

# KONTRADIKSI DAN PERTENTANGAN

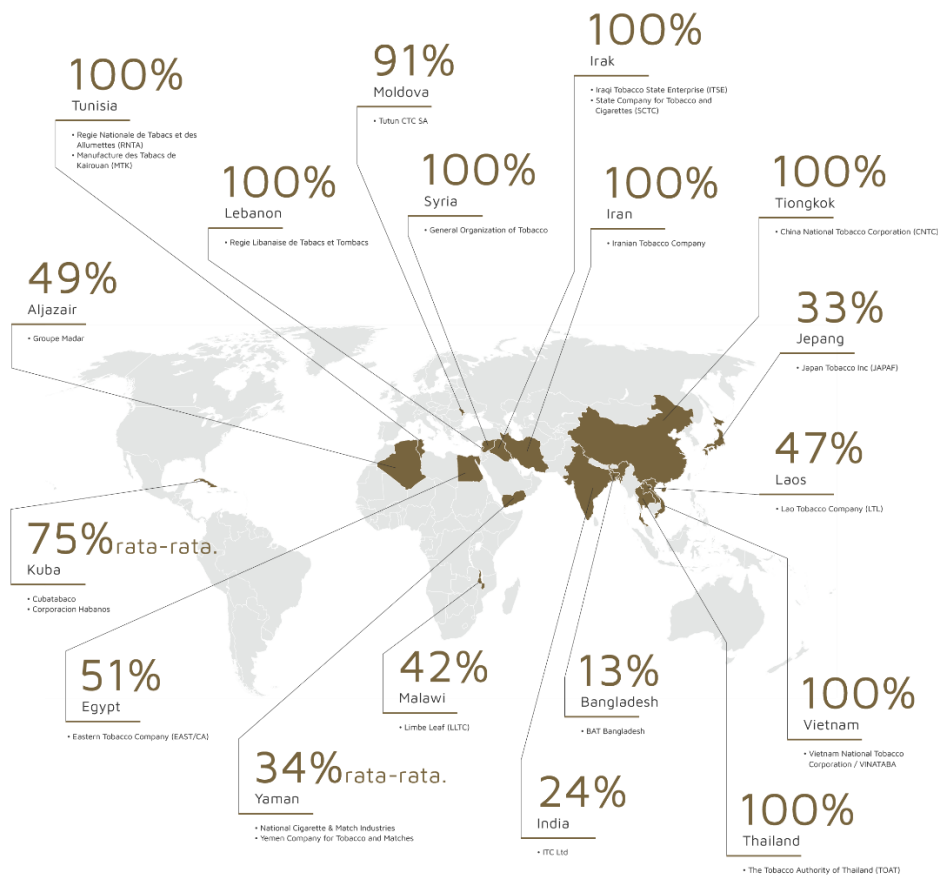
## KEPEMILIKAN NEGARA ATAS PERUSAHAAN TEMBAKAU DAN KONVENSI KERANGKA KERJA PENGENDALIAN TEMBAKAU WHO

### RINGKASAN EKSEKUTIF<sup>1</sup>

Produk tembakau membunuh 8 juta orang setiap tahun. Upaya global untuk melawan epidemi tembakau diprakarsai oleh Konvensi Kerangka Kerja Pengendalian Tembakau (Framework Convention on Tobacco Control atau FCTC) Organisasi Kesehatan Dunia. Berlaku sejak 2005, FCTC berupaya melindungi generasi masa kini dan masa depan dari konsekuensi kesehatan, sosial, lingkungan, dan ekonomi yang merugikan akibat konsumsi dan paparan terhadap tembakau dengan mengatasi berbagai masalah, seperti periklanan, promosi, dan pensponsoran, serta perdagangan ilegal.

FCTC adalah konvensi global penuh yang terdiri atas 182 pihak. Namun, meskipun tujuannya terpuji, dampaknya dapat dipertanyakan. Faktanya, antara 2000 dan 2019, keseluruhan penggunaan tembakau global menurun kurang dari seperempat persen per tahun. Ini saatnya pembuat kebijakan mempertimbangkan bahwa perkembangan yang buruk ini mungkin karena hampir 50% industri rokok global dikuasai oleh 8 pemerintah yang juga bergabung dengan FCTC: Tiongkok, Iran, Irak, Lebanon, Suriah, Thailand, Tunisia, dan Vietnam.

