

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **A. Latar Belakang**

Indonesia dan Amerika Serikat memiliki sejarah hubungan kerjasama yang sudah terbentuk sejak lama. Hubungan kerjasama tersebut tidak hanya dibidang politik, pendidikan serta budaya saja melainkan juga dalam dunia perdagangan. Sudah menjadi hal yang biasa jika dalam suatu hubungan sering kali tidak berjalan harmonis, begitu juga dengan apa yang terjadi antara Indonesia dan Amerika dalam bidang politik yang sering terjadi permasalahan. Meskipun demikian, hubungan Indonesia dengan Amerika dalam bidang lain seperti halnya didalam bidang perdagangan terus meningkat. Namun dapat dipastikan jikalau tiba-tiba krisis ekonomi melanda Amerika maka hal tersebut juga akan berpengaruh buruk terhadap negara-negara yang berkerjasama dengan Amerika. Seperti halnya krisis yang melanda Amerika pada tahun 2009 yang lalu secara tidak langsung memberi dampak yang cukup signifikan terhadap perekonomian Indonesia. Berdasarkan laporan menteri perdagangan pada tahun 2012 yang menyebutkan bahwa angka ekspor indonesia ke Amerika cenderung fluktuatif dimana tahun 2008 meningkat sebesar 12,25 %, lalu turun sebesar 16,77%

kenaikan di tahun 2010 dan 2011, masing-masing sebesar 31,49% dan 15,37% (Kementerian Perdagangan, 2012).<sup>1</sup>

Ekspor rokok kretek ke Amerika merupakan satu dari beberapa produk ekspor Indonesia. Eksistensi rokok kretek Indonesia di Amerika sudah berlangsung lebih dari 30 tahun lamanya. Industri rokok merupakan industri terbesar bagi Indonesia karena pada dasarnya industri rokok kretek Indonesia berperan aktif dalam menggerakkan serta meningkatkan perekonomian bangsa. Selain berpengaruh besar terhadap perekonomian bangsa, industri rokok juga merupakan industri yang menjadi tumpuan kehidupan para petani tembakau, pekerja industri rokok hingga para pedagang-pedagang rokok di Indonesia. Sumbangsih kretek terhadap perekonomian bangsa dapat dilihat dari besarnya pendapatan dari ekspor kretek Indonesia sebelum tahun 2010 ke Amerika. Tahun 2008 Indonesia masih mengekspor 298.932.400 batang rokok atau sebesar 6.662.992 dollar AS.<sup>2</sup> Di tahun 2009, Indonesia mengekspor 267.308.800 batang rokok atau senilai 6.451.226 dollar AS.<sup>3</sup> Akan tetapi sejak tahun 2010 Indonesia tidak bisa lagi mengalami kejayaan akan limpahan keuntungan dari ekspor kretek ke Amerika seperti sebelumnya. Hal tersebut diakibatkan karena sejak September 2009 pemerintah Amerika Serikat

---

<sup>1</sup> Jurnal Penelitian "*Kajian Kerjasama Bilateral Indonesia-Amerika Serikat Di Bidang Ekonomi Dan Keuangan*", ditulis oleh Decy Arifinsjah, Kepala Pusat Kebijakan Regional dan Bilateral Badan Kebijakan Fiskal Kementerian Keuangan, Jakarta. 2012.

<sup>2</sup> Salamuddin Daeng dkk, *Kriminalisasi Berujung Monopoli: Industri Tembakau Indonesia di Tengah*

memberlakukan kebijakan *Family Smoking Prevention and Tobacco Control Act* yang mengakibatkan rokok kretek Indonesia tidak bisa lagi masuk ke pasaran Amerika Serikat karena didalam pasal 907 (a)(1)(A) TCA dengan jelas menyatakan pelarangan rokok yang mengandung aroma dan rasa selain menthol. Aksi diskriminatif sepihak pemerintah Amerika Serikat tersebut membuat Indonesia berhenti mengekspor rokok kretek ke negara tersebut sebanyak 267.308.800 batang atau US\$ 6,451 juta.<sup>4</sup>

Kebijakan larangan impor rokok (*Family Smoking Prevention and Tobacco Control Act*) yang selanjutnya dikenal sebagai *Tobacco Control Act* merupakan salah satu contoh dari sekian banyak kebijakan yang dibuat oleh Amerika. *Tobacco Control Act* dibentuk oleh presiden Amerika Serikat yaitu Barrack Obama pada 22 Juni 2009 dan diberlakukan pada September 2009. Pada dasarnya peraturan tersebut melarang peredaran rokok yang mengandung aroma dan rasa (*flavored cigarettes*) termasuk rokok kretek di Amerika Serikat. Meskipun demikian, kebijakan tersebut tidak melarang peredaran rokok yang mengandung aroma dan rasa menthol. Dengan demikian Indonesia pada akhirnya menghentikan aktivitas ekspor rokok kretek ke Amerika Serikat setelah pemerintah AS mengeluarkan kebijakan larangan impor rokok kretek tersebut. Hal ini tentunya menjadi ancaman besar bagi negara-negara yang memiliki industri rokok karena sudah pasti jalan ekspor

<sup>4</sup> *Journal of Economic Surveys*, 2011, 25(1), 1-44. *Center for Tobacco Control Research and Promotion, Southeast Asian Tobacco Industry (SACTI) and Center for*

rokok dari negara luar akan semakin sulit untuk masuk di pasaran Amerika Serikat, seperti halnya negara Indonesia.

Pemberlakuan kebijakan tersebut mengakibatkan timbulnya masalah baru dan mengakibatkan tidak harmonisnya hubungan perdagangan antara Indonesia dan Amerika. Dalam hal ini, segala masalah yang terkait dengan hubungan dagang antar negara menjadi tanggung jawab WTO (*World Trade Organization*) yang merupakan organisasi internasional yang mengawasi banyak persetujuan yang mendefinisikan "aturan perdagangan" di antara anggotanya.

