

October 2023

Agenda COP10 FCTC dan dokumen pendukung: implikasi terhadap masa depan pengurangan bahaya tembakau

Sesi ke-10 Konferensi Para Pihak (COP10) pada Konvensi Kerangka Kerja tentang Pengendalian Tembakau (FCTC) berlangsung di Panama, 20-25 November 2023.

Diskusi dan keputusan di pertemuan-pertemuan ini memengaruhi kebijakan pengendalian tembakau di tingkat nasional. Keputusan-keputusan ini akan sangat menentukan masa depan produk nikotin yang lebih aman (SNP), seperti vape nikotin (rokok elektrik), snus, kantong nikotin, dan produk tembakau yang dipanaskan (HTP). Ketersediaan produk-produk ini sangat penting untuk mewujudkan potensi pengurangan bahaya tembakau (THR) bagi kesehatan masyarakat dalam upaya global memerangi kematian dan penyakit terkait rokok.

Pada bulan April 2023, [Makalah Taklimat kami menjelaskan definisi FCTC, definisi pertemuan COP, dan cara kerjanya](#). Dokumen ini memberikan pembaruan berdasarkan [Agenda dan dokumen yang menyertai pertemuan COP10](#) yang diterbitkan pada bulan September 2023, dan mempertimbangkan implikasi pertemuan ini terhadap SNP dan pengurangan bahaya tembakau.

Ke mana arah tujuan COP10?

Poin utamanya adalah pengurangan dampak buruk tembakau saat ini tidak ada dalam proses tersebut.

Pengurangan bahaya merupakan salah satu dari tiga pilar Konvensi Kerangka Kerja tentang Pengendalian Tembakau. Pasal 1.d FCTC mendefinisikan pengendalian tembakau sebagai “serangkaian strategi penawaran, permintaan, dan pengurangan bahaya yang bertujuan untuk meningkatkan kesehatan masyarakat dengan menghilangkan atau mengurangi konsumsi produk tembakau dan paparan asap tembakau” [ada penekanan]. Namun, meskipun demikian, pengurangan dampak buruk belum dibahas dalam pertemuan COP hingga saat ini.

Baik Agenda, maupun dokumen-dokumen COP10 yang diterbitkan, maupun berbagai laporan lain tidak bermaksud memengaruhi Para Pihak di COP untuk mempertimbangkan bahwa SNP menawarkan suatu peluang bagi kesehatan masyarakat. Tidak ada panduan bagi negara-negara yang ingin memasukkan THR dan SNP ke dalam kebijakan pengendalian tembakau mereka, termasuk cara mengaturnya sesuai tingkat risiko yang ditimbulkan.

SNP ditampilkan sebagai ancaman terhadap pengendalian tembakau, dan bukan sebagai alat potensial untuk mendukung peralihan dari merokok dan mengurangi penggunaan tembakau yang berisiko tinggi.

Secara keseluruhan, dokumen-dokumen COP10 berupaya untuk menggabungkan semua produk tembakau dan produk yang mengandung nikotin ke dalam satu kategori, dan dokumen tersebut gagal membedakan antara produk tembakau berisiko tinggi dan SNP. Tujuannya untuk mendorong para Pihak untuk melarang atau mengatur penggunaan SNP dengan ketat.

Pesan-pesan poin utama yang menjadi ancaman terhadap THR dan akses konsumen terhadap SNP adalah:

- memperlakukan semua SNP sama seperti tembakau yang mudah terbakar;

- memperluas dan menerapkan peraturan produk tembakau untuk semua bentuk nikotin dan produk tembakau;
- mendefinisikan semua aerosol yang dihasilkan dari “produk tembakau baru dan berkembang” sebagai ‘asap’;
- menerapkan larangan dan/atau peraturan yang sama pada SNP seperti pada rokok konvensional, termasuk larangan merokok di tempat yang dilarang merokok, peringatan kesehatan dengan gambar besar, kemasan polos, dan larangan terhadap semua iklan, promosi dan sponsor;
- melarang semua produk vape ‘sistem terbuka’;
- melarang semua rasa kecuali tembakau untuk semua SNP; serta,
- mengenakan pajak pada semua produk yang mengandung nikotin dengan tarif yang sama seperti rokok.

