



**ANALISIS KEBIJAKAN PEMERINTAH AMERIKA SERIKAT
ERA PRESIDEN BARACK OBAMA TERHADAP
PRAKTIK FORCED LABOUR DI INDUSTRI PERIKANAN THAILAND
2009-2014**

Fransiska Alfiana Fitriasari

Program Studi Hubungan Internasional, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik
Universitas Diponegoro
Jalan Prof. H. Soedarto, SH, Tembalang, Semarang, Kotak Pos 1269
Website: <http://www.fisip.undip.ac.id> Email: fisip@undip.ac.id

ABSTRACT

Tobacco issue has become world's attention in 1990. The issues that arise due to tobacco consumption become the background of international tobacco control regimes establishment, called Framework Convention on Tobacco Control, in 2005. In 2001, a tobacco control alliance also established in Southeast Asia, it is called Southeast Asia Tobacco Control Alliance. Malaysia is a country that faces high illegal cigarette trade, they are kretek smuggling and illicit white. Illegal cigarette trade has harmed Malaysia in social, economy, and health. After the establishment of Framework Convention on Tobacco Control, Southeast Asia Tobacco Control Alliance has a function as the main pillar of tobacco control in Southeast Asia. Southeast Asia Tobacco Control Alliance has a duty as an implementation catalyst of the Framework Convention on Tobacco Control in Southeast Asia. Southeast Asia Tobacco Control Alliance encourages the Southeast Asian countries to make policies in accordance with the Framework Convention on Tobacco Control and to overcome all the existing tobacco issues to achieve the common goal. The purpose of this study are to identify and explain the effectiveness of Southeast Asia Tobacco Control Alliance in handling illegal cigarette trade in Malaysia in 2010-2012. The type of this research is explanative. This study is analyzed by using qualitative data analysis techniques and theory of international regimes. The result of the research shows that Southeast Asia Tobacco Control Alliance as the main pillar of tobacco control in Southeast Asia is not effective in handling illegal cigarettes in Malaysia in 2010-2012.

Keywords: *tobacco issue, international regime, Framework Convention on Tobacco Control, Illegal Cigarette Trade, Southeast Asia Tobacco Control Alliance*

PENDAHULUAN

Permasalahan tembakau mulai menjadi perhatian dunia pada tahun 1990. Adanya ancaman epidemi tembakau melatarbelakangi WHO untuk membuat kerangka hukum bagi kontrol tembakau di dunia. Setelah melalui proses yang panjang, akhirnya pada tanggal 21 Mei 2003 terbentuklah *Framework Convention on Tobacco Control*. Sementara itu, pada tahun 2001 di Asia Tenggara telah terlebih dahulu terbentuk *Southeast Asia Tobacco Control Alliance*, yaitu aliansi pengendalian tembakau di Asia Tenggara. Setelah FCTC berlaku, SEATCA memiliki tugas untuk mempercepat implementasi FCTC di Asia Tenggara.

SEATCA juga memiliki tugas untuk mengatasi masalah yang berhubungan dengan pengendalian tembakau lainnya.

Salah satu masalah pengendalian tembakau yang dihadapi negara – negara Asia Tenggara adalah perdagangan rokok ilegal. Negara di Asia Tenggara yang menghadapi tingginya perdagangan rokok ilegal adalah Malaysia. Pada tahun 2012 tingkat konsumsi ilegal di Malaysia adalah 34,5% dari keseluruhan konsumsi rokok. Sementara itu jika dibandingkan dengan negara ASEAN lainnya, jumlah pendapatan pajak tembakau yang hilang di Malaysia tertinggi pada tahun 2012, yaitu sebesar 1,9 miliar RM (6,2 trilyun Rupiah) (International Tax and Investment Center and Oxford Economics 2013). Selain di bidang ekonomi, perdagangan rokok ilegal juga merugikan Malaysia di bidang sosial dan kesehatan.

Dari uraian di atas, pertanyaan yang muncul adalah “Bagaimana efektivitas SEATCA dalam penanganan kasus perdagangan rokok ilegal, khususnya penyelundupan rokok putih dan rokok kretek di Malaysia pada tahun 2010 sampai tahun 2012?” Pertanyaan ini penting karena dapat diketahui efektivitas SEATCA dalam menangani perdagangan rokok ilegal di Malaysia tersebut.

