

PROBLEMATIKA DAN ALTERNATIF SOLUSI PENGATURAN INDUSTRI ROKOK DAN PRILAKU MEROKOK

Hardisman*

ABSTRACT

Tobacco and cigarette problems in Indonesia are quite problematic. Tobacco industries have significant impact on Indonesian economic through creating employment opportunities in farming and manufacturing sectors. The government also gains significant revenue from taxes on tobacco production and trade. Due to these economic benefits, Indonesia does not have adequate regulation for tobacco control. However, the prevalence tobacco consumption is high. This condition causes high prevalence of many severe diseases such as cardiovascular, respiratory and cancer which leads to high morbidity and mortality. Even, if we compare the economic benefits and cost for the health problems, the cost for negative impact is far more than the benefits. Based on these evidences, Indonesia should control tobacco production, manufacture and trade. Some efforts should be done such as maintaining taxes rate in current level, advertising regulation, health warning on cigarette package, education campaign, free smoking in public spaces, create more job opportunities and law enforcement.

Key words: Tobacco industries, smoking habits and regulation.

Pendahuluan

Problematika industri rokok dan perilaku merokok di negara kita ini seolah-olah tidak pernah selesai. Meskipun berbagai studi tentang dampak negatif rokok ini telah jelas adanya.^{1,2} Namun untuk pelarangan atau bahkan sekedar pengaturannya pun tidak segampang yang diduga. Bahkan perilaku merokok tidak hanya pada orang dewasa tapi juga remaja dan anak-anak.^{1,3} Justru yang sangat mengherankan, himbauan dan fatwa MUI (Majelis Ulama Indonesia) akhir-akhir ini tentang perilaku merokok mendapat banyak sorotan tajam dari berbagai kalangan di negara yang mayoritas Muslim ini.

Lalu bagaimanakah sebenarnya masalah industri rokok dan perilaku merokok di Indonesia? Mengapa pengaturannya begitu sulit, bahkan iklan rokok di negara ini bebas diseluruh jenis media, yang sangat berbeda jika dilihat di berbagai negara maju. Dalam tulisan ini, penulis akan menganalisa problematika industri rokok dan perilaku merokok tersebut dan sedikit memberikan alternatif solusi.

Industri Rokok dan Aspek Sosial Ekonominya

Harus diakui bahwa industri rokok menjadi salah satu industri besar di Indonesia. Industri ini memberikan dampak ekonomis yang sangat berarti baik melalui ketersediaan lapangan kerja ataupun dari penerimaan pemerintah melalui pajak dan cukai.^{2,4,5,6} Dari sektor produksi, Indonesia menjadi produsen tembakau atau ketujuh terbesar di dunia. Dari sektor produksi ini, Indonesia memberikan sumbangan 2,5% dari total produksi tembakau dunia.^{2,7}

Industri produksi tembakau juga telah berperan penting dalam mengurangi angka kemiskinan dan

pengangguran di berbagai daerah. Terlebih lagi, peluang kerja yang terbuka dengan adanya industri rokok hampir melewati semua sektor, mulai dari pertanian, perdagangan hasil tani, pabrik rokok dan perdagangan produk jadi.⁵ Ketersediaan tenaga kerja pada semua sektor mencapai 6% dari total ketersediaan tenaga kerja.¹ Diperkirakan ada sekitar dua belas juta orang ketersediaan tenaga kerja dari semua sektor pertanian, industri dan perdagangan.¹

Pada sektor pertanian, sekitar 0,5% sampai 1% dari total lahan pertanian dan perkebunan di Indonesia digunakan untuk perkebunan tembakau.^{1,2} Sektor pertanian ini juga telah menyerap lebih dari 1% tenaga kerja dari total seluruh peluang tenaga kerja pada sektor pertanian, atau sekitar 0,5% dari total ketersediaan lapangan kerja pada semua sektor.² Dengan besarnya peluang ketersediaan lapangan kerja dari sektor pertanian tembakau maka jelaslah memberikan dampak ekonomi yang sangat tinggi.