Jumlah ini didominasi oleh China National Tobacco Corporation, perusahaan tembakau terbesar di dunia dengan pangsa pasar rokok global yang mencapai 44%. Namun demikian, saat ini terdapat 18 negara di dunia yang pemerintahnya memegang 10% saham atau lebih dari setidaknya satu perusahaan tembakau. Dari 18 negara ini, 17 bergabung dalam FCTC, dengan Malawi menjadi satu-satunya pengecualian.



<sup>1</sup> Laporan lengkap tersedia di <https://www.smokefreeworld.org/wp-content/uploads/2020/09/Contradictions-and-Conflicts.pdf>

Ini sesungguhnya adalah kelompok negara yang beragam. Tidak ada benang merah yang menghubungkan mereka, baik dalam hal geografi, sejarah, maupun ideologi. Tidak pula terdapat perbedaan yang jelas dalam hal kebijakan kesehatan atau beban data penyakit, bahkan saat dibandingkan dengan negara lain yang tidak memiliki kepemilikan signifikan atas perusahaan tembakau.

Berdasarkan analisis persyaratan FCTC, laporan masing-masing negara, dan data lainnya, laporan “Kontradiksi dan Pertentangan” menyimpulkan bahwa:

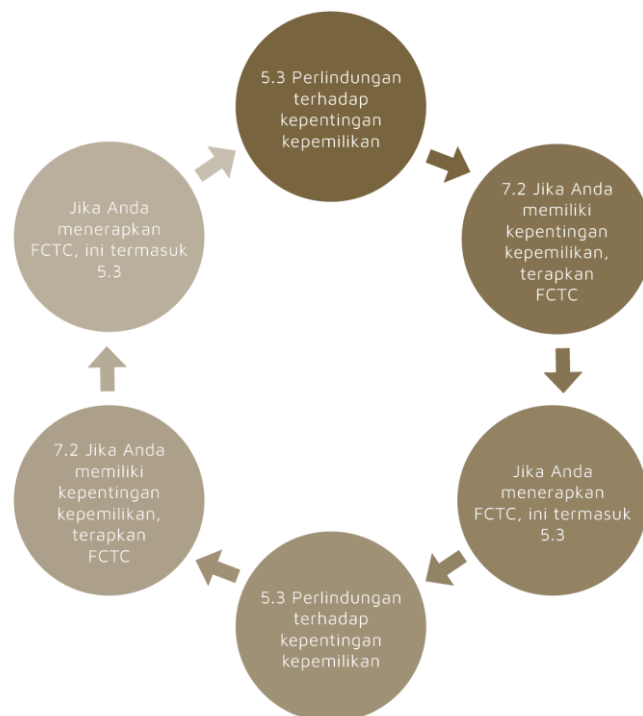
- Terdapat kontradiksi yang melekat dalam FCTC karena upayanya untuk mengakomodasi kepentingan perusahaan tembakau milik negara, dan
- Pemerintah yang berkomitmen kuat terhadap FCTC secara signifikan mengalami konflik kepentingan jika mereka juga memiliki kepentingan tembakau.

FCTC mengizinkan negara bergabung dalam konvensi, sekalipun mereka tidak mematuhi tujuan konvensi. Hasilnya adalah situasi konflik kepentingan klasik: di satu sisi, beberapa negara berkomitmen kuat untuk melawan industri tembakau, tetapi di sisi lain, mereka menjadi bagian dan memperoleh manfaat dari industri tembakau. Kontradiksi ini adalah masalah logika, jika dilihat dari rancangan FCTC. Bayangkan konvensi internasional melawan penyelundupan obat yang mengizinkan beberapa organisasi negara terlibat dalam aktivitas yang berusaha dicegah oleh konvensi tersebut. WHO seharusnya mengetahui hal ini, namun bertindak seolah-olah ini bukan sebuah kontradiksi. Hal ini memengaruhi – mungkin secara tidak sengaja – cara WHO memperlakukan perusahaan tembakau besar. Sebagai contoh, pada laporan 2019 tentang epidemi tembakau global, WHO sama sekali tidak menyebutkan perusahaan tembakau terbesar dunia (China National Tobacco Corporation), namun terdapat lebih dari 20 penyebutan ke perusahaan seperti Philip Morris International dan British American Tobacco.