Untuk menjawab pertanyaan tersebut, penulis menggunakan teori rezim internasional dan lebih spesifiknya penulis menggunakan *Interest-Based Theory of Regimes*. Rezim internasional menurut Stephen Krasner adalah “...suatu tatanan yang berisi kumpulan prinsip, norma, aturan, proses pembuatan keputusan, yang bersifat eksplisit maupun implisit, dan saling berkaitan dengan ekspektasi atau pengharapan aktor – aktor dan memuat kepentingan aktor tersebut dalam Hubungan Internasional” (Hagard dan Simmons 1987). Dengan prinsip, norma, aturan, dan proses pembuatan keputusan yang dimilikinya, rezim mengkoordinasikan perilaku negara.

Interest-Based Theory of Regimes memiliki pandangan yang tegas, dengan menggambarkan rezim sebagai sesuatu yang efektif dan kuat. Dengan demikian, rezim internasional dibentuk untuk membantu mengkoordinasikan perilaku negara – negara yang tergabung dalam rezim tersebut untuk bekerjasama dengan tujuan mencapai kepentingannya secara mutlak dan optimal (*absolut gains maximizer*).

Interest-Based Theory of Regimes mengasumsikan bahwa aktor bersifat rasional. Aktor – aktor yang rasional dalam rezim internasional akan terlibat kerjasama. Aktor – aktor tersebut akan memperoleh keuntungan jangka pendek dengan saling bekerjasama. Kerjasama yang menguntungkan ini akan dipertahankan untuk mencapai tujuan jangka panjang mereka, yaitu suatu keuntungan absolut (*absolut gains*).

PEMBAHASAN

Malaysia memiliki wilayah yang berbatasan langsung dengan negara – negara Asia Tenggara lainnya, yaitu Indonesia, Brunei Darussalam, Singapura, Filipina dan Thailand. Wilayah yang berbatasan langsung dengan banyak negara ini membuat Malaysia menjadi sangat rentan menjadi jalur penyelundupan barang – barang ilegal, termasuk rokok. Pada tahun 2011 SEATCA melakukan survei terhadap perdagangan rokok ilegal di 6 negara ASEAN, yaitu di Kamboja, Laos, Malaysia, Thailand, Filipina dan Vietnam. Dari keenam negara yang disurvei tersebut, Malaysia memiliki tingkat perdagangan rokok ilegal tertinggi, yaitu sebesar 16,49 % dari total yang disurvei (International Tax and Investment Center and Oxford Economics 2013).

Tingginya perdagangan rokok ilegal di Malaysia tersebut disebabkan oleh permintaan rokok yang tinggi. Tingginya permintaan rokok tersebut disebabkan oleh tingginya jumlah perokok di Malaysia. Selain itu, tingginya pajak membuat harga rokok legal menjadi relatif mahal. Untuk yang memiliki akses, akan lebih memilih rokok ilegal yang harganya setengah dari harga rokok legal. Penyebab lain adalah adanya pekerja asing yang ikut menyelundupkan

rokok. Rokok ini dibawa langsung ketika mereka memasuki Malaysia. Penyebab yang terakhir adalah lemahnya kontrol otoritas dan penegak hukum.

Modus operandi perdagangan rokok ilegal di Malaysia dibagi menjadi dua, yaitu modus operandi *illicit white* dan modus operandi penyelundupan rokok kretek. Rokok putih berasal dari Eropa, Hongkong, Taiwan dan sebagian besar dari Tiongkok. Rokok putih ini diselundupkan melalui Singapura dan langsung ke Malaysia dengan metode *transshipment*. *Transshipment* adalah salah satu tindakan memindahkan barang dari satu kapal (umumnya pada pelabuhan penghubung) ke kapal lain untuk lebih lanjut dibawa ke pelabuhan pembongkaran terakhir. *Transshipment* juga dapat dilakukan di tengah laut lepas.