Sengketa dapat muncul ketika suatu negara menetapkan suatu kebijakan perdagangan tertentu yang bertentangan dengan komitmennya di World Trade Organization, atau mengambil kebijakan yang merugikan negara lain.<sup>5</sup> Hal inilah yang sejatinya dirasakan oleh Indonesia terkait dengan kebijakan *Tobacco Control Act* yang ditetapkan Amerika merupakan kebijakan yang merugikan negara Indonesia. Pengesahan kebijakan tersebut berdampak terhadap kegiatan perdagangan Indonesia, karena sebesar 99% (Sembilan puluh Sembilan persen) rokok kretek yang dijual di Amerika

---

<sup>5</sup>Freddy Josep Pelawi, "*Penyelesaian Sengketa WTO dan Indonesia*", Jurnal Departemen Perdagangan Republik Indonesia, 2006, di akses dari

Serikat merupakan produk impor.<sup>6</sup> Kerugian yang dialami Indonesia yang diperkirakan timbul akibat dari larangan ekspor rokok kretek mencapai US\$ 200.000.000 (dua ratus juta dolar) pertahun, selain itu, pelarangan ekspor rokok kretek juga akan dirasakan oleh para petani tembakau.<sup>7</sup>

Pada dasarnya tujuan dari diberlakukannya *Tobacco Control Act* tersebut adalah untuk mengurangi dampak buruk terhadap kesehatan terkait dengan konsumsi rokok khususnya pada kalangan anak muda di Amerika Serikat. Namun Indonesia mendapatkan bukti lain dimana konsumsi rokok menthol di kalangan pemuda di Amerika Serikat sebesar 43% dari jumlah keseluruhan rokok yang dikonsumsi di Amerika Serikat. Hal ini berbanding terbalik dengan konsumsi rokok kretek, yang mana konsumsi rokok kretek hanya mencapai kurang dari satu persen, lebih tepatnya 0,09% dari keseluruhan konsumsi rokok di Amerika Serikat.<sup>8</sup> Sedangkan menurut sumber (Manpower, WHO, 2008) 67,89% merupakan data keseluruhan perokok remaja Amerika Serikat yang mengkonsumsi produk-produk tembakau mencakup rokok kretek, rokok putih, cerutu, sigaret, dll.<sup>9</sup> Karena itulah mengapa Indonesia mengajukan gugatan ke badan penyelesaian sengketa

---

<sup>6</sup> "Diplomasi Perdagangan RI dalam Tatanan Perdagangan Dunia: WTO Setuju Bentuk Panel Sengketa mengenai Larangan Perdagangan Rokok Kretek di Amerika Serikat", Publikasi Siaran Pers Kementerian Perdagangan Dalam Negeri Republik Indonesia pada tanggal 21 Juni 2013

<sup>7</sup> "Ekspor Rokok ke AS Dilarang, RI Rugi US\$ 200 Juta Per Tahun", di akses dari <http://www.neraca.co.id/ekspor-rokok-ke-as-dilarang-ri-rugi-us-200-juta-per-tahun/>, pada tanggal 21 juni 2013

<sup>8</sup> ibid

<sup>9</sup> Muchjidin Rachmat, *Pengembangan Ekonomi Tembakau Nasional: Kebijakan Negara Maju dan*

(*Dispute Settlement Body/DSB*) yang bernaung dibawah organisasi perdagangan dunia (WTO) terkait dengan diskriminasi rokok kretek dalam UU kontrol tembakau Amerika Serikat. Dalam pengajuan gugatan tersebut Indonesia menggunakan aturan *Technical Barriers to Trade Agreement* (TBT Agreement). Panel akhirnya memutuskan bahwasannya Amerika dirasa telah melakukan pelanggaran terhadap pasal 2.1 TBT Agreement karena telah melakukan diskriminasi terhadap rokok kretek Indonesia.

Hal inilah yang mendasari penulisan skripsi ini terkait dengan judul tersebut karena adanya kepentingan tersendiri dari Indonesia sehingga pemerintah mengambil kebijakan untuk membawa masalah tersebut ke badan penyelesaian sengketa (*Dispute Settlement Body*) WTO sebagai langkah untuk melindungi kepentingan nasional yang menyangkut hajat kehidupan dan kesejahteraan bangsa dan masyarakat, baik itu para petani tembakau, pekerja industri rokok, pedagang rokok serta industri rokok dalam negeri. Oleh karena itulah perlu adanya analisa lebih lanjut terkait dengan pelanggaran yang dilakukan oleh Amerika Serikat dalam memberlakukan Undang-undang kontrol tembakau.

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian latar belakang diatas, maka yang menjadi pokok

masalah adalah Apa kepentingan Indonesia dalam sengketa perdagangan

### **C. Tujuan Penulisan**

Penulisan skripsi ini bertujuan untuk menganalisa kepentingan Indonesia dalam sengketa perdagangan rokok dengan Amerika Serikat di WTO, selain itu juga bertujuan untuk menganalisa pelanggaran yang dilakukan AS dalam memberlakukan UU Kontrol Tembakau (*Tobacco Control Act*) terkait pada larangan beredarnya rokok kretek Indonesia di Amerika Serikat.

### **D. Kerangka Teori**

#### **1. Teori Pembuatan Kebijakan Luar Negeri ( *Foreign Policy Decision Making* )**

Untuk melakukan analisis terhadap kebijakan yang diambil pemerintah Indonesia yang membawa masalah sengketa dagang rokok dengan Amerika ke badan penyelesaian sengketa WTO maka teori yang digunakan penulis pada penelitian ini adalah teori pembuatan keputusan (*decision-making theory*), khususnya teori pembuatan kebijakan luar negeri (*foreign policy decision-making*). Teori pembuatan keputusan yang menjelaskan pokok permasalahan dalam penelitian ini adalah yang berkaitan dengan proses dalam pembuatan kebijakan luar negeri.

Jack C. Plano dan Roy Olton memiliki pandangan sendiri tentang batasan politik luar negeri. Menurut mereka, politik luar negeri merupakan

suatu negara dalam menghadapi negara lain maupun aktor politik internasional lainnya dan dikendalikan untuk mencapai tujuan nasionalnya yang spesifik, yang dituangkan dalam kepentingan nasionalnya. Dari definisi tersebut terdapat empat unsur dalam politik luar negeri yaitu strategi, aktor pembuat keputusan, lingkungan eksternal, dan kepentingan suatu negara.