Khusus untuk sektor industri, peluang ketersediaan tenaga kerja relatif lebih besar dibandingkan dengan negara produsen rokok lainnya. Meskipun Indonesia hanya produsen ketujuh dunia, peluang tenaga kerja industri rokok di Indonesia menempati urutan ketiga setelah Cina dan India. Hal ini disebabkan oleh industri rokok di Indonesia yang lebih pro-rakyat dengan banyak menggunakan proses manual (*hand rolled*) dalam produksinya.^{8,9}

Melalui semua sektor industri tembakau dan rokok, pemerintah atau negara juga mendapatkan keuntungan ekonomi yang besar. Pendapatan negara dari industri tembakau menempati urutan keempat setelah minyak, gas dan kayu atau hasil hutan.¹⁰ Pendapatan (*revenue*) ini didapatkan melalui pajak produksi serta cukai perdagangan dan ekspor. Rata-rata rokok dikenakan pajak yang tinggi

* Bagian Pendidikan Kedokteran
Fakultas Kedokteran Universitas Andalas

dari harga jualnya, yakni sekitar 31% hingga 40%. Hal ini tentu akan mendatangkan pendapatan ekonomi yang tinggi pula bagi negara karena produksi dan penjualan yang juga cukup tinggi. Sehingga secara total, pajak dari produksi rokok menyumbang sekitar 10% dari total pendapatan negara melalui pajak pertahun. Misalnya, pada tahun 2004 pemerintah mendapatkan pendapatan dari pajak produksi rokok sekitar US\$300 juta dari total pendapatan pajak US\$3,2 milyar.²

Peraturan Setengah Hati

Kebiasaan merokok awalnya dibawa oleh penjajah Belanda ke Indonesia. Kemudian secara cepat perilaku ini menjadi prilaku kalangan atas di Indonesia seperti para pejabat dan tuan tanah. Akhirnya, banyak orang yang meniru perilaku ini agar bisa menimbulkan kesan sebagai kelas atas yang menyebabkan perilaku merokok begitu mudah meluas. Dengan adanya hal ini, pemerintah colonial Belanda dengan mudah memrintahkan kepada para penguasa di berbagai daerah untuk melakukan penanaman tembakau. Lambat tapi pasti, wilayah nusantara di zaman kolonial sudah mulai menjadi produsen tembakau yang diiringi dengan peningkatan konsumsi rokok.²

Setelah merdeka, di Indonesia sudah banyak ditemukan perkebunan tembakau dan pabrik rokok. Dengan alasan ekonomi melalui ketersediaan lapangan kerja bagi rakyat, pada saat itu pemerintah boleh dikatakan tidak memounyai peraturan untuk masalah produksi rokok dan perilaku merokok.^{1,2,11}

Bahkan keadaan seperti ini tidak banyak berubah hingga tahun 1998. Pemerintah Orde Baru (1966-1998) dengan mengedepankan pertumbuhan ekonomi dan percepatan pembangunan tidak mengeluarkan peraturan untuk pembatasan produksi tembakau dan rokok. Bahkan sebaliknya, pemerintah berusaha selalu meningkatkan Pendapatan Domestik Bruto (PDB/ *Gross Domestic Product: GDP*) melalui sektor pertanian sebagai sektor unggulan. Tentunya pertanian tembakau adalah salah satunya yang terus berusaha ditingkatkan.²

Akhirnya dengan pertimbangan dampak negatif yang ditimbulkan oleh rokok serta desakan dari berbagai organisasi termasuk WHO dan UNICEF, akhirnya mulai tahun 1999 pemerintah Indonesia mulai mengeluarkan peraturan tentang produksi dan distribusi tembakau dan produknya. Pada tahun ini dikeluarkan PP No.8 tahun 1999 yang berisikan peraturan tentang peringatan bahaya pada bungkus rokok, kadar tar dan nikotin dan pelarangan merokok di tempat umum. Namun, pelaksanaan peraturan ini tidak berjalan sebagaimana mestinya, terutama tentang larangan merokok ditempat umum karena tidak adanya hukuman yang tegas terhadap pelanggarnya.²

Pada tahun 2000, peraturan tentang tembakau dan rokok diperbaharui dengan PP No.38-2000. Pada PP ini dipertegas tentang aspek periklanan, dimana iklan rokok hanya diperbolehkan malam hari jam 21:30 hingga 05:00 di media elektronik untuk membatasi paparannya terhadap anak-anak. Akan tetapi, PP yang baru ini memebrikan

kelonggaran terhadap perusahaan rokok kecil dan menengah hingga tujuh tahun dalam pembatasan tar dan nikotin serta peraturan dan beban perusahaan lainnya.² Hal ini tentu akan memperlihatkan inkonsistensi pelaksanaan peraturan tersebut.

Belum lagi peraturan tahun 2000 dilasanakan secara sempurna, pada tahun 2003 dikeluarkan peraturan baru PP no.19-2003. Pada PP ini kembali diberikan kemudahan dengan tidak adanya pembatasan kadar tar dan nikotin. Meskipun demikian setiap rokok yang akan dipasarkan harus diuji terlebih dahulu dilaboratorium akan kadartar dan nikotinnya kemudian mencantumkan kadarnya tersebut pada bungkus rokok.² Meskipun kelihatannya peraturan baru ini ada perbaikan, tetapi justru malah lebih tidak melindungi rakyat dengan bebasnya kadar nikotin dan tar tersebut.