Rokok putih diselundupkan melalui Singapura. Ketika rokok sampai di Singapura, rokok ini dilaporkan sebagai barang transit yang akan menuju ke negara ketiga, sehingga tidak perlu membayar pajak. Setelah berada di Singapura, rokok putih kemudian disimpan di gudang pelabuhan dengan waktu yang singkat agar tidak terkena biaya penyimpanan. Setelah itu dibongkar dan dinaikkan ke kapal yang menuju Malaysia. Selain disimpan terlebih dahulu, seringkali, rokok bisa dimuat di kapal induk tanpa disimpan di pelabuhan Singapura. Setelah mencapai Malaysia, barang-barang ini dinyatakan sebagai barang tidak kena pajak, yang kadang-kadang diteruskan tanpa pemeriksaan pabean karena barang tersebut ditujukan untuk ekspor ke negara-negara ketiga. Rokok tersebut kemudian dibuat seolah – olah menuju negara ketiga. Rokok - rokok memang dimuat ke kapal dan benar-benar meninggalkan pelabuhan seakan menuju negara ketiga. Namun, di suatu tempat di laut, rokok dengan cepat dibongkar dan dipindahkan kapal-kapal kecil, dan kemudian diangkut kembali (diselundupkan) ke Malaysia tanpa membayar pajak. Rokok – rokok ini setelah sampai ke dermaga pribadi dan kemudian dimuat ke perahu kecil atau ke truk, dan kemudian diangkut ke gudang persembunyian dan disimpan sampai aman untuk didistribusikan (Rejab dan Zain, 2006).

Cara lain yang digunakan penyelundup adalah dengan mengatakan kepada petugas bahwa sebagian kontainer telah membayar pajak sedangkan kontainer lain memuat muatan barang bebas pajak, sementara rokok juga disembunyikan di belakang barang bebas pajak. Petugas sangat jarang memeriksa satu per satu kontainer tersebut karena tidak efektif dan memakan waktu yang lama. Inilah yang menyebabkan banyaknya rokok yang lolos dari kewajiban pajak. Kontainer secara langsung membongkar muatannya lalu memindahkan muatan ke truk yang akan mendistribusikan ke *middleman* sebelum menuju *retailers* (Rejab dan Zain 2006).

Berbeda dengan rokok putih, rokok kretek diselundupkan langsung. Rokok yang berasal dari produsen di Kediri dikirim ke Pulau Rupa, Sumatera. Kemudian diselundupkan langsung dengan menggunakan *speedboat* yang berkecepatan tinggi melalui Selat Malaka pada pagi hari. Setelah sampai di Malaysia rokok kemudian diangkut dengan truk dan disimpan sementara di gudang, rumah kosong, atau toko ilegal, di perkebunan kelapa sawit atau di desa – desa terpencil. Kemudian rokok didistribusikan ke pengecer dengan cara normal seperti rokok yang membayar pajak (Rejab dan Zain 2006).

Pada 21 Mei 2003 FCTC resmi dibentuk dan mulai berlaku pada 27 Februari 2005. Sampai saat ini jumlah negara yang meratifikasi FCTC adalah 180 negara, termasuk (WHO 2015). Sebelum FCTC terbentuk, negara – negara Asia pada tahun 2001 telah membentuk SEATCA. SEATCA merupakan aliansi multisektoral pengendalian tembakau di Asia Tenggara. Setelah terbentuknya WHO FCTC, SEATCA memiliki tugas khusus. Tugas khusus ini dimuat dalam misi SEATCA, yaitu “...mempercepat pelaksanaan yang efektif dari FCTC di negara-negara ASEAN” (www.seatca.org/?p=4077).

SEATCA membuat langkah – langkah untuk mencapai misinya yaitu di antaranya dengan mendorong negara – negara Asia Tenggara untuk membuat dan mempertegas kebijakan pengendalian tembakau dengan cara memberikan bukti nyata melalui penelitian. SEATCA juga memberikan bantuan secara teknis dan peningkatan kapasitas negara. Selain

itu, SEATCA mengajak para anggotanya untuk bersifat proaktif dan saling berbagi pengetahuan. SEATCA menjadi ujung tombak advokasi media untuk melawan industri tembakau yang mempromosikan produk tembakau dengan iklan.