Jadi politik luar negeri merupakan suatu langkah nyata untuk mencapai, melindungi, serta mempertahankan kepentingan negara tersebut.<sup>10</sup>

Sedangkan William D. Coplin menjelaskan bahwasannya pengambilan keputusan dalam menentukan politik luar negeri dipengaruhi oleh tiga faktor, antara lain :

- a. Politik Dalam Negeri
- b. Kondisi Ekonomi dan Militer
- c. Konteks Internasional<sup>11</sup>

sehingga interaksi faktor-faktor itulah yang kemudian menghasilkan tindakan politik luar negeri seperti yang tergambar dalam skema berikut:

---

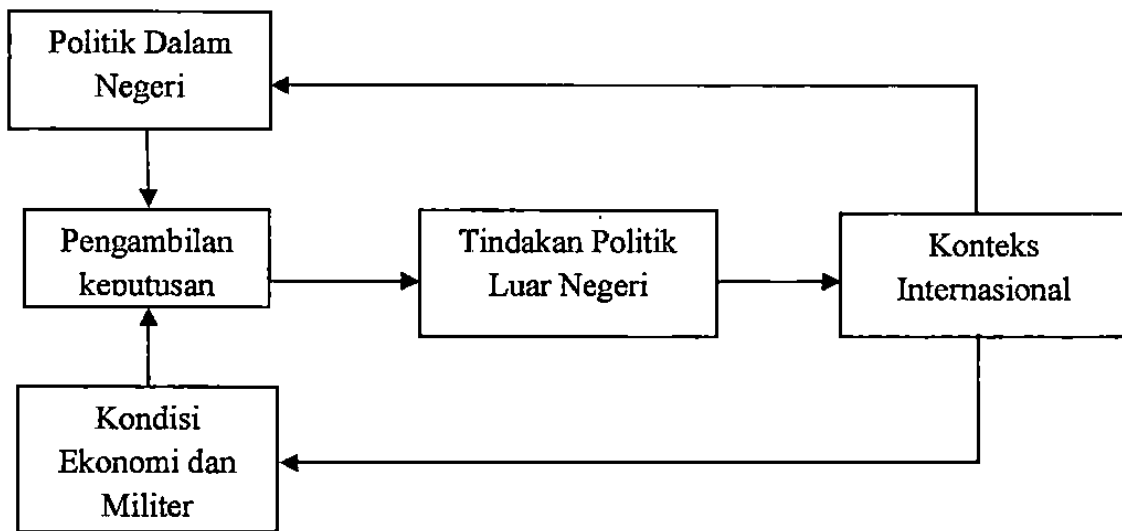
<sup>10</sup>Jack C. Plano dan Roy Olton, *The International Relations Dictionary*, 3<sup>rd</sup> ed. Dalam skripsi, Wanda Satria, *Kebijakan Pemerintah Indonesia Keluar Dari OPEC Tahun 2008*, HI FISIPOL UMY, Yogyakarta 2009.Hal. 12.

<sup>11</sup>William D. Coplin, *Foreign Policy: A Guide to the Study of International Relations*, Sinar Baru, Bandung



**Gambar 1.1**

**Pengambilan Kebijakan Politik Luar Negeri (William D. Coplin)**



Berdasarkan kerangka pemikiran tersebut dapat dijelaskan faktor-faktor yang mempengaruhi pemerintah Indonesia mengambil kebijakan dengan membawa masalah sengketa dagang rokok tersebut ke DSB WTO adalah:

**a. Kondisi Politik Dalam Negeri**

Kondisi dalam negeri suatu negara sangat berpengaruh dalam proses menentukan output dari kebijakan luar negeri suatu negara. Situasi politik dalam negeri merupakan faktor budaya yang mendasari tingkah laku manusia dalam berpolitik. Pembuatan kebijakan luar negeri sangat dipengaruhi oleh

tahun pertama pemerintah Kabinet Indonesia Bersatu Periode kedua 2009-2014. Susilo Bambang Yudhoyono terpilih secara demokratis pada pemilu 2009 dan dipercaya rakyat Indonesia untuk melanjutkan kebijakan-kebijakan yang sudah dilaksanakan pada kabinet Indonesia Bersatu periode pertama.

Hal ini merupakan salah satu bukti bahwasannya kepercayaan yang diberikan kepada pemerintah pada pemilu 2009 merupakan sikap rakyat yang percaya bahwa kebijakan-kebijakan yang pemerintah bangun dalam proses konsolidasi demokrasi selama 5 tahun sebelumnya dinilai telah memberi perubahan positif bagi Indonesia. Akan tetapi untuk mencapai itu semua tidak sedikit permasalahan yang harus dihadapi pemerintah. Dinamika politik dalam negeri masih dihadapkan pada persoalan adanya kesenjangan antara semangat dan kebebasan politik yang besar pada masyarakat dengan kemampuan organisasi politik untuk menjalankan fungsinya dalam menghimpun dan menyalurkan aspirasi masyarakat.<sup>12</sup>

Selain itu, persoalan rasa saling percaya juga masih menjadi hambatan sekaligus tantangan utama pemerintah dalam mengajak dan memfasilitasi organisasi masyarakat sipil untuk meningkatkan peran dan fungsinya. Oleh sebab itulah pemerintah harus bekerja ekstra untuk mencukupi fasilitas organisasi masyarakat sipil karena organisasi masyarakat sipil memiliki peran penting dalam melakukan kontrol terhadap penyelenggaraan

---

<sup>12</sup><http://www.bappenas.go.id/files/5413/5228/3043/bab-8-->

negara. Kurangnya kepercayaan terhadap pemerintah menjadi kendala pemerintah dalam menjalankan pemerintahan dan dalam proses pengambilan kebijakan ke dalam maupun keluar. Tahun 2010 menjadi tahun yang dinilai penuh dengan tekanan bagi pemerintahan SBY. Begitupun dalam proses pengambilan kebijakan luar negeri Indonesia yang mana dalam kasus sengketa perdagangan rokok dengan Amerika Serikat tahun 2010. Pemerintah Indonesia harus mengambil keputusan menggugat AS ke DSB WTO atas tindakan diskriminatifnya terhadap rokok kretek pada tahun 2010. Berbagai permasalahan dan tekanan dari berbagai elemen negara (Organisasi Masyarakat Sipil, Lembaga Negara, Instansi Pemerintahan, dll) mewarnai proses pengambilan kebijakan tersebut.

