

# **BAB 1**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang**

Tembakau mulai dikenal dunia pada 5000 SM. Pertama kali dikenal oleh orang-orang di wilayah Mesoamerika. Saat itu, orang biasa membakar dan mengunyah tembakau. Di antara suku Maya, tembakau digunakan untuk ritual dan pemujaan spiritual. Di negara bagian lain, seperti Bahama dan Teluk Meksiko, orang India merokok ketika Columbus pertama kali tiba. Di negara ini, sudah menjadi kebiasaan untuk merokok pada acara-acara perayaan dan penyambutan tamu.<sup>1</sup> Juga dalam budaya Aztec, tembakau sering dikonsumsi oleh kelas atas. Daun tembakau digunakan sebagai suplemen dalam pengobatan dengan cara dikikis kemudian dioleskan dengan bahan lain.

Menurut data Kemenkes RI, Indonesia merupakan produsen tembakau terbesar keenam setelah India, Amerika Serikat, dan Malawi, dengan produksi 136 ribu ton atau sekitar 1,91% dari total produksi tembakau dunia.<sup>2</sup> Indonesia memiliki hubungan perdagangan yang erat dengan Amerika Serikat (AS). Data menunjukkan bahwa Amerika Serikat merupakan mitra dagang terbesar Indonesia setelah China (Workman, 2017). Hubungan perdagangan antara Indonesia dan Amerika Serikat sangat erat dan tercermin dalam banyak kemitraan yang ada, antara lain impor dan ekspor mineral, bahan baku, ikan dan kerang, serta industri manufaktur tembakau berupa tembakau dan cerutu (Jati, 2014). Pemberian pengurangan pajak impor berbiaya rendah oleh AS berdasarkan General Agreement of Tariffs and Trade

---

<sup>1</sup> "Sejarah Rokok di Dunia dan Asal-Usul Masuknya ke Indonesia", diakses dari [tobakonis.com](http://tobakonis.com)

<sup>2</sup> "Indonesia sebagai negara penghasil Tembakau terbesar keenam", Kementerian Kesehatan Republik Indonesia, diakses dari <http://www.p2ptm.kemkes.go.id/infographic-p2ptm/penyakit-paru-kronik/page/12/indonesia-sebagai-negara-penghasil-tembakau-terbesar-keenam>, pada 25 Juni 2021

(GATT) di Indonesia akan semakin memperkuat kerja sama kedua negara dan memungkinkan negara-negara maju untuk membedakan tarif pajaknya. Insentif untuk meningkatkan perdagangan di negara berkembang, masih dalam pengembangan. (Rikrik Rahadian, pp. 134-144)

Dalam industri tembakau, Amerika Serikat merupakan importir produk tembakau (IHT) terbesar kedua. Posisi Indonesia setelah Malaysia yang menyumbang 15% dari total ekspor IHT Indonesia ke dunia. Sementara itu, Indonesia merupakan sumber impor tembakau AS terbesar ke Asia Tenggara, dan Indonesia berada di peringkat kelima (Simoes, 2009). Pada dasarnya, industri tembakau memberikan kontribusi yang signifikan terhadap pertumbuhan ekonomi Indonesia. Berdasarkan data Kementerian Perindustrian Republik Indonesia (Kemenperin RI), cukai pada industri tembakau, penerimaan pajak negara dari tahun ke tahun semakin meningkat. Pada tahun 2016, IHT membayar 9,65% dari total pajak penjualan Indonesia (Indonesia K. P., 2017).