Selain itu, SEATCA juga melakukan langkah - langkah sebagai berikut, membuat SITT (kebijakan untuk mendorong negara – negara Asia Tenggara meningkatkan pajak tembakau), pemberian bantuan dana dan teknis ke negara – negara Asia Tenggara berpenghasilan rendah, standar kemasan rokok dengan gambar peringatan kesehatan, mengkampanyekan gerakan anti rokok, dengan cara mengawasi dan membatasi iklan rokok, melakukan penelitian, menyebarkan pengetahuan, dan berbagi informasi tentang kontrol tembakau. *Southeast Asia Tobacco Control Alliance* membentuk jaringan advokasi dan hukum di tujuh negara untuk membuat langkah hukum yang efektif dalam pengendalian tembakau (SEATCA 2015).

Malaysia menjadi negara ke 63 yang meratifikasi FCTC, yaitu pada tanggal 16 September 2005 (www.fctc.org/about-fca/tobacco-control-treaty/latest-ratifications). Sebelum meratifikasi FCTC, Malaysia telah membuat peraturan tentang pengendalian tembakau. Peraturan ini dimuat dalam Undang – Undang Pangan tahun 1983. Peraturan tersebut terdapat pada pasal 34 dan pasal 36. Pada tanggal 20 Agustus 2004, Malaysia secara resmi menetapkan peraturan khusus pengendalian tembakau, yaitu Peraturan Pengendalian Produk Tembakau 2004. Peraturan ini berada di bawah Undang - Undang Pangan 1983.

Dalam rangka implementasi FCTC dan mendukung misi pengendalian tembakau di Asia Tenggara yang dibuat oleh SEATCA, Malaysia kemudian melakukan penyesuaian peraturan pengendalian tembakau di wilayahnya. Sampai tahun 2012, Malaysia telah melakukan beberapa kali amandemen terhadap Peraturan Pengendalian Produk Tembakau 2004. Amandemen tersebut dilakukan pada tahun 2008, 2009, 2010, 2011, 2012 dan juga membuat beberapa tambahan pemberitahuan, diantaranya Deklarasi Area Anti Merokok 2011 dan Deklarasi Area Anti Merokok 2012.

Malaysia membuat kebijakan terhadap kemasan di negaranya, dengan ketentuan bahwa setiap produk rokok di Malaysia harus memasang enam gambar peringatan kesehatan yang dipasang secara berputar, besar gambar tersebut adalah 50 persen dari kemasan pada bagian depan dan 60 persen dari kemasan bagian belakang. Selain itu, pada bagian samping kemasan rokok, harus dicantumkan konstituen kualitatif (deskriptif) dan pesan yang berisi jumlah emisi (www.tobaccocontrollaws.org/legislation/country/malaysia/pl-health-warnings). Selain itu, Malaysia juga menerapkan larangan iklan, promosi dan sponsor rokok. Malaysia juga membuat peraturan yang berisi larangan merokok di tempat – tempat tertentu (tobaccocontrollaws.org/legislation/factsheet/policy_status/malaysia). Tempat – tempat di Malaysia yang telah ditetapkan sebagai kawasan dilarang merokok dan bebas asap rokok, adalah pada fasilitas kesehatan, fasilitas pendidikan, universitas, transportasi publik, gedung pemerintahan, tempat ibadah, tempat umum luar ruangan lainnya, dan tempat umum dalam ruangan lainnya.

Malaysia juga telah menerapkan standar emisi untuk rokok. Tingkat emisi yang diizinkan maksimum nikotin untuk setiap sebatang rokok adalah 1,3 mg dan tingkat tar maksimum adalah sebanyak 15 mg. Selain itu, Malaysia menerapkan besar pajak yang dikenakan pada rokok, yaitu 46% dari harga rokok eceran (SEATCA 2015). Malaysia juga telah memiliki mekanisme koordinasi nasional pengendalian tembakau. Dengan jumlah staf yang bekerja secara *full time* untuk pengendalian tembakau sebanyak 7 orang dan telah memiliki mekanisme pendanaan bagi pelaksanaan pengendalian tembakau tersebut (SEATCA 2012).

FCTC sebagai rezim tembakau internasional memiliki prinsip, norma, aturan, dan proses pembuatan keputusan untuk mengkoordinasikan negara – negara anggotanya dalam melaksanakan pengendalian tembakau. FCTC adalah perjanjian yang berbasis bukti, memiliki

prinsip untuk menegaskan kembali hak semua orang bagi standar tertinggi kesehatan dan memberikan dimensi hukum baru untuk kerjasama dalam pengendalian tembakau (www.who.int/cancer/prevention/tobacco_implementation/fctc/en).