Disatu sisi para elemen negara yang pro akan kebijakan anti rokok (Depkes, ICW, Organisasi Muhammadiyah, KPAI, dll) dengan aktif menekan pemerintah mengharamkan rokok melalui ratifikasi FCTC maupun adopsi hukum-hukum yang ada dalam FCTC seperti yang dilakukan Amerika melalui *Tobacco Control Act*. Namun disisi lain, pemerintah juga mendapat tekanan dari elemen maupun pihak yang kontra dengan kebijakan pengendalian tembakau (KTNA, Komunitas Kretek Indonesia, GAPRI, APTI, Formasi, Asosiasi Pengusaha Rokok Indonesia, dll). Berbagai pertimbangan dan tekanan dari elemen tersebut membuat pemerintah mengambil langkah untuk membuat kebijakan luar negeri dengan menggugat Amerika ke DSB

WTO. Hal ini telah mendiskriminasi rokok kretek isi

merupakan langkah lanjut Indonesia dalam menyelamatkan akses ke pasar rokok Amerika dimana sebelumnya langkah yang ditempuh Indonesia untuk menyelesaikan masalah tersebut tidak memberikan hasil. Tindakan pemerintah tersebut juga merupakan salah satu tindakan yang membuktikan bahwa pemerintah telah dalam proses memperbaiki dinamika politik dalam negeri.

#### **b. Keadaan Ekonomi dan Militer**

Faktor selanjutnya yang mempengaruhi proses pembuatan kebijakan luar negeri yaitu keadaan militer dan ekonomi. Hal tersebut sangat mempengaruhi kemampuan negara dalam berdiplomasi, termasuk juga faktor geografis yang selalu menjadi fokus dalam pertahanan dan keamanan suatu negara. Faktor ekonomi dan militer memegang peran penting dalam proses pembuatan kebijakan luar negeri yang mana kedua hal tersebut akan saling bersinergi membentuk kekuatan yang harus dimiliki suatu negara dalam hubungan luar negerinya. Negara-negara yang memiliki kemampuan ekonomi dan militer yang kuat maka posisi negara tersebut dalam hubungannya dengan negara lain juga akan semakin kuat dan menguntungkan. Adapun dalam hal militer, kuat lemahnya kemiliteran suatu negara dapat dilihat dari jumlah pasukan militer dalam suatu negara, tingkat pelatihan intensif serta kelengkapan instrument-instrumen kemiliteran suatu negara. Dengan kata

dalam memfasilitasi pembangunan militer. Amerika Serikat merupakan salah satu contoh negara yang terkuat di dunia militernya, hal tersebut tidak terlepas dari pemerintah yang memberikan perhatian penuh terhadap sektor militer sebagai sektor pertahanan negara.

Kebijakan pemerintah Indonesia membawa masalah sengketa dagang rokok tersebut ke badan penyelesaian sengketa WTO jika dilihat dari segi militer memang tidak ada kaitannya, namun jika dilihat dari segi ekonomi pengaruhnya sangat besar. Dibentuknya *Family Smoking Prevention and Tobacco Control* atau yang lebih dikenal dengan *Tobacco Control Act* pada 22 Juni 2009 merupakan tonggak awal yang membuat kegiatan ekspor impor rokok Indonesia dengan Amerika Serikat tersendat. Undang-undang yang mengadopsi substansi dari kerangka konvensional pengendalian tembakau (*Framework Convention on Tobacco Control*) tersebut mengatur segala hal terkait peredaran tembakau dan rokok. Salah satu poin penting dari TCA tersebut yang membuat Indonesia harus meminta pertanggungjawaban Amerika terkait pemberlakuan undang-undang kontrol tembakau tersebut adalah larangan beredarnya rokok yang beraroma dan rasa selain menthol dalam pasal 907 (a)(1)(A) TCA. Atas dasar itulah Amerika menghentikan impor rokok kretek. Amerika menyatakan bahwa rokok kretek termasuk dalam kategori rokok yang dilarang beredar sebab kretek mengandung cengkeh yang mana menurut Amerika kandungan cengkeh dalam kretek lebih berbahaya dibandingkan rokok yang mengandung menthol.

Sejak saat itu Indonesia harus mengalami kerugian akibat kebijakan Amerika yang melarang impor kretek. Kerugian tersebut diungkapkan oleh kementerian perdagangan RI pada 25 Juni 2010 seperti yang telah dijelaskan dalam latar belakang masalah diatas dimana sejak diberlakukannya UU tersebut tepatnya tahun 2009 nilai ekspor rokok Indonesia mulai menurun menjadi 267.308.800. Penurunan jumlah tersebut nampak jelas dimana kementerian perdagangan RI menyebutkan pada tahun 2008 Indonesia masih mengekspor sebesar 298.932.400 atau senilai US\$ 6.662.992 sampai Indonesia tidak bisa lagi mengekspor rokok kretek ke AS sejak tahun 2010. Kondisi perekonomian inilah yang menjadi pertimbangan bagi Indonesia untuk mengambil kebijakan dengan menggugat Amerika ke badan penyelesaian sengketa WTO terkait dengan larangan impor rokok yang diberlakukan Amerika.

### **c. Konteks Internasional**

Faktor ketiga adalah konteks internasional yaitu situasi internasional dimana suatu negara melaksanakan politik luar negerinya dan bertujuan untuk mempengaruhi negara-negara lain. Hubungan politik dengan negara-negara lain sangat berpengaruh terhadap keputusan politik suatu negara. Kepentingan nasional dan kekuatan nasional merupakan unsur yang harus lebih dulu dijelaskan dalam memahami kasus politik luar negeri. Jika dihubungkan dengan permasalahan yang diangkat dalam penulisan ini hal ini sangat

berkaitan erat pada kondisi Indonesia yaitu konteks internasional yang turut serta andil dalam pengambilan keputusan pemerintah.

