

# Laporan



## Indeks Gangguan Industri Tembakau di Indonesia Tahun 2023

[www.rukki.org](http://www.rukki.org)



## **Dipublikasikan:**

I Agustus 2023

## **Penulis:**

Mouhamad Bigwanto

## **Ucapan Terima Kasih:**

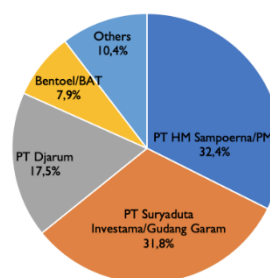
Saya ingin mengucapkan terima kasih kepada Dr. Mary Assunta, Dr. Widyastuti Soerojo, dan tim SEATCA atas bantuan teknis yang mereka berikan selama proses penulisan laporan ini. Terima kasih kepada Campaign for Tobacco Free Kids (CTFK) yang telah berbagi laporan pemantauan berita terkait isu tembakau di Indonesia secara berkala. Saya juga ingin berterima kasih kepada Farandi A. Ramadhan atas kontribusinya dalam pengelolaan referensi, dan kepada Mohammad Ainul Maruf yang telah membantu dalam proses penerjemahan. Terakhir, saya sangat berterima kasih atas dukungan pendanaan yang diberikan oleh Bill and Melinda Gates Foundation. Penulisan laporan ini tidak akan terwujud tanpa kontribusi dan masukan berharga dari semua pihak yang telah disebutkan.

## Latar Belakang

Indonesia merupakan salah satu negara dengan tingkat konsumsi tembakau tertinggi di dunia. Diperkirakan lebih dari dua pertiga laki-laki dewasa di Indonesia mengonsumsi produk tembakau, menjadikannya salah satu pasar tembakau terbesar di dunia. Permasalahan konsumsi tembakau di Indonesia tidak hanya terkait dengan isu kesehatan masyarakat, melainkan juga adanya campur tangan dari industri tembakau

Pada tahun 2021, pangsa pasar rokok di Indonesia masih didominasi oleh PT HM Sampoerna atau Philip Morris dengan pangsa pasar 32,4 persen, diikuti oleh Gudang Garam (31,8%), Djarum (17,5%), dan Bentoel atau BAT (7,9%).<sup>1</sup> Dengan demikian, 40,3% pasar rokok di Indonesia dikuasai oleh 2 perusahaan asing besar, yakni Philip Morris dan BAT. Hal ini menunjukkan bahwa Indonesia adalah tempat investasi yang menarik bagi industri tembakau internasional.

Pangsa Pasar Industri Tembakau (Rokok), Indonesia 2021



*The Tobacco Industry Interference Index (TII Index)* atau indeks gangguan industri tembakau merupakan alat untuk menilai sejauh mana tingkat campur tangan industri tembakau dalam proses pembuatan kebijakan. *TII Index* memberikan kerangka kerja yang membantu mengidentifikasi dan menganalisis berbagai cara di mana industri tembakau bisa mempengaruhi langkah-langkah pengendalian tembakau di tingkat nasional. Indeks ini mencakup tujuh area yang menggambarkan campur tangan industri tembakau. Semakin tinggi skor yang diperoleh, semakin besar campur tangan yang terjadi dalam proses pembuatan kebijakan terkait tembakau.

Skor pada *TII Index* tahun 2023 dihitung berdasarkan data yang diambil selama 2 tahun terakhir (April 2021 hingga Maret 2023). Berdasarkan data tersebut, kami menemukan bahwa industri tembakau di Indonesia sangat terlibat dalam pembentukan kebijakan dan mendapatkan berbagai bentuk dukungan dari pemerintah. Selain itu, muncul kekhawatiran tentang adanya interaksi yang tidak perlu di antara pejabat pemerintah tingkat tinggi dengan industri tembakau, dan kurangnya transparansi atas interaksi tersebut.

Industri tembakau juga melakukan kegiatan tanggung jawab sosial perusahaan untuk meningkatkan citra mereka dan hubungan dengan pemerintah dan masyarakat lokal. Selama pandemi COVID-19, industri tembakau berhasil masuk ke sektor kesehatan dengan memberikan bantuan untuk pengobatan COVID-19 kepada pemerintah pusat seperti Kementerian Kesehatan, pemerintah daerah, dan rumah sakit. Hal tersebut belum pernah terjadi sebelumnya, terutama bagi Kementerian Kesehatan.