Konflik kepentingan adalah masalah etika – Anda tidak dilarang menandatangani konvensi untuk melawan hal yang juga Anda dukung, namun ini tidak etis. Pasal 5.3 dari FCTC menyebutkan hal berikut: “Dalam mempersiapkan dan menerapkan kebijakan kesehatan publik mereka sehubungan dengan pengendalian tembakau, Para Pihak akan bertindak untuk menjaga kepentingan ini dari kepentingan komersial atau kepemilikan lainnya dalam industri tembakau sesuai dengan hukum nasional”.

Pasal 5.3 secara jelas membedakan antara pihak pendukung FCTC di satu sisi serta kepentingan komersial dan kepemilikan dalam industri tembakau di sisi yang lain. Tujuannya adalah melindungi satu pihak dari pihak yang lain dan sepertinya tidak mungkin rangkaian kata ini dapat membuat ketentuan yang tumpang tindih antara kedua pihak tersebut, yaitu pihak yang mendukung FCTC juga dapat memiliki kepentingan komersial dan kepemilikan dalam industri tembakau. Namun demikian, panduan penerapan untuk Pasal 5.3 (7.2) menyebutkan sebagai berikut: “Para Pihak yang tidak memiliki industri tembakau milik Negara tidak boleh berinvestasi dalam industri tembakau dan usaha terkait. Para Pihak yang memiliki industri tembakau milik Negara harus memastikan bahwa investasi apa pun dalam industri tembakau tidak menghalangi mereka untuk sepenuhnya menerapkan Konvensi Kerangka Kerja Pengendalian Tembakau WHO”.

Logika janggal ini adalah contoh kesalahan logika klasik bernama “circulus in demonstratum”, atau argumen melingkar. Pasal 5.3 mewajibkan para pihak melindungi kebijakan mereka dari kepentingan komersial dan kepemilikan dalam industri tembakau. Namun, jika suatu pihak memiliki kepentingan kepemilikan dalam bentuk industri tembakau milik negara, panduan 7.2 mewajibkan pihak tersebut sepenuhnya menerapkan FCTC. Namun, untuk menerapkan FCTC sepenuhnya, pihak tersebut harus melindungi kebijakannya dari kepentingan komersial dan kepemilikan dalam industri tembakau, yang berarti mereka tidak boleh berinvestasi dalam tembakau!



Sekalipun FCTC dapat mengalami perubahan, kemungkinannya sangat kecil. Menyoroti kontradiksi dalam dokumen itu sendiri adalah bahasan yang menarik, namun tidak banyak membantu. Pertanyaan yang lebih penting adalah: bolehkah pemerintah berinvestasi dalam tembakau? Jawaban pertanyaan ini bergantung pada jawaban dari dua pertanyaan berikut:

- Apakah secara komersial wajar bagi pemerintah untuk memiliki perusahaan tembakau? (kasus bisnis); dan
- Dari sudut etika, bolehkah pemerintah memiliki perusahaan tembakau? (kasus moral).