Namun kerja sama yang terjalin antara Indonesia dan Amerika Serikat tentu menghadapi sebuah kendala. Hal itu terjadi pada tahun 2009, ketika Undang-Undang *The Family Smoking Prevention and Tobacco Control Act* (FSPTCA) tanggal 22 Juni 2009, sebagai hukum nasional Amerika Serikat yang menentukan produksi dan distribusi produk tembakau, yang mendistribusikan berbagai jenis tembakau di Amerika Serikat. Undang-Undang itu sendiri dengan jelas menyatakan bahwa tujuan pengaturan adalah untuk melindungi kesehatan masyarakat. Pemberlakuan Undang-Undang FSPTCA menghentikan penjualan dan produksi tembakau dan penyedap rasa di Amerika Serikat, termasuk impor rokok kretek dari Indonesia. Kasus tersebut membuat Indonesia tidak dapat mengekspor kretek dan tembakau Amerika Serikat akibat adanya larangan tersebut. Oleh karena itu, pihak Indonesia menilai penerapan peraturan ini bersifat diskriminatif,

karena tidak berlaku untuk semua jenis tembakau, termasuk rokok beraroma menthol.

Menyadari pentingnya industri tembakau dan rokok bagi negara Indonesia, maka tidak heran jika pemerintah Indonesia menentang keras pemberlakuan peraturan ini. Beberapa orang terpengaruh sebagai akibat dari penerapan aturan yang diberlakukan oleh Amerika Serikat. Misalnya, peminat tembakau kretek Indonesia laris manis di pasar AS, yang secara dramatis mengurangi pangsa pasar Indonesia di AS. Saat itu, penerimaan APBN dari konsumsi tembakau yang menyumbang 96,65% bisa turun karena terbatasnya akses penjualan. Industri produk tembakau khususnya tembakau cengkeh Indonesia dan tembakau cengkeh di Amerika Serikat. Jika dicermati, penurunan kinerja perusahaan akibat hambatan perdagangan juga akan berdampak pada produsen tembakau Indonesia. Memang, Asosiasi Produsen Tembakau Indonesia (APTI) mengemukakan keras pemberlakuan aturan tersebut, karena dikhawatirkan selain berdampak pada penjualan, juga rokok kretek akan dihapus dari warisan budaya Indonesia. (Sodiq, 2010).

Mengingat pentingnya industri tembakau bagi negara Indonesia, maka tidak heran jika pemerintah Indonesia akan bergerak untuk melaporkan dan meminta konsultasi dengan World Trade Organization (WTO). Pada tanggal 7 April 2010, Indonesia meminta konsultasi dengan Amerika Serikat mengenai FSPTCA. Indonesia menemukan bahwa AS melanggar aturan WTO dan mengklaim telah melanggar Pasal 907 Undang-Undang tersebut. Pasal III:4 Pasal GATT 1994, Pasal 2 dari TBT Agreement, dan berbagai ketentuan dalam *Sanitary and Phytosanitary Measures (SPS) Agreement* (WTO, 2014). Klaim utama Indonesia adalah bahwa larangan rokok kretek bersifat diskriminatif. Oleh karena itu, Indonesia tidak perlu lagi mengklaim bahwa AS bertindak bertentangan dengan sejumlah persyaratan prosedural tertentu berdasarkan perjanjian *Technical Barriers to Trade (TBT)* dalam rangka mempersiapkan dan melaksanakan Pasal 907 (a)

(1) (A). Dalam salah satu kesimpulan utamanya, pelarangan itu bertentangan dengan Pasal 2.1 dari Perjanjian TBT karena hal itu memberi perlakuan yang menguntungkan kepada rokok kretek dibandingkan pada rokok rasa menthol. Panel menemukan bahwa rokok kretek/cengkeh dan rokok menthol adalah “produk sejenis” dalam arti Pasal 2.1 dari Perjanjian TBT, yang sebagian didasarkan pada temuan faktualnya bahwa kedua jenis rokok itu dibumbui dan menarik bagi kaum muda.