Selain prinsip umum SEATCA juga memiliki prinsip khusus di antaranya, kewajiban untuk melakukan tindakan yang efektif di tingkat pemerintahan, baik secara legislatif, eksekutif maupun yudikatif untuk melindungi semua orang dari paparan asap tembakau dan perlunya komitmen politik yang kuat untuk membuat kemajuan pengendalian tembakau, diperlukan dukungan di tingkat nasional, tingkat regional dan internasional, dan tindakan multisektoral yang komprehensif dan terkoordinasi.

FCTC memiliki seperangkat aturan yang digunakan untuk mengatur tindakan negara dalam rangka pengendalian tembakau. Aturan – aturan tersebut termuat dalam teks konvensi WHO FCTC. Di mana aturan – aturan tersebut memuat kewajiban, larangan dan anjuran bagi pihak – pihak yang terlibat dalam konvensi dalam rangka pengendalian tembakau. Dalam hal prosedur pembuatan keputusan, keputusan yang dibuat oleh FCTC adalah keputusan bersama dari para anggota. Anggota - anggota rezim bersama – sama menetapkan pilihan dan merumuskan suatu keputusan. Keputusan dan pilihan ini kemudian akan disepakati dan dilaksanakan oleh anggota (WHO FCTC 2003). Norma yang terdapat pada FCTC adalah kepatuhan negara – negara dan pihak – pihak yang turut serta dalam konvensi untuk bertindak sesuai dengan peraturan dan tujuan konvensi. Sesuai dengan *Interest-based Theories of Regimes*, FCTC memiliki peraturan yang mengkoordinasikan perilaku negara – negara yang tergabung dalam FCTC, untuk mencapai tujuan utamanya, yaitu untuk mengurangi tembakau. FCTC menentukan langkah – langkah untuk mengurangi tembakau dengan mengurangi permintaan tembakau (pasal 6-11) dan suplai tembakau (pasal 15-17).

SEATCA sebagai bagian dari FCTC menjadi pilar utama dalam implementasi FCTC di Asia Tenggara. SEATCA yang langsung berhubungan dengan para pembuat kebijakan di negara – negara Asia Tenggara dapat mempengaruhi kebijakan pengendalian tembakau negara – negara Asia Tenggara dengan lebih intensif. SEATCA juga telah menyesuaikan visinya dengan prinsip perang global melawan tembakau yang ditetapkan FCTC. Melalui perang global melawan tembakau, SEATCA ingin menciptakan Asia Tenggara yang bebas tembakau (SEATCA 2011).

Prinsip khusus yang dimiliki FCTC juga telah diwujudkan oleh negara – negara Asia Tenggara dengan membentuk SEATCA. SEATCA menjadi wadah bagi kerjasama multisektoral di tingkat regional Asia Tenggara. Sesuai dengan prinsip tindakan multisektoral yang komprehensif dan terkoordinasi, SEATCA merupakan kolaborasi dari orang – orang yang memiliki keahlian spesifik dan pengalaman yang berbeda - beda, dan berhubungan langsung dengan pembuat kebijakan dengan berbagi perspektif mereka dan berbagi informasi perkembangan pada situasi pengendalian tembakau di negara masing-masing, yang memberikan wawasan kunci untuk menetapkan arah kebijakan dan prioritas SEATCA. Proses ini memungkinkan SEATCA untuk memperkuat pengendalian tembakau di setiap negara (SEATCA 2011).

Dalam proses pembuatan keputusan, SEATCA memimpin cara untuk memperkuat interaksi dan kolaborasi antara negara-negara mitranya dalam berbagi keahlian dan sumber daya. SEATCA bertindak sebagai katalis untuk memastikan konsolidasi informasi dan sumber daya di seluruh negara-negara mitra, mengingat adanya ketidakseimbangan dalam ketersediaan sumber daya dan tingkat kapasitas untuk mempengaruhi pengambilan keputusan di setiap negara (SEATCA 2011). Dengan koordinasi yang dilakukan, akses sumber daya akan cukup untuk memfasilitasi kebutuhan masing-masing negara mitra untuk membuat sebuah keputusan. Sesuai dengan norma yang dimiliki FCTC, yaitu kepatuhan negara – negara anggota, norma yang terdapat pada SEATCA memiliki cakupan yang lebih sempit,

yaitu kepatuhan negara – negara Asia Tenggara terhadap langkah – langkah implementasi FCTC yang ditetapkan SEATCA pada program – programnya.