Dokumen-dokumen tersebut berisi banyak rekomendasi kebijakan namun tidak memiliki bukti pendukung. Bukti yang disertakan sangat selektif. Tak ada satu pun dokumen yang mengutip **bukti terbaru dari Cochrane Review**. Bukti ini merupakan standar emas global dalam tinjauan sistematis, yang menemukan “bukti dengan kepastian tinggi bahwa rokok elektrik nikotin lebih efektif dibandingkan terapi pengganti nikotin (NRT) tradisional dalam membantu orang untuk berhenti merokok”.

Panduan Agenda COP10 FCTC dan dokumen pendukung

Dalam dokumen-dokumen Agenda, SNP sebagai suatu kelompok disebut “produk tembakau baru dan berkembang”. Kategori produk digambarkan sebagai ENDS (Sistem Pengiriman Nikotin Elektronik), atau disebut juga vape nikotin atau rokok elektrik; produk tembakau yang dipanaskan (HTP); dan kantong nikotin. D-ENDS adalah akronim baru untuk ENDS sekali pakai.

Provisional Agenda disusun oleh Sekretariat FCTC dengan berkonsultasi bersama Biro COP.

Provisional Agenda Beranotasi menyediakan rincian mengenai imbauan Sekretariat untuk dilakukan Para Pihak. Ini biasanya dilakukan untuk mencatat dan memberikan panduan lebih lanjut, atau menyetujui rancangan keputusan. Daftar dokumen yang terkait dengan butir Agenda tersedia [di sini](#).

Terdapat sejumlah dokumen lain yang tidak tercantum di situs web FCTC yang ikut memengaruhi hasil COP10. Beberapa di antaranya tidak berada dalam ranah publik, namun dirujuk dalam dokumen yang telah dipublikasikan. Ini mencakup dokumen-dokumen yang dikatakan berisi bukti-bukti yang mendukung kesimpulan kebijakan, beberapa di antaranya dipublikasikan [di area terbatas di situs web FCTC COP](#).

Selain dokumen resmi, terdapat berbagai publikasi yang dipublikasikan secara luas oleh WHO, dengan maksud untuk memengaruhi Para Pihak. Ini mencakup [halaman tanya jawab WHO tentang rokok elektronik](#), yang berisi penuh dengan [kesalahan dan informasi yang salah](#). Publikasi lainnya adalah [Laporan WHO tentang Epidemi Tembakau Global 2023](#) yang baru-baru ini diterbitkan, yang didanai Bloomberg Philanthropies, sebuah organisasi yang telah [menyalurkan dana untuk kampanye anti-vape](#).

Butir dan dokumen Agenda Khusus

Ada banyak yang perlu dibaca dan diuraikan. Beberapa isu bersifat sangat spesifik, sementara isu lainnya lebih subjektif dan memerlukan pengetahuan ahli untuk menafsirkan arah tujuannya. Di bawah ini butir-butir Agenda yang mungkin mempunyai dampak terbesar terhadap masa depan SNP dan THR.

Agendanya terfokus pada diskusi seputar nikotin dan SNP, hanya sebagian kecil yang menyebutkan merokok.

Butir Agenda yang berkaitan dengan THR dan SNP, sebagaimana tercantum dalam Provisional Agenda

Butir 6.1 Penerapan Pasal 9 dan 10 FCTC WHO (Peraturan tentang isi dan pengungkapan produk tembakau): laporan oleh Biro, oleh Kelompok Ahli dan WHO – Dokumen [FCTC/COP/10/5](#), [FCTC/COP/10/6](#) dan [FCTC/COP/10/7](#)

Pasal 9 dan 10 FCTC meliputi peraturan kandungan produk tembakau dan pengungkapannya.