Dampak krisis ekonomi global tahun 2009 masih mewarnai perekonomian di Asia Tenggara maupun dunia. Amerika sebagai pusat perekonomian dunia masih belum mampu menggerakkan perekonomian dunia. Mengingat sang negara adi daya tersebut juga masih harus menyelesaikan masalah domestiknya seperti tingkat pengangguran yang masih tinggi diduga menjadi penyebab melemahnya pergerakan ekonomi Amerika Serikat. Kondisi inilah yang menjadi tantangan bagi Barrack Obama selaku pemimpin negeri paman sam tersebut untuk membawa negaranya keluar dari krisis. Krisis yang melanda Amerika tersebut menjadi alasan bagi pemerintah AS untuk mengambil langkah melalui kebijakan-kebijakan dengan tujuan menstabilkan kembali perekonomian domestik. Dibentuknya *Tobacco Control Act* tahun 2009 juga merupakan salah satu langkah pemerintah AS dalam memperbaiki perekonomian domestik khususnya untuk industri rokok karena sejak tahun 2002, daya serap rokok menthol maupun rokok selain kretek yang berasal dari Amerika di Indonesia mengalami penurunan menjadi 11,5 persen dan terus turun hingga pada 2008 menjadi 7,21 persen.<sup>13</sup> Dengan kata lain bahwa pasar rokok di Indonesia sejauh ini didominasi oleh kretek. Karena itulah pemerintah AS membentuk dan

---

<sup>13</sup> Okta Pijanaya dkk, *Muslihat Kapitalis Global: Selingkuh Industri Farmasi Dengan Perusahaan*

memberlakukan *Tobacco Control Act* untuk menstabilkan kembali posisi industri tembakau dan rokoknya dikancah internasional agar tidak tergeser oleh negara lain.

Rokok memiliki kedudukan yang sangat penting dalam dunia ekonomi dan perdagangan. Industri rokok merupakan bisnis besar dalam perdagangan internasional yang memberikan sumbangan besar terhadap pendapatan negara, baik itu bagi negara maju maupun bagi negara berkembang. Perdagangan bebas membuka pintu keberuntungan bagi seluruh negara, baik itu negara maju maupun berkembang untuk berkompetisi memperebutkan posisi teratas dalam pasar bisnis tembakau dan rokok. Kretek, jenis rokok produksi Indonesia ini sudah dikenal dunia sejak puluhan tahun yang lalu. Sehingga bukan hal yang baru jikalau mitra dagang kretek saat ini tidak hanya sebatas dengan negara-negara di Asia Tenggara namun juga dengan negara-negara di Eropa, Amerika, Australia. Oleh karenanya sebisa mungkin Indonesia melindungi keberadaan rokok kretek karena selain berperan sebagai penyumbang dana terbesar bagi perekonomian bangsa namun kretek juga merupakan identitas Indonesia. Meskipun dinyatakan bahwa konsumen rokok kretek terbesar adalah masyarakat Indonesia, hal ini bukan berarti bahwa kretek tidak dikonsumsi masyarakat di negara lain. Penikmat kretek tidak hanya masyarakat Indonesia, diberbagai negara mitra dagang kretek Indonesia

ini, namun pada kenyataannya jumlah konsumen kretek di negara lain tidak sebesar di



Namun saat ini kretek mengalami dilema sejak diberlakukannya rezim pengendalian tembakau dunia yang mengatur dan membatasi proses, produksi, hingga pemasaran rokok didunia. Akan tetapi yang paling membuat Indonesia terpukul adalah kebijakan larangan impor kretek yang dikeluarkan Amerika yang didasarkan pada UU Kontrol Tembakau (*Tobacco Control Act*) pada tahun 2009. Didalam UU tersebut disebutkan bahwasannya rokok yang mengandung aroma dan rasa selain menthol (cherry, strawberry, kopi, coklat, cengkeh, dll) dilarang beredar dengan alasan bahwa rokok yang beraroma dan rasa selain menthol lebih berbahaya. Aturan tersebut secara jelas mengarah ke Indonesia yang notabene sebagai produsen rokok yang memiliki komposisi irisan tembakau dan cengkeh (kretek).

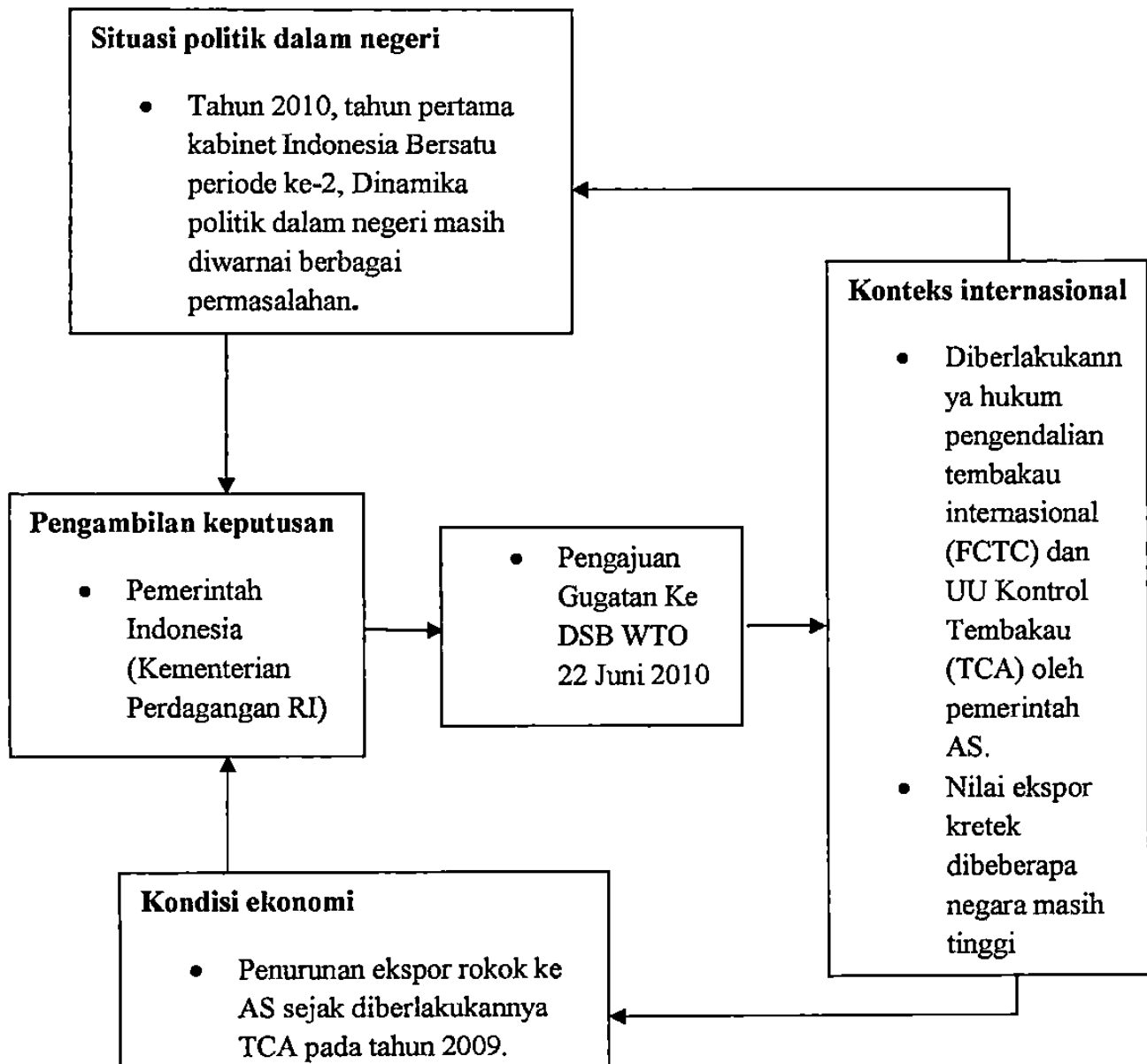
Standarisasi inilah yang kemudian menjadi suatu alat untuk mempengaruhi negara-negara seperti Brazil, Australia yang juga telah memberlakukan aturan tegas terhadap masuknya rokok asing seperti halnya kretek. Hal inilah yang kemudian memperkuat pemerintah Indonesia untuk mengambil kebijakan dengan menggugat AS ke DSB WTO atas dasar tindakan diskriminatif yang telah melarang beredarnya rokok kretek.