Pada 2 September 2011 DSB mengeluarkan laporan panel untuk masing-masing pihak. DSB memenangkan tuntutan Indonesia bahwa FSPTCA memiliki pembatasan yang diskriminatif terutama pada rokok kretek Indonesia. Namun AS memberitahukan DSB tentang keputusannya untuk mengajukan banding ke Badan Banding mengenai masalah hukum tertentu yang tercakup dalam laporan panel dan beberapa interpretasi hukum tertentu yang diadopsi oleh penilaian konstruksi panel tersebut. Sementara AS tidak sepenuhnya rekomendasi yang dibuat oleh DSB dalam jangka waktu 15 bulan setelah putusan, tetapi Indonesia meminta DSB untuk menyerahkan prosesnya ke arbitrase internasional. Setelah para pihak setuju, DSB berkomitmen untuk membentuk panel arbitrase. Indonesia menuntut \$55 juta sebagai pembalasan atas insiden tersebut. Dalam hal ini, apabila Indonesia dan Amerika Serikat memilih untuk menyelesaikan kasus sengketa ini melalui mekanisme retaliasi, maka pihak Amerika Serikat harus mematuhi keputusan dari WTO untuk tidak memberlakukan UU FSPTCA, pasar rokok kretek Indonesia di AS tetap berjalan, dan AS harus membayar ganti rugi sebesar \$55 juta kepada Indonesia. Namun sebelum permintaan ini dibuat, Indonesia mengesampingkan permintaan tersebut.

Pada 13 Oktober 2014, Indonesia dan Amerika Serikat memberitahukan ke DSB bahwa mereka telah mencapai solusi yang disepakati. Adapun solusi yang disepakati, Indonesia menarik

permintaannya berdasarkan Pasal 22.2 *Dispute Settlement Understanding* (DSU) dan DSB menanggukuhkan konsensi atau kewajiban lainnya. Amerika Serikat pun mencabut keberatannya atas permintaan tersebut berdasarkan Pasal 22.2 DSU. Pada tanggal 8 Oktober 2014, Presiden Arbitrase menyampaikan kepada DSB bahwa hal ini tidak perlu diucapkan. Arbiter, menganggap telah menyelesaikan pekerjaannya (Limenta, WTO retaliation: effectiveness and purposes, 2017).

## 1.2 Rumusan Masalah

Mengapa Indonesia dan Amerika Serikat memilih menyelesaikan sengketa perdagangan rokok kretek tanpa melalui mekanisme retaliasi?

## 1.3 Kerangka Teoritik

Pada tulisan ini, penulis memilih untuk menggunakan konsep *Issue Linkage*. *Issue Linkage* adalah ketika dua isu yang berbeda kemudian dipertimbangkan oleh lebih dari satu negara dalam suatu perjanjian internasional (Maggi, 2016). Secara sederhana, *Issue Linkage* bisa dipahami sebagai suatu konsep kerja sama internasional yang menghubungkan dua isu yang berbeda menjadi satu kesepakatan tunggal. Menurut Ernst B' Haas, ada tiga pendekatan *Issue Linkage*.

1. *Tactical issue linkage*, yaitu menggabungkan dua isu berbeda untuk mendapat *pay-off*. *Tactical Issue Linkage* dilakukan untuk menciptakan *Quid Pro Quo* yang tidak akan didapatkan apabila negosiasi hanya terpaku pada satu isu saja.
2. *Fragmented Issue Linkage*, yaitu menggabungkan isu dalam satu koalisi dengan komitmen terhadap beberapa tujuan sosial. Haas memberikan contoh yaitu menghubungkan antara rezim NIEO (New Internasional Economic Order) dan LOS (Law of The Sea).
3. *Substantive Issue Linkage*, yaitu menghubungkan dua isu yang berbeda berdasarkan pembuktian intelektual bahwa menghubungkan isu-isu justru mampu memberikan keuntungan

yang lebih besar (Haas, Issue Linkage and International Regime, 1980).