Dokumen kunci untuk butir Agenda ini adalah [FCTC/COP/10/7](#). Dokumen ini melaporkan kemajuan yang dicapai WHO terkait peraturan produk tembakau, namun juga menunjukkan bahwa penelitian yang dilakukan sangatlah sedikit. Dokumen ini berupaya mendefinisikan kembali istilah “berhenti” dan mengabaikan manfaat kesehatan yang didapatkan ketika seseorang berhasil beralih dari rokok ke SNP, dengan cara mempertanyakan (paragraf 24) apakah “seseorang yang telah beralih dari rokok konvensional ke penggunaan vape nikotin secara berkelanjutan dapat dianggap telah berhasil ‘berhenti’”. Pada paragraf 69, dokumen tersebut mengklaim (secara keliru, lihat [tinjauan standar terbaik Cochrane yang disebutkan di atas](#)) bahwa “bukti-bukti tidak mendukung penggunaan ENDS atau ENNDS sebagai alat bantu untuk berhenti merokok di tingkat populasi”.

Para Pihak dalam COP diajak untuk mempertimbangkan penerapan langkah-langkah peraturan yang restriktif terhadap vape nikotin (termasuk vape sekali pakai), HTP dan kantong nikotin, serta rasa-rasa pada produk-produk tersebut ([FCTC/COP/10/7](#) paragraf 68-75).

Langkah-langkah yang disarankan terkait “produk tembakau baru dan berkembang” antara lain:

- larangan terhadap “produk-produk tembakau baru dan berkembang”;
- apabila tidak dilarang, Para Pihak harus mempertimbangkan larangan terhadap seluruh pemasaran komersial “produk tembakau baru dan berkembang”;
- untuk kantong nikotin, mencegah segala bentuk pemasaran, serta mencegah klasifikasinya sebagai produk farmasi kecuali disetujui melalui peraturan farmasi; dan,
- mempertimbangkan larangan atau peraturan ketat terhadap vape sekali pakai (D-ENDS).

Para pihak juga diimbau untuk menyetujui rancangan keputusan untuk mengganti Kelompok Kerja (Working Group) dengan Kelompok Ahli (Expert Group). Ini penting karena Kelompok Kerja bersifat terbuka untuk semua Pihak, sedangkan Kelompok Ahli ada di bawah kendali Biro FCTC dan berkaitan erat dengan badan-badan WHO, seperti [TobReg](#) dan [TobLab](#), serta LSM yang didanai Bloomberg, yang kesemuanya cenderung menentang pengurangan bahaya tembakau.

Butir 6.2 Iklan, promosi, dan sponsor tembakau: penggambaran tembakau di media hiburan: laporan oleh Kelompok Kerja – Dokumen [FCTC/COP/10/8](#)

Dokumen [FCTC/COP/10/8](#) mencakup usulan luas untuk membatasi iklan, promosi dan sponsor tembakau (TAPS), yang diatur dalam Pasal 13 FCTC. Penggeraknya adalah bagaimana cara mengadaptasi pedoman FCTC ke lanskap media sosial yang baru.

Rancangan keputusan tersebut ([FCTC/COP/10/8](#) Lampiran 2 halaman 12) mengingatkan Para Pihak untuk menerapkan langkah-langkah tentang periklanan, promosi, dan sponsor pada “produk-produk tembakau baru dan berkembang”.

Jika Para Pihak mengadopsi pedoman dalam Lampiran 1 laporan ini, “produk tembakau baru dan berkembang” kini akan termasuk dalam peraturan TAPS dan diperlakukan sama seperti produk tembakau:

Para Pihak yang belum melarang penjualan produk-produk tembakau baru dan berkembang harus memastikan pelarangan menyeluruh terhadap iklan, promosi, dan sponsor produk-produk tembakau baru

dan berkembang, termasuk perangkat yang digunakan bersama produk-produk tersebut, yang fungsinya memungkinkan penggunaan produk-produk tersebut. (FCTC/COP/10/8 Lampiran 1 paragraf 23)

Rekomendasi-rekomendasi ini menghalangi pembuat SNP memberikan informasi faktual mengenai keamanan produk mereka yang relatif jika dibandingkan dengan rokok.