Hal ini pula lah yang mendasari Amerika melarang impor rokok kretek Indonesia dengan alasan rokok kretek jauh lebih berbahaya dibanding dengan rokok menthol. Dibalik alasan tersebut Amerika memiliki alasan lain terkait larangannya untuk mengimpor rokok kretek Indonesia. Dibalik itu semua terdapat kepentingan Amerika untuk merebut kembali pasar rokok Indonesia

dengan jalan mengeluarkan fatwa bahwasannya rokok kretek jauh lebih berbahaya dibanding rokok menthol.

**Gambar 1.2**

**Variable-variabel Yang Menjelaskan Situasi Dalam Negeri dan Internasional.**



## 2. Konsep Kepentingan Nasional

Kepentingan nasional merupakan suatu hal mendasar yang pasti dimiliki oleh setiap negara. Dengan kata lain kepentingan nasional merupakan tujuan yang ingin dicapai oleh suatu negara baik itu dalam bidang ekonomi, pendidikan, militer, budaya. Ada banyak tokoh yang mengartikan kepentingan nasional dengan sudut pandang yang berbeda pastinya.

Menurut Hans J. Morgenthau, kepentingan nasional setiap negara adalah kekuasaan, dengan kata lain segala hal yang bisa membentuk dan mempertahankan pengendalian suatu negara atas negara lain. Namun kembali lagi kepada setiap negara, karena dalam hal ini setiap negaralah yang akan merumuskan kepentingan nasionalnya masing-masing yang mana dalam menentukannya, hal tersebut sangat dipengaruhi oleh kombinasi sejarah masa lalu, ideologi sebagai landasan dasar suatu negara, serta kebutuhan negara sekarang. Seringkali istilah kepentingan nasional ini dimanfaatkan untuk jalan yang mulia, namun tidak jarang pula disalahgunakan untuk sesuatu yang kurang baik.<sup>14</sup>

Plano dan Orton menerangkan bahwasannya kepentingan nasional adalah tujuan dasar dan penentu yang menuntun pemimpin negara dalam mengambil keputusan berkait dengan kebijakan luar negeri. Selain menurut Plano dan Orton, pengertian lain terkait dengan kepentingan nasional juga

---

<sup>14</sup> Hans J. Morgenthau dan Thompson W. Kenneth, *Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace*, 6<sup>th</sup> ed. New York: Alfred A. Knopf, Inc.

datang dari Holsti yang mengidentifikasikan kepentingan nasional dalam tiga klasifikasi, yaitu (1) Kepentingan dan nilai inti; (2) Tujuan jangka menengah; dan (3) Tujuan jangka panjang.<sup>15</sup>Pertama, kepentingan dan nilai inti, kepentingan ini bisa digambarkan sebagai jenis kepentingan yang untuk mencapainya kebanyakan bersedia melakukan pengorbanan sebesar-besarnya. Kepentingan dan nilai inti merupakan tujuan jangka pendek, karena tujuan lain jelas tidak dapat dicapai apabila unit politik yang mengejanya tidak dapat mempertahankan eksistensinya.<sup>16</sup>Kedua, Tujuan jangka menengah. Dalam tujuan ini, (1) akan mencakup usaha pemerintah memenuhi tuntutan perbaikan ekonomi melalui tindakan internasional; (2) meningkatkan prestise negara didalam sistem itu sendiri, dimana saat ini prestise sebuah negara diukur dari perkembangan tingkat industri dan teknologinya; dan (3) mencakup bentuk perluasan diri atau imperialisme, negara lain tidak menduduki wilayah asing, tetapi mencari keuntungan, termasuk akses pada bahan mentah, pasar dan rute perdagangan yang tidak dapat mereka peroleh dari perdagangan biasa dan diplomasi.<sup>17</sup> Ketiga, Tujuan Jangka Panjang, dalam tujuan ini, impian dan pandangan tentang organisasi ideologi terakhir sistem internasional, aturan

yang mengatur hubungan dalam sistem tersebut dan peran negara tertentu di dalamnya.<sup>18</sup>

Adapun sasaran dari kepentingan nasional menurut Charles O Lerche dan Abdul A. Said yaitu:

*“.....self preservation (on the collective entity of the state and its human and territorial manifestation), security, well being prestige, the promotion and or protection of ideology or any other as defined synthesized and given form by the decision makers of the country is considered as the general, long term, in continuing purpose which the state, the nation and government all see themselves as serving.”<sup>19</sup>*