Meskipun saat ini tidak ada pegawai negeri sipil aktif yang bekerja di industri tembakau, masih terdapat kasus di mana mantan pejabat pemerintah memegang posisi sangat penting pada

<sup>1</sup> Global Data. Cigarettes in Indonesia, 2021

asosiasi yang berhubungan dengan industri tembakau. Sayangnya, sampai saat ini belum ada kebijakan dan langkah pencegahan khusus yang dapat diterapkan untuk mengatur interaksi tersebut.

Melihat berbagai situasi tersebut, skor TII Index Indonesia pada tahun 2023 tetap tinggi, mencapai angka 84, yang menunjukkan bahwa campur tangan industri tembakau masih berada pada tingkat yang tinggi. Indonesia telah berada di level ini selama beberapa tahun, dan laporan ini menunjukkan tidak ada kemajuan yang signifikan dalam mengatasi masalah tersebut. Laporan *TII Index* ini mengindikasikan bahwa campur tangan industri tembakau menjadi salah satu penghambat upaya pengaturan yang ketat terhadap industri ini. Oleh karena itu, laporan TII Index menjadi referensi penting bagi pemerintah untuk mempertimbangkan sejauh mana mereka dipengaruhi oleh campur tangan industri tembakau dan untuk mengambil tindakan yang lebih proaktif dalam melindungi kesehatan masyarakat.

Laporan ini disusun berdasarkan kuesioner yang dikembangkan oleh Southeast Asia Tobacco Control Alliance (SEATCA). Terdapat 20 pertanyaan dalam kuesioner ini yang diadopsi dari pedoman Pasal 5.3 Kerangka Kerja Konvensi Pengendalian Tembakau dari Organisasi Kesehatan Dunia (WHO). Seluruh informasi yang digunakan dalam laporan ini bersumber dari informasi publik yang dapat diakses oleh umum. Sistem penilaian digunakan untuk membuat penilaian terhadap tingkat campur tangan industri tembakau dalam berbagai aspek. Skor dalam penilaian berkisar antara 0 hingga 5, dengan angka 5 menunjukkan tingkat campur tangan yang paling tinggi, sementara angka 0 mengindikasikan campur tangan yang rendah atau tidak ada campur tangan sama sekali. Oleh karena itu, semakin rendah skor yang diperoleh, semakin baik situasi yang ada dalam negara tersebut dalam hal pengendalian campur tangan industri tembakau.

## Ringkasan Temuan

### I PARTISIPASI INDUSTRI DALAM PENGEMBANGAN KEBIJAKAN

(Rangkuman bukti atau poin utama pada pertanyaan nomor 1-4)

Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian melanjutkan rencana pengembangan peta jalan industri tembakau berdasarkan proposal dari INDEF pada tahun 2019. Beberapa kementerian dan lembaga legislatif di Indonesia mendukung proposal tersebut. Rancangan yang disebut sebagai Peta Jalan Pengelolaan 'Produk Hasil Tembakau' direncanakan akan dikeluarkan dalam bentuk Peraturan Presiden. Pemerintah menargetkan untuk menyelesaikan peta jalan tersebut pada awal 2024 atau sebelum diterbitkannya Kerangka Ekonomi Makro dan Pokok-Pokok Kebijakan Fiskal tahun 2025. Di sisi lain, rencana Kementerian Kesehatan untuk merevisi Peraturan Pemerintah No. 109/2012 tentang Pengamanan Bahan yang Mengandung Zat Adiktif Berupa Produk Tembakau bagi Kesehatan mengalami tantangan dari berbagai pihak, termasuk dari dalam pemerintah sendiri.

Kementerian Investasi, Kementerian Perindustrian, Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian, dan Badan Riset dan Inovasi Nasional (BRIN) mendukung pengembangan regulasi khusus untuk produk tembakau baru. Pada Juni 2021, Menteri Investasi mengirim surat kepada PT HM Sampoerna yang mengekspresikan dukungan untuk investasi dalam membangun pabrik Produk Tembakau Padat yang Dipanaskan (HTP) di Indonesia serta mendukung implementasi Standar Nasional Indonesia (SNI) untuk HTP, mendukung produk HTP di jual tanpa peringatan kesehatan bergambar dan dikenakan tarif cukai yang lebih rendah.