Dari penjelasan tersebut, *tactical issue linkage* adalah pendekatan yang paling tepat untuk membahas kasus sengketa perdagangan rokok kretek antara Indonesia dan AS. Hal ini juga diperkuat oleh argumen Poast bahwa *tactical issue linkage* adalah cara yang paling umum dan termudah digunakan dalam kerjasama internasional untuk memvisualisasikan kepentingan nasional semua pihak. Selain itu, pendekatan *fragmented* dan *substantive issue linkage* lebih lazim di antara rezim dan organisasi internasional (Poast, 2013)

Menurut penulis, terdapat isu ekonomi lain dibalik kasus sengketa rokok kretek ini yang menyebabkan kedua negara sepakat untuk menyelesaikan kasus tersebut secara ‘tiba-tiba’. Setidaknya terdapat tiga hal yang menjadi alasan Indonesia sepakat untuk mengakhiri kasus pelarangan produksi dan penjualan rokok kretek di AS.

1. AS memberikan fasilitas GSP kepada Indonesia. Sementara kasus sengketa rokok kretek antara Indonesia dan AS masih berjalan dan akan memulai ke tahap arbitrase internasional, di waktu yang bersamaan juga dilakukan *lobbying* antara pemerintah Indonesia dengan pemerintah AS terkait masalah GSP yang berakhir masa berlakunya tahun 2013. Awalnya, program GSP tersebut tidak akan dilanjutkan oleh AS. Namun, untuk mencapai kesepakatan, pihak AS dan Indonesia sepakat untuk melakukan kebijakan *Quid Pro Quo* di mana Indonesia akan mencabut permintaannya untuk melakukan retaliasi pada kasus kretek, namun AS harus bersedia untuk memberikan fasilitas GSP tersebut kepada Indonesia setidaknya hingga akhir tahun 2017.
2. AS tidak akan menggugat larangan ekspor mineral yang ditetapkan pemerintah Indonesia. AS juga berjanji akan

membantu Indonesia dalam menegakkan Hak Kekayaan Intelektual (HKI) agar mendapat status yang lebih baik.

3. Selain ini, AS juga berjanji tidak akan mengganggu peredaran produk *cigars* dan *cigarillors* (semacam cerutu) buatan Indonesia di AS hingga ada kesepakatan lebih lanjut.

Seperti yang telah dibahas sebelumnya, bahwa kasus sengketa perdagangan rokok kretek antara Indonesia dan AS dibahas secara tunggal di WTO dengan kode kasus DS242. Namun, ternyata kedua pihak sepakat untuk menghubungkan (*linking*) isu sengketa rokok kretek tersebut dengan tiga isu di atas. Secara resmi, koneksi antara ‘kasus utama’ dan ‘kompensasi’ yang di tawarkan tercantum di dalam Press Release Kementerian Perdagangan Republik Indonesia mengenai kesepakatan kedua negara untuk mengakhiri kasus sengketa rokok kretek (Kemendag.go.id). Langkah ini ditempuh oleh kedua negara, sesuai dengan pembekalan *tactical issue linkage* bertujuan untuk mencapai kesepakatan bersama yang tidak akan mungkin tercapai jika hanya terpaut pada satu isu saja. Akan lebih mudah bagi Indonesia dan AS untuk mencapai kesepakatan pada kasus ini dengan melakukan kompensasi isu dibanding harus terus berselisih pada isu perdagangan rokok kretek saja.

#### **1.4 Hipotesis**

Indonesia dan Amerika memilih menyelesaikan sengketa tidak melalui retaliasi karena baik Indonesia maupun Amerika lebih mendapatkan keuntungan dengan menyelesaikan sengketa melalui penandatanganan MoU.

