	Untuk mendapatkan dukungan dari kelompok seni, sosial, dan budaya	<i>Relational power</i>
Corporate Social Responsibility (CSR)	untuk mempromosikan kegiatan sosial sehingga dapat mengatasi <i>tobacco controlling</i> dan menciptakan ilusi kemitraan dengan lembaga kesehatan	<i>Relational power</i>
Perlindungan dan pendidikan bagi remaja	Untuk memberi kesan bahwa mengkonsumsi tembakau merupakan tindakan orang dewasa yang tidak pantas dilakukan remaja dan anak-anak	<i>Relational power</i>
Litigation	Untuk mengubah hukum dan mengintimidasi lawan dalam industri tembakau	<i>Structural power</i>
Smuggling (penyelundupan)	Untuk merongrong kebijakan cukai tembakau dan pembatasan pemasaran sehingga meningkatkan keuntungan	<i>Relational power</i>

Strategi	Tujuan	Klasifikasi
Perjanjian internasional dan instrumen internasional lainnya	Menggunakan perjanjian internasional untuk masuk ke pasar domestik suatu negara dan menantang undang-undang <i>tobacco controlling</i> yang diusulkan	<i>Structural power</i>
Joint manufacturing and licensing agreements and voluntary policy agreements with governments	Untuk membentuk <i>joint venture</i> dengan monopoli negara dan tekanan kepada pemerintah untuk memprivatisasi monopoli tersebut	<i>Structural power</i>
<i>Pre-emption</i>	Untuk menggulingkan peran pemerintah dan menghilangkan kekuatannya untuk bertindak dalam <i>tobacco controlling</i>	<i>Structural power</i>

Sumber: Tobacco Industry Interference with Tobacco control by WHO, 2008.

(Catatan: tabel ini telah diubah oleh penulis dengan ditambahkan hasil analisa berupa klasifikasi power yang digunakan oleh industri tembakau multinasional.

FDI pada perusahaan domestik. Banyaknya strategi pemasaran yang mereka lakukan membuat pemasaran produk mereka akan tetap berjalan dan memungkinkan untuk mengalami peningkatan. Salah satu strategi yang mereka lakukan adalah menggunakan CSR (*Corporate Social Responsibility*). Di Indonesia, yang banyak melakukan CSR adalah perusahaan-perusahaan tembakau multinasional yang telah menjadi *share holder* dari perusahaan domestik. Sehingga dapat dipastikan bahwa strategi mereka dapat langsung menyentuh sektor bawah dari masyarakat sehingga tidak ada kekhawatiran mengenai kenaikan tarif cukai tersebut.

Structural power datang dari negara asal perusahaan multinasional yakni AS dan Inggris. Kedua negara tersebut merupakan "*master*" dalam setiap penciptaan aturan, cara main, dan norma yang digu-

nakan dalam sistem internasional. Ada beberapa media yang digunakan oleh AS dan Inggris untuk menciptakan aturan-aturan dalam sistem internasional, di antaranya adalah World Trade Organization (WTO) dan International Monetary Fund (IMF). Melalui kedua lembaga internasional inilah mereka menciptakan aturan-aturan.

Kemunculan *structural power* untuk pertama kali dapat dilihat dari urutan sejarah perdagangan internasional, di mana Inggris menjadi hegemon dalam perdagangan internasional pada Abad XVIII yang kemudian diikuti oleh AS pada Abad XIX sehingga keadaan ekonomi mereka sejajar. Kemenangan Sekutu (termasuk Inggris dan AS) pada Perang Dunia II membawa mereka menjadi hegemon terkuat dalam sistem internasional, terlebih lagi ketika AS menjadi pemimpin dalam pembentukan GATT yang

sekarang menjadi WTO.