Presiden Direktur PT HM Sampoerna, Mindaugas Trumpaitis melakukan 'Wefie' dengan Menteri Koordinator Bidang Perekonomian dan Menteri Investasi beserta sejumlah pejabat pemerintah saat peresmian realisasi investasi pabrik IQOS di Karawang, 30 November 2021.  
Sumber Foto: beritajatim.com

Pertemuan antara pejabat pemerintah dan industri tembakau dalam proses pembuatan kebijakan dianggap normal dan legal. Beberapa kantor bea dan cukai diketahui bekerja sama dengan industri tembakau seperti PT HM Sampoerna untuk mendorong pertumbuhan ekonomi melalui program *Customs Visit Customer (CVC)*.

### 2 KEGIATAN TANGGUNG JAWAB SOSIAL INDUSTRI

(Rangkuman bukti atau poin utama pada pertanyaan nomor 5)

Terdapat keterlibatan masif industri tembakau dalam kegiatan yang tidak berkaitan dengan pertembakauan seperti penanganan COVID-19, program vaksinasi, kegiatan pelatihan untuk orang dengan disabilitas, kegiatan lingkungan, dan acara amal lainnya. Keterlibatan industri tembakau dalam kegiatan ini berfungsi sebagai tanggung jawab sosial perusahaan (CSR) dan bertujuan untuk meningkatkan citra mereka di mata publik serta memperkuat hubungan mereka dengan pemerintah dan masyarakat setempat. Industri tembakau juga memberikan bantuan kepada lembaga pemerintah selama pandemi COVID-19. Sumbangan tersebut umumnya berupa peralatan medis, seperti konsentrator oksigen atau alat tes antigen cepat, dan acara penyerahan bantuan tersebut dihadiri oleh pejabat pemerintah atau perwakilannya. Beberapa perusahaan yang terlibat antara lain KT&G dari Korea, PT Djarum, dan PT HM Sampoerna.



Perwakilan Kementerian Kesehatan Menerima Bantuan Dana Penanggulangan COVID-19 dari Korean Tobacco & Ginseng di Jakarta, 15 Oktober 2021.  
Sumber foto: KT&G

### 3 MANFAAT BAGI INDUSTRI

(Rangkuman bukti atau poin utama pada pertanyaan nomor 6-7)

Industri tembakau menerima berbagai bentuk dukungan dan manfaat dari pemerintah Indonesia. Pemerintah memutuskan untuk memberikan stimulus non-fiskal berupa penundaan pembayaran cukai selama maksimal 90 hari kepada industri tembakau pada tahun 2021 dan 2022, manfaat tersebut disebut sebagai upaya untuk menjaga keberlanjutan industri. Revisi Peraturan Pemerintah No. 109/2012 yang bertujuan untuk melindungi kesehatan masyarakat tertunda karena tekanan kuat dari industri tembakau terhadap pemerintah. Terdapat perwakilan dari industri tembakau yang diundang untuk memberikan masukan terkait peraturan daerah tentang kawasan tanpa rokok, dan penolakan terhadap kenaikan cukai produk tembakau datang dari berbagai lembaga negara, termasuk anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Selain itu, regulasi yang pro industri tembakau saat ini sedang di inisiasi di tingkat provinsi, dan terjadi penolakan terhadap peraturan daerah yang berencana melarang iklan dan promosi rokok di beberapa kota.

### 4 INTERAKSI YANG TIDAK PERLU

(Rangkuman bukti atau poin utama pada pertanyaan nomor 8-10)

Terdapat beberapa kejadian interaksi yang tidak perlu antara pejabat pemerintah dengan industri tembakau. Sebagai contoh, meskipun Kementerian Kesehatan memiliki Peraturan Menteri Kesehatan No. 50/2016 tentang Pedoman Penanganan Benturan Kepentingan dengan Industri Tembakau di lingkungan Kementerian Kesehatan, Menteri Kesehatan menghadiri dan memberikan pidato pada acara yang disponsori oleh industri tembakau. Sementara itu, Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan memberikan penghargaan Program Penilaian Kinerja Industri Hijau (PROPER) kepada PT HM Sampoerna atas upayanya memastikan keberlanjutan lingkungan, yang menciptakan citra positif bagi perusahaan tersebut.