Penerapan larangan iklan akan mencegah penjualan SNP secara daring.

Dokumen tersebut mendefinisikan segala bentuk komunikasi dengan konsumen sebagai periklanan, termasuk di media sosial. Para Pihak juga didorong untuk bekerja sama dengan industri media untuk mengurangi gambar tembakau di media hiburan.

Butir 6.3 Produk tembakau baru dan berkembang: laporan oleh Sekretariat Konvensi dan WHO – Dokumen FCTC/COP/10/9 dan FCTC/COP/10/10

Butir ini berhubungan dengan “produk tembakau baru dan berkembang”. Tujuannya untuk menerapkan peraturan yang telah ada baik dalam FCTC maupun pedomannya terhadap semua SNP.

Lima tahun yang lalu, pada COP8, **Para Pihak meminta Sekretariat** untuk menyusun laporan komprehensif mengenai “riset dan bukti terkait produk tembakau baru dan berkembang, khususnya produk tembakau yang dipanaskan, mengenai dampak kesehatannya termasuk terhadap mereka yang bukan pengguna, potensi kecanduannya, persepsi dan kegunaan, daya tarik, peran potensial dalam memulai dan berhenti merokok”.

FCTC/COP/10/9 tidak mencakup definisi yang jelas mengenai “produk tembakau baru dan berkembang”.

Laporan ini berupaya mendefinisikan kembali semua aerosol sebagai ‘asap’, meskipun tanpa melibatkan pembakaran, seperti halnya vape nikotin dan HTP (**FCTC/COP/10/9** paragraf 42).

Peraturan untuk SNP diharuskan sama dengan peraturan untuk produk mudah terbakar dan tembakau, sehingga menempatkannya dalam lingkup FCTC.

Seluruh pasal dalam FCTC WHO dan pedoman implementasinya dapat diterapkan pada produk tembakau baru dan berkembang, termasuk HTP, dan diperluas ke perangkat yang diperlukan untuk penggunaannya... (**FCTC/COP/10/9** paragraf 43)

FCTC/COP/10/10 adalah laporan WHO mengenai HTP. Laporan ini menegaskan kembali bahwa HTP harus diperlakukan sama seperti produk tembakau dan bahwa pembuat kebijakan harus menerapkan peraturan produk tembakau nasional yang ada terhadap HTP. Ini mencakup peringatan kesehatan yang gamblang, perpajakan yang setara dengan produk tembakau yang mudah terbakar, larangan penggunaan untuk umum, dan larangan yang sama mengenai periklanan, promosi, dan sponsor seperti halnya larangan terhadap produk tembakau yang mudah terbakar.

Butir 7.3 Kontribusi FCTC WHO terhadap peningkatan dan pemenuhan hak asasi manusia (butir yang diusulkan oleh suatu Pihak) – Dokumen FCTC/COP/10/15

Dokumen singkat ini menyoroti tentang hak asasi manusia dan tembakau, tanpa rencana tindakan dan tidak ada permintaan keputusan dari COP. Alih-alih, COP “diimbau untuk memperhatikan laporan ini dan memberikan bimbingan lebih lanjut”.

Hanya terdapat sedikit penjelasan atau analisis tentang bagaimana hak asasi manusia bersinggungan dengan FCTC, selain pernyataan bahwa bahaya tembakau mencakup ancaman terhadap hak asasi manusia. Ini mencakup pernyataan tentang kewajiban untuk melindungi individu dari asap tembakau (paragraf 4), rujukan terhadap hak untuk hidup, hak atas standar kesehatan tertinggi yang dapat dijangkau, dan hak atas pendidikan (paragraf 5), hak-hak anak (paragraf 9), dan hak-hak perempuan, masyarakat adat, serta petani dan pekerja tembakau (paragraf 14).

Dokumen ini mengabaikan pertimbangan lain termasuk bahwa pengurangan bahaya tembakau dan akses terhadap produk nikotin yang lebih aman dapat dianggap sebagai bagian dari hak atas kesehatan berdasarkan hukum hak asasi manusia internasional (lihat, misalnya, Makalah Pengarahan GSTHR tentang “**Hak atas kesehatan dan hak untuk pengurangan bahaya tembakau**”).