Prevalensi Merokok

Sebagai salah satu penghasil tembakau dan rokok terbesar di dunia, ternyata konsumsi rokok di Indonesia juga tinggi. Indonesia merupakan konsumen rokok terbesar kelima di dunia setelah Cina, Amerika Serikat, Rusia dan Jepang. Rata-rata konsumsi rokok di Indonesia mencapai 200 milyar batang pertahun.^{2,12} Sehingga dengan demikian tingginya angka konsumsi rokok, dengan jumlah penduduk sekitar 220 juta, maka di negara ini setiap orang terimbas konsumsi rokok rata-rata 2,5 batang perhari. Meskipun ada peraturan tentang tembakau dan rokok di Indonesia, ironisnya pada sebagian daerah di Indonesia prevalensi perokok justru meningkat.¹²

Achadi et al. (2005) menyebutkan sekitar 62% laki-laki di Indonesia dapat dikategorikan perokok. Angka ini diprediksi akan terus meningkat sekitar 8,2% pertahun,² dan antara tahun 1990 dan 1995 telah terjadi peningkatan 48%,¹³ Lebih menjadi perhatian lagi, mayoritas perokok ini adalah remaja usis 15 sampai 20 tahun.²

Dengan jumlah penduduk yang besar dan disertai dengan angka perokok yang juga tinggi, maka tidaklah mengherankan jika Indonesia juga menjadi pasar terbesar rokok kedua di Asia. Bahkan, dengan kurangnya pengaturan dan kontrol, angka peningkatan perokok di Indonesia adalah yang terbesar di dunia.^{1,5}

Dampak Negatif

Merokok telah diketahui dengan jelas berdampak negatif bagi kesehatan. Rokok adalah resiko utama terjadinya kanker paru,¹⁴ penyakit kardiovaskuler seperti infark miokard akut,^{15,16} hipertensi¹⁷ dan gangguan kehamilan.¹⁸

Dengan tingginya angka konsumsi rokok di Indonesia, tentunya juga akan diiringi dengan tingginya berbagai penyakit. Pada tahun 1998, terdapat sekitar 6 juta kasus atau penyakit yang berhubungan dengan rokok di Indonesia. Merokok berkaitan dengan 90% dari total kasus kanker mulut, kanker tenggorokan dan kanker paru, 75% dari penyakit paru obstruktif kronis (PPOK) dan 40% dari penyakit kardiovaskuler.¹

Secara langsung ataupun tidak langsung, tingginya angka morbiditas atau penyakit yang berkaitan dengan konsumsi rokok meningkatkan angka pengobatan dan biaya kesehatan lainnya. Biaya pengobatan untuk penyakit untuk penyakit yang berkaitan dengan konsumsi rokok menelan sekitar 50% dari total PDB negara ini. Disamping itu morbiditas akibat rokok juga menurunkan produktifitas seseorang. Namun tentunya kerugian tidak langsung ini tidak dapat dilihat dan kadang tidak dirasakan.¹⁹

Umumnya penyakit-penyakit yang berkaitan dengan konsumsi rokok berkembang menjadi penyakit yang mematikan. WHO (*World Health Organization*) memperkirakan kematian yang berhubungan dengan konsumsi rokok 3,5 juta orang diseluruh dunia setiap tahun, dan hal ini diperkirakan terus meningkat menjadi 10 juta orang pertahun antara tahun 2020 dan 2030. Sangat menyedihkannya lagi, 70% dari angka kematian ini terjadi di negara-negara berkembang.²⁰ Dengan tingginya angka perokok dan prevalensi penyakit akibat rokok di Indonesia tentu juga meningkatkan angka kematian. Achadi et al. (2005) menyebutkan bahwa ada sekitar 10% dari total angka kematian di Indonesia adalah akibat dari merokok.²

Perlunya Pengaturan dan Alternatif Solusi

Tidaklah dapat dipungkiri bahwa Indonesia telah mendapatkan keuntungan ekonomi dari industri rokok melalui ketersediaan tenaga kerja dan penghasilan pemerintah melalui pajak. Secara tidak langsung dengan keuntungan ekonomi ini, pemerintah dapat menggunakannya untuk pembiayaan kesehatan melalui peningkatan infrastruktur dan fasilitas kesehatan. Bagi masyarakat dengan adanya ketersediaan lapangan kerja dan peningkatan penghasilan melalui pekerjaan di industri rokok tentu juga akan meningkatkan kemampuan mereka untuk mendapatkan layanan kesehatan.