Spanduk bertuliskan Sampoerna dan Kementerian Investasi dipasang di sepanjang jalan untuk mempromosikan program Online Single Submission (OSS).

Pemerintah juga menerima, mendukung, dan menjalin kemitraan dengan industri tembakau. Pada tahun 2021, Kementerian Investasi (BKPM) bekerja sama dengan PT HM Sampoerna untuk mempromosikan program *online single submission* (OSS) bagi usaha kecil dan menengah di Indonesia dengan melakukan *roadshow* ke berbagai kota. Kolaborasi ini didukung oleh Menteri Koperasi dan Usaha Kecil Menengah serta Menteri Badan Usaha Milik Negara.

### 5 TRANSPARANSI

(Rangkuman bukti atau poin utama pada pertanyaan nomor 11-12)

Pemerintah tidak memiliki mekanisme baku untuk mengungkapkan informasi tentang pertemuan/interaksi dengan industri tembakau ataupun hasilnya kepada publik, meskipun dalam interaksi formal, nama peserta pertemuan biasanya dicatat dalam daftar kehadiran dan notulen rapat. Pemerintah juga tidak mengharuskan industri melaporkan atau mendaftarkan program atau organisasi yang mempunyai afiliasi dengan industri tembakau.

### 6 KONFLIK KEPENTINGAN

(Rangkuman bukti atau poin utama pada pertanyaan nomor 13-15)

Dikarenakan adanya peraturan ketat yang melarang pegawai negeri aktif bekerja di luar lembaga pemerintah, saat ini tidak ada pejabat pemerintah aktif yang bekerja di industri tembakau. Namun, pada tahun 2021 setidaknya ada dua mantan pejabat pemerintah dari Kementerian

Perindustrian yang menduduki posisi penting di asosiasi industri yang terkait dengan industri tembakau.

## **7 UPAYA PENCEGAHAN**

*(Rangkuman bukti atau poin utama pada pertanyaan nomor 16-20)*

Pemerintah Indonesia tidak memiliki kebijakan khusus mengenai pencatatan interaksi dengan industri tembakau. Pemerintah (melalui Bea Cukai) mewajibkan industri memberikan laporan mengenai volume produksi untuk tujuan perhitungan cukai. Selain itu, pemerintah tidak memiliki program yang konsisten untuk membangun kesadaran publik mengenai pedoman implementasi Konvensi Kerangka Kerja tentang Pengendalian Tembakau (WHO FCTC).

Saat ini, hanya Kementerian Kesehatan yang memiliki aturan penanganan benturan kepentingan dengan industri tembakau untuk melindungi kebijakan kesehatan masyarakat, yaitu Peraturan Menteri Kesehatan No. 50/2016 tentang Pedoman Penanganan Benturan Kepentingan dengan Industri Tembakau di lingkungan Kementerian Kesehatan.

## **REKOMENDASI**

- Pemerintah Indonesia perlu mengambil langkah-langkah untuk mengurangi campur tangan industri tembakau dalam proses pembuatan kebijakan dan regulasi. Hal ini dapat dilakukan dengan melarang donasi dari industri tembakau, melarang perwakilan industri tembakau untuk menjadi pemangku kepentingan dalam pembuatan kebijakan, dan membatasi akses industri tembakau kepada para pengambil kebijakan. Untuk itu, diperlukan dasar hukum yang kuat.
- Pemerintah juga perlu menekankan adanya transparansi dalam kegiatan-kegiatan lobi yang dilakukan industri tembakau dan memastikan pengambil kebijakan tidak terlalu terpengaruh oleh kegiatan tersebut. Oleh karena itu, penting bagi pemerintah untuk mengadopsi kode etik yang mengatur interaksi dengan industri tembakau dan kelompok-kelompok yang mewakili kepentingan mereka.
- Perlakuan istimewa yang diberikan kepada industri tembakau harus dihitung kembali dengan mempertimbangkan kerugian ekonomi terkait kesehatan masyarakat dan upaya pemerintah dalam membangun sumber daya manusia unggul.