*“.....mempertahankan diri (usaha untuk menjaga kesatuan negara, manusia (warganya dan wilayah territorial), keamanan, kesejahteraan, status, kekuasaan, promosi, atau (perlindungan ideology dan lain sebagainya seperti yang sudah terdefiniskan atau sintesakan) dan bentuk yang sudah diciptakan oleh para pembuat keputusan negara yang dianggap umum, berjangka panjang, memiliki tujuan tertentu dimana negara, bangsa dan pemerintah memnganggap semua ini sebagai fungsi pelayanan.”*

Berdasarkan beberapa konsep diatas ada beberapa tujuan yang mengacu pada kepentingan nasional suatu negara (Indonesia). Adapun dalam kasus ini, kepentingan yang mungkin sesuai dengan apa yang menjadi tujuan, keinginan, ataupun hal yang ingin dicapai oleh Indonesia terkait dengan sengketa perdagangan rokok dengan AS di WTO adalah kesejahteraan. Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, kesejahteraan berarti suatu keadaan



### 3. Konsep Proteksionisme

Proteksionisme adalah upaya suatu negara dalam merumuskan kebijakan ekonomi dalam rangka melindungi perekonomian domestik dari produk-produk asing seperti halnya dengan pemberlakuan tarif bea masuk impor (*tarrif protection*), jalan pembatasan kuota (*non-tarrif protection*), sistem kenaikan tarif dan aturan untuk menekan impor bahkan larangan impor. Apapun ancaman terhadap produk lokal harus diminimalkan. Proteksionisme ini sangat bertentangan dengan prinsip pasar bebas.<sup>20</sup> Tujuan dibentuknya kebijakan tersebut tidak lain yakni untuk memperluas produksi dalam negeri yang dilindungi, menguntungkan pemilik, pekerja, dan pemasok sumber daya industri yang dilindungi negara. Selain itu, pemerintah dapat mengambil manfaat dari kebijakan tersebut dalam bentuk pendapatan tarif.<sup>21</sup>

Proteksionisme merupakan kebijakan ekonomi yang diadopsi dari sistem merkantilisme di abad pertengahan. Alexander Hamilton merupakan seorang ekonom dan anggota kongres di Amerika Serikat. Selain itu, Hamilton juga merupakan tokoh yang paling berpengaruh dalam merancang ide proteksionisme. Hamilton berpendapat bahwasannya negara harus berperan aktif dalam mengembangkan sistem produksi guna menghadapi berbagai hal baik itu tantangan dalam sistem perdagangan internasional yang dapat

---

<sup>20</sup> Hadiwinata, Bob Sugeng, "*Politik Bisnis Internasional*", Kanisius, Yogyakarta: 2002, hal.58

<sup>21</sup> "*Pengertian Proteksionisme*", di akses dari <http://liveintranet.blogspot.com/2013/08/pengertian-proteksionisme.html>, pada tanggal 22 Januari 2014

merugikan kepentingan nasional. Pada awal abad 18, Amerika Serikat melaksanakan beberapa rekomendasi dari Hamilton yaitu:

1. Negara harus menerapkan *Protecting Duties* (tariff impor) terhadap masuknya produk asing yang dikhawatirkan dapat membunuh industri domestik, terkhusus lagi barang-barang manufaktur yang diproduksi oleh negara pesaing Amerika Serikat.
2. Negara hendaknya menerapkan "*Judicious Regulation for the Inspection of Manufactured Commodities* (peraturan hukum yang mengatur pengecekan komoditas manufaktur)". Tujuan dari peraturan ini yaitu untuk memberikan jaminan kualitas produk kepada konsumen serta menghindari kemungkinan aksi penyelundupan. Dengan peraturan ini maka pihak yang dengan sengaja menghindari tariff impor dapat dikenakan sanksi hukum.<sup>22</sup>

Rekomendasi Hamilton yang diterapkan Amerika Serikat tersebut seakan menjadi landasan bagi Amerika Serikat lebih membatasi impor barang-barang olahan yang sudah jadi (barang manufaktur). Hal ini jelas berbanding terbalik dengan tindakan Amerika Serikat terhadap impor bahan mentah yang mana impor barang tersebut tidak terlalu dibatasi. Hal ini dikarenakan Amerika Serikat sebagai negara industri dengan sumber daya alam yang melimpah, oleh sebab itu impor bahan mentah sangat dibutuhkan guna



produksi barang-barang manufakturnya. Konsep proteksionisme juga menegaskan bahwasannya dalam hal ini pemerintah diwajibkan untuk campur tangan dalam melindungi dan menyelamatkan produksi-produksi domestik. Hal tersebut akan membawa pengaruh bahwasannya dengan membaiknya industri dalam negeri akan mampu untuk meningkatkan kesejahteraan.

Konsep proteksi sejatinya bukanlah konsep khusus yang hanya bisa di aplikasikan oleh negara-negara tertentu saja. Dengan kata lain seluruh negara didunia ini secara langsung maupun tidak langsung akan menerapkan kebijakan proteksi sebagai langkah untuk melindungi aset maupun produk domestik dari ancaman produk-produk asing. Kalau Amerika memberlakukan kebijakan larangan impor rokok kretek yang didasarkan pada Tobacco Control Act sebagai langkah untuk melindungi industri dalam negerinya, maka Indonesia juga mengambil kebijakan dengan menggugat Amerika atas tindakannya yang telah mendiskriminasikan rokok kretek. Sejatinya sah-sah saja jikalau Amerika ingin memproteksi produk rokok domestiknya, namun kebijakan tersebut telah melanggar prinsip-prinsip dalam WTO sehingga hal inilah yang digunakan Indonesia sebagai dasar untuk menggugat AS ke DSB WTO.

Kebijakan Indonesia yang membawa masalah sengketa perdagangan rokok dengan Amerika tersebut merupakan salah satu langkah Indonesia untuk melindungi industri rokok dalam negerinya. Selain melalui kebijakan

tersebut, langkah Indonesia untuk memproteksi industri rokok domestik juga dilakukan melalui pemberlakuan tariff bea masuk untuk rokok dan produk tembakau lainnya di dalam sebuah undang-undang yang mengatur khusus tentang cukai yang dikenakan terhadap rokok dan produk tembakau lainnya. Di Indonesia hambatan tarrif bea masuk yang dikenakan terhadap rokok dan produk tembakau hanya sebesar 40% lebih rendah dari rata-rata tingkat tarrif yang berlaku di AS dan China.<sup>23</sup>

Telah dijelaskan sebelumnya bahwasannya proteksionisme merupakan usaha suatu negara untuk merumuskan kebijakan ekonomi guna melindungi perekonomian domestik dari produk-produk asing dengan pemberlakuan tarif bea masuk impor (*tarrif protection*), jalan pembatasan kuota (*non-tarrif protection*), sistem kenaikan tarif dan aturan untuk menekan impor bahkan larangan impor. Kebijakan Indonesia melalui undang-undang khusus yang mengatur tentang hambatan tariff bagi produk rokok maupun produk tembakau asing yang masuk ke Indonesia merupakan wujud dari upaya pemerintah dalam memproteksi rokok domestik meskipun tariff yang dikenakan masih terbilang rendah dibandingkan dengan AS dan China.