Keberadaan WTO “memaksa” negara-negara di dunia untuk ikut menjadi keanggotaan dan mengikuti aturan main yang telah diciptakan, salah satunya membuka pasar domestik bagi perusahaan multinasional, tak terkecuali industri tembakau, sehingga perusahaan-industri tembakau besar dari AS dan Inggris melakukan ekspansi pasar ke negara-negara berkembang. Selain itu mereka juga menetapkan aturan-aturan dalam produksi tembakau melalui WHO Framework Convention on Tobacco Control (WHO FCTC) yang mengatur tembakau dengan alasan kesehatan. Tapi pertanyaan yang muncul adalah, mengapa negara asal industri tembakau multinasional seperti AS belum meratifikasi hasil konvensi tersebut padahal mereka juga yang menyusunnya? Jawabannya adalah karena mereka memiliki kekuasaan penuh untuk melakukan itu, mereka memiliki *structural power* yang muncul seabad yang lalu.

Tabel 4 menampilkan strategi yang digunakan oleh perusahaan tembakau multinasional yang penulis klasifikasi berdasarkan jenis kekuatan yang mereka gunakan untuk memperoleh kontrol atas negara tuan rumah.

Kedua kekuatan yang digunakan oleh industri tembakau multinasional akan secara bersamaan akan membahayakan posisi Indonesia dalam pengendalian produksi dan distribusi tembakau di dalam negeri. Hal ini dapat memperbesar jumlah perokok yang ada di Indonesia baik anak-anak, remaja, maupun dewasa. Indonesia seharusnya dapat mengatasi masalah tersebut dengan meningkatkan *bargaining power* yang dimiliki, yakni dengan mempelajari strategi yang digunakan oleh industri tembakau multinasional serta meningkatkan sum-

ber daya manusia. Sehingga Indonesia tidak hanya dapat meraup keuntungan dengan adanya industri tembakau multinasional tetapi juga mengendalikan kegiatan mereka yang berkaitan dengan undang-undang dan peraturan pemerintah yang lain.

C. KESIMPULAN

Globalisasi yang dibawa oleh Barat membuat industri tembakau multinasional yang terutama berasal dari Inggris dan AS untuk melakukan ekspansi pasar ke negara berkembang, seperti Indonesia. Mereka menguasai pasar tembakau dalam negeri Indonesia dengan cara melakukan akuisisi maupun menanamkan investasi (FDI) pada industri tembakau dalam negeri. Dalam usahanya untuk menguasai pasar domestik dan industri tembakau internasional, mereka menggunakan dua kekuatan untuk mencapai tujuannya, yakni *Relational power* dan *Structural power*.

Relational power digunakan untuk memengaruhi secara langsung pihak yang ingin digunakan untuk mencapai keuntungan. Contohnya dengan membeli saham industri tembakau dalam negeri seperti yang dilakukan oleh Philip Morris International terhadap PT. HM. Sampoerna. *Structural power* digunakan melalui pemerintah negara asal industri tembakau multinasional untuk membuat kebijakan-kebijakan internasional yang mendukung perluasan pasar mereka, contohnya aturan *market liberalism* yang ditetapkan oleh WTO sehingga mereka mendapatkan keleluasaan untuk melakukan ekspansi pasar.

Negara-negara dunia ketiga seperti Indonesia yang telah memiliki kebijakan *tobacco control* dalam negeri, pada akhirnya tidak mampu secara maksimal

mengendalikan produksi dan distribusi hasil produksi tembakau yang dilakukan oleh industri tembakau multinasional. Indonesia hanya bisa memastikan bahwa pemasaran produk tembakau tepat sasaran dan tidak merusak generasi muda.