#### **1.5 Metode Penelitian**

Untuk membantu dalam menjelaskan penelitiannya, penulis menggunakan metode kualitatif. Metode kualitatif adalah literature merupakan sumber utama dan analisis sebagai pelengkap untuk menjelaskan alur serta hubungan antar variable. Penjelasan yang

deskriptif kemudian dianalisis dengan menggunakan pendekatan terror yang relevan hingga menghasilkan sebuah kesimpulan yang jelas (Leng, 2002)

Penelitian ini akan banyak membahas terkait hubungan antara Indonesia dan AS juga pengaruhnya terhadap proses penyelesaian sengketa rokok kretek Indonesia di WTO. Karena keterbatasan penulis, teknik wawancara tidak akan banyak digunakan dalam penelitian ini, dan justru akan banyak menggunakan buku, jurnal, dan tulisan akademik lainnya sebagai sumber premier. Terkait dengan alat dan teknik pengumpulan data yang digunakan oleh penulis adalah telaah pustaka atau *library research* dengan menggunakan literatur yang dianggap relevan dan sesuai dengan kasus yang dibahas. Selain itu, dengan menggunakan tulisan-tulisan yang telah ada juga akan membantu penulis untuk dapat menentukan sudut pandang dan analisis yang belum digunakan sebelumnya.

## **1.6 Batasan Penelitian**

Dalam penelitian ini perlu adanya penulis untuk memberikan batasan jangkauan dalam penelitian agar penulis tetap disiplin, dan juga dapat mempermudah penulis dalam melakukan penelitian. Berkaitan dengan hal tersebut, penelitian ini akan masuk ke dalam kategori kajian ekonomi politik internasional. Dimana dalam tulisan ini membahas mengenai fenomena politik dalam ekonomi internasional. Selain itu, beberapa bagian pembahasan dari tulisan ini membahas mengenai kompetisi dalam ekonomi internasional yang sesuai dengan penjelasan mengenai “pemenang” dan pihak yang “kalah” dalam konsep persaingan ekonomi global (Lim, 2014)

Di dalam penelitian ini membahas mengenai kajian hubungan bilateral antara kedua negara yang bersengketa dan sepakat untuk menyelesaikan kasusnya melalui WTO. Beberapa subjek yang ada dalam penelitian yakni WTO, Indonesia, dan Amerika Serikat. Adapun batasan dari penelitian ini yang hanya akan berfokus pada dinamika hubungan

ekonomi politik antara kedua negara, dan berfokus pada dampaknya dalam proses pengambilan keputusan dalam penyelesaian kasus sengketa perdagangan pada tahun 2009-2014.

### **1.7 Tujuan Penelitian**

Tujuan dari adanya penelitian ini adalah:

1. Menjelaskan alasan-alasan Indonesia dan AS memilih mengakhiri kasus tanpa melalui skema retaliasi
2. Menganalisis tujuan dan kepentingan Indonesia dan AS
3. Menganalisis aspek *win* dan *loss* kedua pihak dalam penyelesaian kasus sengketa rokok kretek.

### **1.8 Sistematika Penelitian**

#### **BAB 1**

Gambaran umum tentang hubungan antara Indonesia dan AS, yang terdiri dari latar belakang masalah, rumusan masalah, kerangka teoritik, hipotesis, metode penelitian, batasan penelitian, tujuan penelitian, serta sistematika penelitian.

#### **BAB 2**

Memaparkan terkait dengan mengapa Indonesia yang sebenarnya sudah menang di WTO dengan seketika menarik tuntutannya sehingga kasus ditutup dengan alasan telah terjadi kesepakatan antara kedua negara dan bagaimana hubungan diplomatik antara Indonesia dan AS mempengaruhi proses penyelesaian kasus tersebut.

#### **BAB 3**

Penjelasan mengenai analisis linker dari AS, tujuan yang ingin dicapai AS yakni ada bersifat ekonomi dan non-ekonomi, isu kompensasi yang ditawarkan, serta penjelasan terkait aspek win dan loss pihak AS. Selain itu juga akan dijelaskan terkait analisis linkee yang mencakup posisi Indonesia sebagai linkee, tujuan yang ingin dicapai, alasan Indonesia menerima hubungan (linking) dari AS serta aspek win dan loss Indonesia.

#### **BAB 4**

Berisikan kesimpulan dari hasil penelitian yang dilakukan oleh penulis.