Akan tetapi, dampak negatif jauh lebih berat dari manfaat ekonomi yang diperoleh tersebut. Berdasarkan hitungan ekonomi, dengan kerugian 50% dari total PDB, maka tahun 2005 berarti kerugian akibat rokok adakah sekitar US\$124 milyar. Sementara pada tahun yang sama pendapatan dari industri tembakau hanya sekitar US\$ 300 juta.² Bahkan kalau disadari lebih lanjut, maka kerugian akibat rokok bukan hanya masalah ekonomi tetapi adalah masalah kualitas hidup, kesehatan dan kematian. Oleh keran itu Indonesia harus melakukan kontrol dan penmgaturan yang tepat terhadap industri rokok dan prilaku merokok.

Berikut ini adalah berbagai strategi solusi yang dapat dilakukan, diantaranya pengaturan pajak, pengauturan penjualan dan periklanan, pendidikan dan penyuluhan, menciptakan tempat dan daerah bebas rokok serta terus menciptakan lapangan kerja lainnya.

Pengaturan Pajak

Menurut WHO pengaturan dan peningkatan pajak produksi dan perdagangan rokok dapat mengontrol peningkatan produksi dan distribusi rokok di suatu negara.²⁰ Hal ini berdasarkan asumsi bahwa dengan kebijakan

peningkatan pajak akan diiringi dengan peningkatan harga jual eceran dari rokok tersebut. Sehingga dengan demikian akan diiringi juga dengan pembatasan konsumsi oleh konsumen.^{21,22}

Akan tetapi, peningkatan harga rokok untuk mengurangi konsumsi belum terbukti ampuh di Indonesia.^{2,23} Achadi et al. (2005) melaporkan bahwa dengan peningkatan 10% pajak produk tembakau di Indonesia hanya menurunkan konsumsi 3,5 hingga 6% saja. Bahkan dalam waktu dan skala yang lebih luas, antara tahun 1997 dan 2000 pajak produk tembakau telah meningkat 100% tetapi produksi dan distribusinya hanya menurun 0,24%.² Terlebih lagi orang yang benar-benar kecanduan rokok tidak peduli dengan berapapun harga rokok. Malahan sebaliknya, peningkatan harga rokok menjadi beban tambahan bagi orang-orang miskin perokok.²³

Begitu juga halnya dengan pertimbangan pajak rokok di Indoensia saat ini. Pajak rokok di Indonesia saat ini sudah tinggi, yakni sekitar 30-40% harga jual, tentu tidak mungkin terus ditingkatkan persentasenya. Oleh karena itu, Pengaturan pajak di Indoensia yang tepat adalah dengan tetap mempertahankan pajak pada level saat ini dan mengontrol penggunaannya.

Pengaturan Iklan dan Penjualan

Iklan rokok diakui sangat berperan dalam tingginya konsumsi rokok, terutama peningkatan konsumsinya pada anak dan remaja.^{24,25} Dengan pengaturan iklan yang sangat terbatas di Indonesia, kita bisa menyaksikan iklan rokok diseluruh media elektronik, cetak dan bahkan hampir baliho dan papan iklan disepanjang jalan. Perusahaan rokok dengan teknik pemasaran yang bagus mencoba memberikan citra bahwa rokok adalah symbol kejantanan (*macho*). Hal inilah yang menjadi salah satu pengaruh terhadap meningkatkan konsumsi rokok pada remaja pria di Indonesia.¹ Lebih lanjut, iklan yang ada di televisi memberikan citra dan pesona tersendiri dan lebih atraktif bagi anak dan remaja.

Oleh karena itu salah satu strategi yang dapat dilakukan adalah dengan melarang iklan rokok pada televisi dan pembatasan pada media elektronik dan media lainnya.

Penyuluhan dan Pendidikan Masyarakat

Kontrol terhadap distribusi dan konsumsi rokok juga harus dilakukan dengan program penyuluhan pada masyarakat. Penyuluhan itu termasuk tentang bahaya terhadap rokok dan kepedulian terhadap lingkungan sekitar saat merokok,^{11,20,22} serta perlunya kesadaran bahwa tidak adanya citra maskulin pada perokok. Program pendidikan dan penyuluhan ini harus senantiasa dilakukan di berbagai media elektronik, cetak dan media periklanan lainnya sebagai pengganti iklan rokok.

Program penyuluhan ini tentu harus mendapat dukungan dari pemerintah dan organisasi massa baik masalah pendanaan ataupun program pelaksanaannya.