Sekretariat juga kurang menyadari dampak buruk terhadap hak asasi manusia atas sejumlah tindakan pengendalian tembakau termasuk hak atas pekerjaan, pendidikan, perumahan, dan privasi.

Ancaman utama terhadap SNP adalah Sekretariat FCTC secara strategis menempatkan pemikiran sempitnya mengenai hak asasi manusia dan tembakau dalam aparat hak asasi manusia PBB (paragraf 11-14).

Kesimpulan

Ancaman-ancaman utama terhadap THR dan akses konsumen terhadap SNP dalam agenda pertemuan COP10 adalah:

- tidak adanya pertimbangan atas pengurangan bahaya tembakau, yang bertentangan dengan kewajiban FCTC untuk memasukkan hal ini sebagai salah satu dari tiga pilar pengendalian tembakau;
- pandangan negatif terhadap SNP, termasuk menganggap SNP sebagai ancaman terhadap pengendalian tembakau;
- mengklasifikasikan SNP sama dengan tembakau dan produk tembakau mudah terbakar, sehingga mendorong negara-negara untuk mengatur SNP sama seperti produk tembakau;
- perubahan tujuan, di mana FCTC berubah menjadi Konvensi Kerangka Kerja tentang Pengendalian Nikotin dan Tembakau, dengan tujuan melarang atau membatasi secara ketat akses terhadap semua produk nikotin dan tembakau.

Seperti yang telah kami sampaikan dalam penjelasan **Makalah Taklimat kami sebelumnya mengenai FCTC dan COP**, hampir tidak ada jalan bagi kelompok advokasi konsumen untuk menyampaikan pernyataan kepada FCTC yang memiliki akses sangat terbatas bagi LSM.

Satu-satunya sarana untuk mereformasi FCTC adalah melalui Para Pihak (Negara Anggota). Negara-negara yang telah menyetujui, mengaktifkan, dan mendukung akses terhadap produk nikotin yang lebih aman tentu perlu mengambil langkah-langkah untuk memastikan bahwa kemajuan mereka tidak terhambat oleh keputusan COP, dan mereka bertanggung jawab untuk memastikan bahwa potensi SNP dan THR dipertimbangkan dengan baik dalam COP10.

Untuk informasi lebih lanjut tentang hasil kerja Status Global Pengurangan Bahaya Tembakau, atau poin-poin yang diangkat dalam Makalah Singkat ini, silakan hubungi info@gsthr.org

Tentang kami: **Knowledge•Action•Change (K•A•C)** mempromosikan pengurangan bahaya sebagai strategi utama kesehatan masyarakat berdasarkan hak asasi manusia. Tim K•A•C telah memiliki pengalaman kerja lebih dari empat puluh tahun dalam pengurangan bahaya penggunaan narkoba, HIV, merokok, kesehatan seksual, dan penjara. K•A•C menjalankan **Global State of Tobacco Harm Reduction (GSTHR)** yang memetakan perkembangan dari pengurangan bahaya tembakau dan penggunaan, ketersediaan, dan tanggapan regulasi terhadap produk nikotin yang lebih aman, serta prevalensi merokok dan kematian terkait, di lebih dari 200 negara dan wilayah di seluruh dunia. Untuk semua publikasi dan data langsung, kunjungi <https://gsthr.org>

Pendanaan kami: Proyek GSTHR diproduksi dengan bantuan hibah dari **Foundation for a Smoke Free World, Inc. (“FSFW”)** sebuah organisasi global independen 501(c)(3) nirlaba AS. Proyek dan hasilnya, di bawah ketentuan perjanjian hibah dengan FSFW, secara editorial independen dari FSFW. Setiap isi, pemilihan dan penyajian fakta, serta pendapat yang diungkapkan di sini, adalah tanggung jawab penulis dan hal tersebut tidak boleh dianggap mencerminkan posisi FSFW dalam situasi apa pun.