DAFTAR PUSTAKA

Jurnal

- Frieden, Jeffry A. dan David A. Lake. 1991. *International Politics and International Economics*. Dalam: Cronin, Patrick dkk. 2003. *International Political Economy: State-Market Relations in a Changing Global Order*. 2nd ed. (Ebook) Boulder: Lynne Rienner.
- Gilpin, Robert. 1987. *The Nature of Political Economy*. Dalam: Lake, David A. and Jeffry A. Frieden. 2003. *International Political Economy: Perspectives on Global Power and Wealth*. 4th ed. (Ebook) London: Routledge. Dipublikasikan oleh Taylor & Francis e-Library
- Gilpin, Robert. 1987. "The Issue of Dependency and Economic Development", dalam *The Political Economy of International Relations*. Princeton: Princeton University Press. Hal 274.
- Holden, Chris dan Kelley Lee. 2009. *Corporate Power and Social Policy: The Political Economy of the International Tobacco Companies*. (Online) NIH Public Access. Diakses melalui <http://www.publicaccess.nih.gov>, pada tanggal 4 April 2013.
- Krasner, Stephen D. 2003. *State Power and The Structure of International Trade*. Dalam: Lake, David A. and Jeffry A. Frieden. 2003. *International Political Economy: Perspectives on Global Power and Wealth*. 4th ed. (Ebook) London: Routledge. Dipublikasikan oleh Taylor & Francis e-Library
- Tarzi, Shah. 2003. *Third World Government and Multinational Corporations: Dynamic of Host's Bargaining Power*. Dalam: Lake, David A. and Jeffry A. Frieden. 2003. *International Political Economy: Perspectives on Global Power and Wealth*. 4th ed. (Ebook) London: Routledge. Dipublikasikan oleh Taylor & Francis e-Library
- Volgy, Thomas J dkk. 2004. *Structural versus Relational Strength: The Cohesion of the G7 and the Development of the Post-Cold War International System*. (Online) Fifth Annual Pan European International Relations Conference. Diakses melalui www.u.arizona.edu/~volgy/ecpr.doc, pada tanggal 5 April 2013.

Publikasi

- Daeng, Salammudin. 2011. *RPP Tembakau dan Ancaman Kebijakan Pro Modal Asing*. Diakses melalui <http://www.komunitaskretek.or.id>, pada tanggal 1 April 2013.
- Fakih, Mansour. 2008. *Runtuhnya Teori Pembangunan dan Globalisasi*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Framework Convention Alliance. Diakses melalui <http://www.fctc.org>, pada tanggal 3 April 2013.
- Hadi, Syamsul, dkk. 2011. *Kriminalisasi Berujung Monopoli : Industri*

- Tembakau Indonesia di Tengah Pusaran Kampanye Regulasi Anti Rokok Internasional. Jakarta : Indonesia Berdikari.
- Investor Daily. 2007. Produksi Rokok Bentoel dan Sampoerna Masih Aman. (Online) InvestorDaily. Melalui(http://www.ipotin-donesia.com/data_news_doc.php?file=20070305Investor%20DailyProduksi%20Rokok%20Bentoel%20dan%20Sampoerna%20Masih%20Aman.pdf), pada tanggal 6 Juni 2013.
- Kinasih, Herjuno, dkk. 2012. Tembakau, Negara dan Keserakahan Modal Asing Indonesia. Jakarta : Indonesia Berdikari.
- Lembaga Demografi FE UI. 2008. Ekonomi Tembakau Indonesia. (Online) International Union Against Tuberculosis and Lung Disease. Diakses melalui <http://www.litbang.depkes.go.id/tobaccofree/media/TheTobaccoSourceBook/BukuTembakau/Ringkasan.Eks.mar04.pdf>, pada tanggal 5 April 2013.
- Sasongko, Waskito.2012. Muslihat Kapitalis Global: Selingkuh Industri Farmasi dan Perusahaan Rokok AS. Era Pustaka Utama.
- World Health Organization. 2008. Tobacco Industry Interference with Tobacco Control. (Online) WHO Library Catalogue in Publication Data. Diakses melalui <<http://www.who.int/tobacco/.../Tobacco%20Industry%20Interference-FINAL.pdf>>, pada tanggal 2 April 2013.
- World Health Organization. 2003. WHO Framework Convention on Tobacco Control. (Online) WHO Library Catalogue in Publication Data. Diakses melalui <http://www.who.int/tobacco/framework/WHO_FCTC_english.pdf>, pada tanggal 2 April 2013.
- World Health Organization. 2008. WHO Report on The Global Tobacco Epidemic 2008: The MPOWER Package. (Online) Bloomberg Philanthropies. Diakses melalui http://www.who.int/tobacco/global_data/regional_databases/en/index.html, pada tanggal 3 April 2013.