Untuk mengukur efektivitas SEATCA, penulis menggunakan beberapa indikator, yaitu keberhasilan dan kontribusi SEATCA dalam menangani permasalahan tembakau, tingkat kepatuhan Malaysia terhadap peraturan yang dibuat oleh SEATCA setelah mengadopsi FCTC, tingkat perdagangan rokok ilegal di Malaysia pada tahun 2010-2012 dan tingkat kerugian pajak di Malaysia pada tahun 2010-2012.

Seperti yang telah dibahas sebelumnya, Malaysia telah mematuhi FCTC dan SEATCA dengan beberapa kali mengamandemen Undang – Undang Pengendalian Tembakau 2004, untuk menyesuaikan peraturannya dengan FCTC. Akan tetapi, Malaysia belum membuat peraturan khusus untuk implementasi Pasal 15 FCTC, yaitu penanganan perdagangan rokok ilegal. Menurut data implementasi pasal 15 yang dimiliki oleh FCTC, pada tahun 2010 tidak ada perubahan yang signifikan dalam pelaksanaan Pasal 15 di Malaysia sejak laporan terakhir pada tahun 2008. Sampai tahun 2012 juga belum ada perubahan signifikan dalam implementasi pasal 15. Malaysia belum membuat peraturan khusus untuk penanganan perdagangan rokok ilegal. Sampai tahun 2012, Undang – Undang Pengendalian Tembakau Malaysia belum memuat peraturan khusus mengenai perdagangan rokok ilegal.

Salah satu langkah yang telah dilakukan SEATCA untuk mendorong kebijakan di antaranya, adalah dengan membuat program *Southeast Asia Initiative on Tobacco Tax*. Di mana melalui program tersebut, SEATCA mendorong negara – negara anggotanya untuk menerapkan pajak yang lebih progresif, atau dengan kata lain meningkatkan pajak terhadap produk tembakau, dengan tujuan untuk meningkatkan pendapatan dari tembakau dan mengurangi konsumsi tembakau. Peningkatan pendapatan dari tembakau tersebut juga digunakan untuk program pengendalian tembakau yang berkelanjutan. Dalam program ini Malaysia menjadi contoh bagi negara – negara berpenghasilan rendah dan menengah di Asia Tenggara, seperti Indonesia, Kamboja, Laos, Filipina dan Vietnam. Malaysia melakukan langkah peningkatan pajak terhadap produk tembakau. Pada tahun 2011 pajak yang dikenakan terhadap produk tembakau naik menjadi 48% per produk (SEATCA 2012). Bahkan, pada tahun 2012 pajak produk tembakau naik kembali menjadi 52% (SEATCA 2013).

Selain kenaikan pajak, pemerintah Malaysia juga telah menerapkan larangan untuk kemasan yang berisi kurang dari 20 batang. Padahal, kemasan yang berisi 14 batang, menyumbang sepertiga pasar Malaysia pada tahun 2009 (European Parliament, 2014). Selain itu, Malaysia juga menentukan harga eceran minimum. Pada tahun 2010, Malaysia menerapkan menentukan harga minimum untuk satu bungkus rokok berisi 20 batang, yaitu sebesar 6,40 RM (21.120 Rupiah). Pada tahun 2012 harga minimum naik kembali menjadi 7 RM (23.100 Rupiah) (Chaudhry 2012). Meningkatnya pajak ini membuat harga rokok legal menjadi meningkat pula. Pada tahun 2012 harga rata-rata dari satu bungkus rokok legal adalah 8.60 RM (28.380 Rupiah) (Chaudhry 2012).