Untuk menentukan kasus bisnis, diperlukan perhitungan yang kompleks. Secara luas, suatu pihak harus menimbang antara manfaat keuangan (mis. keuntungan, pajak, dan penciptaan lapangan kerja) dan kerugian kesehatan dari produk tembakau. Manfaat mudah diperhitungkan, namun tidak dengan kerugiannya. Meskipun pengeluaran untuk kesehatan publik mudah diukur, nilai hidup yang hilang atau berkurang jauh lebih kompleks. Contohnya adalah studi kasus etika klasik dari Ford Pinto. Pada awal 1970-an, Ford Motor Company telah memutuskan untuk memperbaiki kecacatan desain pada Ford Pinto dan mencoba membandingkan manfaat dan kerugian dari beberapa langkah tindakan, sehingga mencapai perhitungan bahwa nyawa satu orang dapat dihargai sebesar US\$200 725. Berdasarkan perhitungan tersebut, mereka memutuskan untuk tidak menangani kecacatan tersebut, sebab menurut perhitungan mereka, kerugian nyawa yang hilang lebih sedikit dibandingkan dengan besarnya biaya perbaikan masalah. Hal ini jelas bukanlah cara yang tepat untuk mengambil keputusan yang etis, dan keputusan tersebut berbalik menghantui Ford. Ford menghadapi lebih dari 50 tuntutan hukum dan – selain hukuman ganti rugi yang diberikan oleh pengadilan – dipaksa untuk menarik dan membuat perubahan pada kendaraan tersebut.

Kasus bisnis ini terkadang dianggap tidak terselesaikan karena kasus ini seperti membandingkan satu permasalahan dengan permasalahan yang sama. Namun demikian, dari sudut pandang etika, jelas tidak patut bagi pemerintah untuk berinvestasi dalam tembakau. Terutama para penandatangan FCTC! Dengan berinvestasi dalam industri tembakau, pemerintah terlibat dengan industri yang mungkin menyandang reputasi etis terburuk dalam semua industri yang sah. Namun demikian, terdapat satu permasalahan lagi. Jalan keluar termudah bagi pemerintah yang mengakui permasalahan etika adalah dengan memprivatisasi kepentingan mereka. Ini didasarkan pada asumsi bahwa menutup perusahaan mustahil dilakukan dan akan memiliki banyak konsekuensi, seperti hilangnya pekerjaan dan pendapatan. Selain itu, memprivatisasi perusahaan tembakau milik pemerintah dapat memiliki konsekuensi tidak diinginkan yang – berdasarkan tren global dalam hal privatisasi – perusahaan itu kemungkinan besar akan menjadi lebih “sukses”, sehingga menimbulkan kerugian lebih besar daripada sebelumnya.

Pemerintah memiliki satu opsi menarik untuk mengurangi bahaya. Pada saat FCTC diluncurkan, pengurangan bahaya masih belum berkembang, dengan plester nikotin dan snus sebagai opsi utamanya. Kini, begitu banyak perangkat penyalur nikotin elektronik (mis. rokok elektrik) yang tersedia, dan riset memperkirakan bahwa produk ini dapat mengurangi bahaya terkait merokok hingga 95%. Salah satu keuntungan utama badan usaha milik negara adalah pemerintah tidak dikekang oleh harapan jangka pendek pemegang saham yang tamak. Mereka dapat melaksanakan sasaran jangka panjang dan mengambil keputusan yang mempertimbangkan kebaikan masyarakat. Meskipun dalam konteks tembakau hal ini terlihat berlawanan, badan usaha milik negara memiliki potensi untuk lebih selaras dengan perusahaan laba atau organisasi nirlaba, alih-alih dengan perusahaan transnasional tradisional.

Solusi mendatang yang memungkinkan bagi pemerintah dengan kepentingan tembakau milik negara semuanya begitu rumit dan melibatkan dilema. Harus ditekankan bahwa semua bagian pemerintah memiliki tanggung jawab pengendalian tembakau, tanpa memandang apakah mereka memiliki perusahaan tembakau atau tidak. Tanggung jawab lebih besar ini pada akhirnya akan berdampak signifikan terhadap pengendalian tembakau. Jika pemerintah dapat diyakinkan untuk mendukung ide pengakhiran tembakau, segala kemungkinan solusi yang ada dapat bermanfaat. Tiga solusi ini dijelaskan sebagai “keadaan saat ini”, “keluar”, dan “beralih haluan”:

## KEADAAN SAAT INI

Untuk mempertahankan keadaan saat ini dengan penuh keyakinan, pemerintah harus diyakinkan bahwa posisi mereka saat ini dapat dibenarkan, baik dalam hal bisnis maupun moral. Mereka tidak akan keberatan berkontradiksi dengan FCTC, dengan menjadi bagian dari masalah yang seharusnya diatasi. Model keamanan yang lama akan dipertahankan – yaitu, gagasan yang memungkinkan berbagai departemen pemerintah (kesehatan publik, perusahaan umum) untuk beroperasi secara independen dan tidak saling memengaruhi. Pendekatan ini bertentangan dengan tren global dalam hal pemikiran dan pelaporan terpadu. Harus ditekankan bahwa “keadaan saat ini” harus dianggap sebagai pilihan yang disengaja, dan bukan karena tidak bertindak ataupun tidak mengambil keputusan.

## KELUAR

Dalam solusi ini, pemerintah akan menerima bahwa memiliki kepentingan kepemilikan dalam industri tembakau tidak patut dilakukan. Maka dari itu, mereka harus memprivatisasi kepentingan mereka dan terus mengatur industri tembakau tanpa terbebani oleh konflik kepentingan. Risiko langsung yang berkaitan dengan solusi ini ialah perusahaan tembakau mungkin lebih berhasil dalam hal ukuran keuangan tradisional, sehingga akan menimbulkan lebih banyak kerugian. Sudah diakui

bahwa negara tidak dapat sepenuhnya keluar dari industri tembakau. Mereka akan senantiasa menerima pendapatan dari industri tersebut melalui pajak, sehingga ini dapat memengaruhi cara mereka mengatur industri ini.

## BERALIH HALUAN

Ini mungkin merupakan pilihan yang paling pragmatis. Ini memerlukan pengakuan konflik kepentingan yang sudah ada, serta komitmen untuk menanganinya. Bersikap terbuka tentang konflik dan menanganinya, alih-alih menghindarinya, merupakan strategi yang dapat diterima dalam hal tata kelola yang baik. Ini memungkinkan pemerintah sebagai pemilik untuk mengambil keputusan yang tidak perlu mempertimbangkan kinerja keuangan jangka pendek. Ini dapat berpotensi membantu mengubah industri menjadi lebih inovatif, misalnya dengan berfokus pada produk dengan bahaya lebih rendah sembari menerapkan lebih banyak kebijakan dan intervensi pengendalian tembakau tradisional.

Tidak ada pilihan yang sesuai untuk segala kebutuhan. Adanya beragam solusi menyiratkan bahwa pemerintah masing-masing akan mengambil keputusan yang didasarkan pada konteks khusus mereka, yang harapannya juga akan dibahas dan disetujui bersama pemangku kepentingan terpenting mereka, termasuk investor lain saat sesuai, konsumen, kelompok lobi, dan asosiasi industri.

Industri tembakau adalah industri kotor dengan rekam jejak yang buruk. Apa pun alasan pemerintah untuk memiliki saham dalam industri tersebut, kepemilikan itu menjadikan mereka terlibat. Terdapat banyak peluang untuk mengubah industri tembakau dan pemerintah harus memainkan peran utama dalam proses ini. Mempertimbangkan kembali tentang kepemilikan mereka atas perusahaan tembakau akan menjadi langkah pertama yang penting.

## REFERENSI

- Organisasi Kesehatan Dunia (WHO) (2003). Konvensi Kerangka Kerja Pengendalian Tembakau WHO.  
<https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/42811/9241591013.pdf;jsessionid=1640F6E6B532D4959D5D6CD5A1112317?sequence=1>
- Organisasi Kesehatan Dunia (WHO) (2019). Laporan WHO mengenai epidemi tembakau global 2019.  
<https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/326043/9789241516204-eng.pdf?ua=1>
- Organisasi Kesehatan Dunia (n.d.) Pedoman penerapan Pasal 5.3 Konvensi Kerangka Kerja Pengendalian Tembakau WHO mengenai perlindungan kebijakan kesehatan publik sehubungan dengan pengendalian tembakau dari kepentingan komersial dan kepemilikan lain dalam industri tembakau.  
[https://www.who.int/fctc/guidelines/article\\_5\\_3.pdf](https://www.who.int/fctc/guidelines/article_5_3.pdf)