

## **BAB IV**

### **Kepentingan Indonesia Dalam Sengketa Perdagangan Rokok Antara**

#### **Indonesia – AS Di WTO**

Telah sampailah pada tahap dimana teori dan konsep yang digunakan oleh sang penulis diaplikasikan dalam bab ini untuk menganalisa kasus yang dibahas dalam skripsi ini sehingga hipotesa yang telah ditentukan sebelumnya akan memiliki kebenaran karena berbagai bukti akan menguatkan hipotesa penulis. Penulis akan menganalisis terkait dengan kepentingan Indonesia dalam sengketa perdagangan rokok dengan Amerika di WTO dengan teori maupun konsep pemikiran yang telah dijelaskan sebelumnya di bab satu.

Teori pertama yang digunakan untuk menjawab rumusan masalah skripsi ini adalah teori pembuatan kebijakan luar negeri (*Foreign Policy Decision Making*). Kebijakan Indonesia menggugat Amerika ke DSB WTO atas tindakannya yang telah mendiskriminasikan rokok kretek merupakan langkah untuk menentukan politik luar negeri yang dituangkan dalam bentuk kepentingan nasional untuk mencapai tujuan nasional Indonesia. Ada tiga faktor utama yang mempengaruhi proses pengambilan keputusan, faktor tersebut yaitu politik dalam negeri, kondisi

ekonomi dan militer suatu negara dan konteks internasional. Ketiga faktor tersebut

akan saling berelasi dalam proses pengambilan keputusan untuk menentukan politik luar negeri.

Teori kedua yang digunakan penulis untuk menjawab masalah ini adalah konsep kepentingan nasional. Kebijakan yang diambil oleh Indonesia merupakan bentuk politik luar negeri guna mencapai tujuan nasional yang dituangkan kedalam bentuk kepentingan nasional Indonesia. Begitu pula yang sejatinya bisa tergambar dari tindakan Indonesia yang membuat kebijakan menggugat Amerika ke DSB WTO atas tindakannya yang telah mendiskriminasikan rokok kretek karena adanya kepentingan nasional dibalik kebijakan Indonesia. Meningkatkan kesejahteraan bangsa, petani tembakau serta buruh rokok merupakan beberapa kepentingan yang ingin dicapai Indonesia dibalik kebijakannya yang membawa masalah sengketa perdagangan rokok dengan Amerika tersebut ke DSB WTO.

Teori atau konsep pemikiran selanjutnya adalah konsep proteksionisme yang mana merupakan suatu konsep yang pada dasarnya menjelaskan rencana suatu negara dalam merumuskan kebijakan untuk melindungi produk maupun aset negara dari ancaman produk asing. Sehingga dengan kata lain, mengapa Indonesia menggugat Amerika ke badan penyelesaian sengketa WTO terkait tindakannya yang melarang peredaran rokok kretek, karena selain adanya kepentingan nasional hal ini juga merupakan salah satu langkah Indonesia untuk melindungi keberadaan kretek dari serangan produk rokok asing. Tindakan Indonesia dengan menggugat Amerika ke

merupakan salah satu bentuk usaha pemerintah Indonesia untuk melindungi keberadaan industri kretek dari serangan rokok asing seperti rokok buatan Amerika. Bentuk proteksi terhadap industri rokok yang dilakukan Indonesia tidak hanya melalui gugatan tersebut namun jauh sebelumnya pemerintah Indonesia juga telah mengatur hambatan tariff sebagai salah satu upaya untuk melindungi produk rokok domestic dari ancaman rokok asing.

Uraian singkat beberapa teori diatas merupakan gambaran sederhana yang selanjutnya akan dijabarkan lebih luas lagi oleh penulis sesuai dengan hipotesa yang telah ditarik di bab satu. Terkait dengan rumusan masalah yang diangkat yaitu Apa kepentingan Indonesia dalam sengketa perdagangan rokok antara Indonesia – AS di WTO, penulis telah menarik hipotesa sebelum analisa dilakukan lebih luas lagi. Hipotesa tersebut adalah untuk mencapai kesejahteraan baik itu negara, petani tembakau, industri rokok hingga pekerja di industri rokok, selain itu kepentingan Indonesia dalam sengketa perdagangan tersebut adalah untuk melindungi produk rokok domestik. Berikut adalah analisa selengkapnya terkait hipotesa tersebut.