Kebijakan SEATCA yang meningkatkan pajak di negara – negara Asia Tenggara, termasuk Malaysia membawa dampak negatif pada industri. Permintaan tembakau kepada industri rokok legal menurun. Diperkirakan industri tembakau di Malaysia seharusnya menyumbang pendapatan negara sebesar 2 miliar USD (28 trilyun Rupiah) setiap tahun, tetapi industri tembakau justru mengalami penurunan dalam bisnisnya. Prevalensi permintaan rokok berpindah ke rokok ilegal (www.sharesinv.com/articles/2015/01/27/british-american-tobacco-msia-98-payout-ratio-a-good-dividend-play). Para perokok memilih rokok ilegal yang dijual dengan harga yang rendah, yaitu sekitar setengah dari harga rokok legal. Pada tahun 2012, rokok ilegal di Malaysia dan dijual dengan harga minimum 2 RM (6.600 Rupiah) per bungkus berisi 20 batang, dan rokok ilegal yang berasal dari sindikat dijual secara ilegal oleh beberapa pengecer di seluruh bagian negara Malaysia seharga 3,5 RM (11.550 Rupiah) setiap bungkus berisi 20 batang. Kesenjangan harga antara rokok ilegal dan legal sangat jauh.

Beralihnya prevalensi perokok dari rokok legal ke ilegal ini menjadi daya tarik bagi para pelaku penyelundupan rokok. Permintaan rokok ilegal yang tinggi, membuat para pelaku penyelundupan memanfaatkannya untuk memperoleh keuntungan. Keuntungan ekonomi yang dapat diperoleh jauh melebihi risikonya (on.wsj.com/1aJtzdm). Larangan terhadap kemasan yang berisi kurang dari 20 batang tidak menjadi masalah bagi perokok. Karena mereka bisa tetap mendapatkan rokok yang berisi kurang dari 20 batang di pasar ilegal.

Data dari Euromonitor International menunjukkan bahwa penjualan rokok legal pada tahun 2010-2012 menurun. Jumlah perdagangan rokok ilegal juga menurun tetapi persentasenya tetap tinggi. Penurunan jumlah rokok ilegal di bawah 1 persen dari jumlah rokok legal setiap tahunnya. Pada tahun 2011 persentase rokok ilegal dibandingkan rokok legal hanya turun 0,3 % dibandingkan tahun 2010, yaitu dari 36,6% menjadi 36,3 persen dari keseluruhan konsumsi rokok. Kemudian pada tahun 2012 persentase rokok ilegal hanya turun 0,8 % dari tahun 2011, dari 36,3% menjadi 35,5 persen dari keseluruhan konsumsi rokok. Perdagangan rokok ilegal terhadap rokok legal tetap tinggi, yaitu di atas 30 % atau sepertiga dari perdagangan rokok di Malaysia. Bukti bahwa tingkat perdagangan rokok ilegal dapat dikatakan tinggi adalah pada tahun 2011 Malaysia menjadi peringkat pertama di 10 negara Asia Pasifik yang menjadi pasar tertinggi rokok ilegal, yaitu di atas Hongkong, RRC, Pakistan, Filipina, India, Vietnam, Taiwan, Indonesia, Uzbekistan, dan Azerbaijan (Euromonitor International 2012).

Selain itu, tujuan SEATCA pada awalnya mendorong Malaysia untuk menaikkan pajak salah satunya juga bertujuan untuk meningkatkan pendapatan dari sektor tembakau. Tetapi pendapatan Malaysia dari pajak tembakau pada tahun 2011 yang berjumlah 1.645.569.620 USD (23 trilyun Rupiah) (SEATCA 2013) justru menurun menjadi 1.063 juta USD (15 trilyun Rupiah) pada tahun 2012 (Kementerian Keuangan Malaysia 2012). Menurunnya jumlah pendapatan ini disebabkan menurunnya jumlah permintaan rokok legal di Malaysia.

Pendapatan yang jauh menurun tersebut juga terjadi bersama tingginya kehilangan pajak tembakau di Malaysia akibat perdagangan rokok ilegal. Pada tahun 2012 Malaysia kehilangan pajak sebesar 622 juta USD (2,1 trilyun Rupiah). Pajak yang hilang ini terbilang tinggi karena jumlahnya lebih dari sepertiga pendapatan yang diperoleh Malaysia dari pajak tembakau pada tahun tersebut. Besarnya kehilangan pajak Malaysia, membuat Malaysia menjadi negara dengan jumlah kehilangan pajak tertinggi di Asia Tenggara pada tahun 2012 (Gangophadyay 2013).