Pada dasarnya, setiap negara pasti akan memproteksi aset-aset bangsanya sebagai upaya untuk menghalau serangan asing. Kalau Amerika

melindungi produk rokok domestiknya, hal yang sama pula dilakukan Indonesia melalui pemberlakuan tarrif bea masuk impor ke seluruh produk rokok impor baik itu dari Amerika maupun dari negara lain sebagai langkah untuk melindungi industri rokok dalam negeri. Tindakan proteksi pemerintah terhadap rokok dan tembakau juga ditunjukkan melalui upaya pemerintah untuk tidak gegabah meratifikasi FCTC dan usaha pemerintah yang selanjutnya dalam melindungi industri rokok domestik adalah melalui tindakan tegas pemerintah yang menggugat AS ke DSB WTO karena telah mendiskriminasikan rokok kretek. Tindakan tersebut dilakukan pemerintah dengan tujuan untuk melindungi dan menyelamatkan akses kretek ke pasar Amerika.

#### **E. Hipotesa**

Dengan melihat permasalahan yang telah diurai diatas serta didukung dengan konsep yang membantu analisa, maka hipotesa yang dapat ditarik adalah sebagai berikut:

Terkait dengan kebijakan Indonesia yang membawa masalah sengketa dagang rokok dengan Amerika tersebut ke badan penyelesaian sengketa WTO, pada dasarnya Indonesia memiliki kepentingan nasional yakni untuk menjaga kesejahteraan negara, petani tembakau maupun pekerja industri rokok, dan sebagai upaya untuk melindungi atau memproteksi keberadaan industri rokok

## **F. Jangkauan Penelitian**

Untuk mempermudah dalam melakukan analisa, penelitian ini mengkaji tentang alasan serta tujuan Amerika Serikat melarang peredaran rokok kretek Indonesia dinegaranya.

Jangkauan penelitian dalam penulisan skripsi ini adalah peristiwa yang dimulai pada 22 Juni 2009 dimana UU Kontrol Tembakau dibentuk oleh Amerika dan mulai diberlakukan pada September 2009. Oleh karena sejak saat itulah Indonesia mengalami penurunan drastis dalam aspek ekspor rokok terkhusus rokok kretek ke Amerika sejak diberlakukannya peraturan tersebut pada 2009 hingga saat ini.

## **G. Metode Penelitian**

Metode penelitian dalam skripsi ini menggunakan teknik pengumpulan data berupa studi dokumen yang dilakukan dengan cara penghimpunan data-data sekunder yang mana dalam hal ini diwakili oleh informasi-informasi dari beberapa literature yang relevan dan sesuai dengan masalah yang diteliti dengan suatu pertimbangan. Pertimbangan yang dimaksud dalam hal ini yaitu pengumpulan data dalam penelitian ini menggunakan data kualitatif yang didasarkan pada studi pustaka, dengan kata lain penelitian kepustakaan yang meliputi literatur yang relevan media

Selain itu, metode yang digunakan adalah unobtrusive yaitu historical comparative research, dengan melihat dari pendekatan atau pengkajian sejarah yang dalam penjabarannya untuk mengkaji peristiwa berdasarkan kesinambungan waktu dari masa lalu sampai dengan masa sekarang. Melalui beberapa langkah dan pertimbangan itulah data-data yang dibutuhkan untuk menunjang penulisan skripsi ini dapat terkumpul yang kemudian akan digunakan sebagai bahan acuan dalam menjelaskan permasalahan ini.

#### **H. Sistematika Penulisan**

Untuk mempermudah penulisan skripsi ini serta agar lebih mempermudah memahami konten dalam skripsi ini maka penyusunan skripsi ini didasarkan pada sistematika penulisan yang sesuai. Sistematika penyusunan skripsi ini sebagai berikut:

Diawali dengan *BAB I* yang berisi tentang latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penulisan, teori atau konsep pemikiran yang digunakan untuk menganalisa permasalahan, hipotesa, jangkauan penelitian, metode penelitian, dan sistematika penulisan.

Kemudian *BAB II*, berisi tentang Amerika Serikat dan rezim internasional pengaturan tembakau yang antara lain akan membahas mengenai:

A. Kameditas tembakau dan rokok di Amerika Serikat

- B. Lahirnya FCTC Sebagai Regulasi Internasional Di Bidang Tembakau
- C. Undang-undang Kontrol Tembakau (*Family Smoking Prevention on Tobacco Control / Tobacco Control Act*).

Selanjutnya *BAB III*, berisi tentang industri tembakau dan rokok Indonesia di kancah internasional yang antara lain akan membahas mengenai:

- A. Sejarah berkembangnya industri tembakau dan rokok kretek di Indonesia.
- B. Ekspor-impor tembakau dan rokok Indonesia – AS sebelum dan setelah diberlakukannya TCA.
- C. Gugatan Indonesia ke DSB WTO atas tindakan AS yang mendiskriminasikan rokok kretek Indonesia.

Disusul dengan *BAB IV*, yang merupakan bagian inti dari penulisan skripsi ini yaitu tentang kepentingan Indonesia dalam sengketa perdagangan rokok antara Indonesia – Amerika Serikat di WTO.

- A. Menjaga Kesejahteraan Negara, Petani Tembakau Maupun Pekerja Industri Rokok.
- B. Proteksi Industri Rokok Dalam Negeri.

Terakhir yaitu *BAB V*, adalah bagian penutup yang berisi kesimpulan dan saran-saran dari penulis berdasarkan seluruh hasil pembahasan yang dilakukan dan selama dalam proses awal sampai akhir penyusunan skripsi ini