SEATCA untuk mencapai misinya telah melakukan langkah – langkah percepatan implementasi FCTC di Asia Tenggara. Tetapi, SEATCA hanya berfokus pada pengurangan permintaan rokok seperti yang disebutkan oleh pasal 6 – 17 FCTC, tetapi belum melakukan langkah untuk mengurangi konsumsi tembakau melalui pengurangan suplai tembakau, khususnya pasal 15 FCTC.

PENUTUP

Hasil penelitian sesuai indikator dalam penelitian ini, SEATCA sebagai pilar utama pengendalian tembakau di Asia Tenggara, tidak efektif dalam penanganan perdagangan rokok ilegal di Malaysia tahun 2010 – 2012. Tingkat perdagangan rokok ilegal menurun, tetapi hanya sedikit. Penurunan yang terjadi tidak terlalu berpengaruh, karena Malaysia pada tahun 2011 tetap menjadi negara dengan tingkat perdagangan rokok ilegal tertinggi di Asia Tenggara.

Program SEATCA yang mendorong Malaysia meningkatkan pajak tidak efektif dalam menangani perdagangan rokok ilegal di Malaysia. Program ini justru membawa dampak negatif, yaitu beralihnya prevalensi rokok ke rokok ilegal dan menurunkan pendapatan Malaysia dari sektor pajak. Pajak cukai yang hilang juga menjadi sangat tinggi.

SEATCA hanya berfokus pada pengendalian tembakau melalui pengurangan rokok legal, tetapi belum memiliki perhatian khusus terhadap implementasi pasal 15 FCTC, yaitu pengendalian tembakau melalui penanganan perdagangan rokok ilegal. SEATCA belum membuat program khusus untuk menangani masalah rokok ilegal di Malaysia. Malaysia sendiri juga belum membuat peraturan khusus untuk menghukum para pelaku perdagangan rokok ilegal. Hukum yang lemah tersebut membuat para pelaku perdagangan rokok ilegal tidak jera.

Referensi

- Chaudry, Peggy dan Alan Zimmerman. "The Impact on Plain Packaging on the Illicit Trade in Tobacco Products". *Japan Tobacco International*. (Juni 2012).
- Hagard, Stephen and Beth A. Simmons, 1987, "Theories of International Regimes", *International Organization*, Vol. 41, No.3 (Summer, 1987).
- Ross, Hana. "Controlling Illicit Tobacco Trade : International Experience". *Tobacconomics*. (Mei 2015).
- Asia-11 Illicit Tobacco Indicator, Prepared by International Tax and Investment Center and Oxford Economics. (September 2013).
- Euromonitor International. *Illicit Trade in Cigarettes : The Impact on Pakistan*. (2012).
- International Tobacco Control Policy Evaluation Project. *International Tobacco Control Southeast Asia Survey : Wave 5 ITC SEA Technical Report*. (Maret 2013).
- Rejab, Ismail dan Zariah Zain. *The Collaborative Funding Program for Southeast Asia Tobacco Control Research : The Modus Operandi of Cigarette Smuggling in Malaysia*. (Juni 2006).
- Gangopadhyay, Abhrajit. "Malaysian Tax Revenue Going Up in Smoke", <on.wsj.com/1aJtzdm>, diakses pada 3 Juni 2016.
- Hui, Tan Jia. "British American Tobacco (Malaysia): 98% Payout Ratio, A Good Dividend Play?", <www.sharesinv.com/articles/2015/01/27/british-american-tobacco-msia-98-payout-ratio-a-good-dividend-play>, diakses pada 25 Mei 2015.
- Malaysia Tobacco Control Policies. <www.tobaccocontrollaws.org/legislation/factsheet/policy_status/malaysia>, diakses pada 27 Februari 2016.
- SEATCA. "About SEATCA". <www.seatca.org/?p=4077>, diakses pada 25 Februari 2016.
- SEATCA. "About SITT". <www.tobaccotax.seatca.org/about-sitt>, diakses pada 15 Februari 2016.
- SEATCA. "SEATCA Profile". <<http://www.seatca.org/>>, diakses pada 25 September 2015.