#### **A. Menjaga Kesejahteraan Negara, Petani Tembakau Maupun Pekerja Industri Rokok.**

Telah dijelaskan sedikit sebelumnya dalam bab satu terkait

kepentingan nasional Indonesia dalam kasus ini adalah kesejahteraan

Kesejahteraan merupakan aspek penting yang menjadi tujuan maupun cita-cita bangsa Indonesia. Namun tidak dapat dipungkiri juga jikalau kesejahteraan suatu negara dapat melemah sewaktu-waktu oleh banyak faktor. Industri rokok merupakan salah satu industri nasional yang dinilai cukup kuat dalam menghadapi berbagai ancaman-ancaman seperti diberlakukannya hukum pengendalian tembakau dunia. Keberadaan industri rokok telah memberi sumbangan besar terhadap pertumbuhan ekonomi dan penyerapan tenaga kerja. Sumbangsih rokok terhadap perekonomian negara diambil dari cukai rokok dan tembakau yang telah ditetapkan pemerintah melalui peraturan-peraturan menteri keuangan RI. Besarnya penerimaan negara dari cukai industri rokok dapat dilihat dari data yang ditunjukkan oleh Bank Indonesia.

**Tabel 4.1**

**Penerimaan Cukai 2002-2011<sup>74</sup>**

<b>Tahun</b>	<b>Cukai (Dalam Triliun Rupiah)</b>	<b>Peningkatan (%)</b>
2002	22,469	
2003	26,114	16.22
2004	28,442	8.91
2005	32,245	13.37

2006	38,523	19.47
2007	42,035	9.12
2008	45,718	8.76
2009	54,545	19.31
2010	59,266	8.66
2011	62,759	5.89

Sumber: Bank Indonesia, 2011.

Jumlah penerimaan negara tersebut dinilai jauh lebih tinggi dibandingkan dengan pendapatan negara dari industri tambang. Industri tambang yang ditargetkan akan memberi masukan terbesar bagi perekonomian negara justru perkiraan tersebut meleset. Ditahun 2011 penerimaan negara dari sektor industri tambang hanya sebesar 13,77 triliun rupiah.<sup>75</sup> Jika dibandingkan dengan jumlah penerimaan negara dari cukai rokok tahun 2011, penerimaan negara dari industri tambang pada tahun 2011 jauh lebih sedikit, sedangkan penerimaan negara dari cukai rokok tahun 2011 sebesar 62,759 triliun rupiah. Selisih antara dua sektor industri tersebut adalah 48,989 triliun rupiah. Menurut keterangan dari pemerintah, kenaikan cukai rokok setiap tahunnya merupakan salah satu program pemerintah untuk mengendalikan konsumsi rokok yang berlebih. Selain itu, kenaikan ini juga sebagai upaya memenuhi target pendapatan dari cukai sebesar 72,44 triliun

rupiah pada tahun 2012.<sup>76</sup> Tentunya hal ini menjadi suatu optimisme bagi pemerintah untuk terus memperhatikan rokok karena kontribusinya yang besar terhadap negara.

Selain meningkatkan perekonomian negara, industri rokok juga berarti besar bagi petani tembakau. Petani tembakau merupakan aktor penting dalam berjalannya industri rokok karena merekalah yang menyediakan bahan baku untuk membuat rokok yaitu daun tembakau. Diberlakukannya hukum pengendalian tembakau internasional mengakibatkan penurunan pada lahan pertanian serta jumlah petani tembakau di Indonesia. Areal pertanian tembakau dari tahun 2002-2005 mengalami penurunan dari 261 ribu hektar menjadi 198 ribu hektar.<sup>77</sup> Sedangkan jumlah petani tembakau Indonesia pada tahun 2001 tercatat 913 ribu orang menjadi 684 ribu orang tahun 2006.<sup>78</sup> Kecenderungan yang menurun tersebut mengakibatkan semakin sedikitnya sektor lahan pertanian tembakau yang bisa ditanami tembakau. Hal tersebut juga berdampak langsung terhadap produksi tembakau yang dihasilkan petani tembakau Indonesia. Menyempitnya lahan pertanian tembakau juga mengakibatkan menurunnya produksi tembakau.

---

<sup>76</sup><http://bisnis.vivanews.com/news/read/267398-cukai-rokok-naik-16-persen-tahun-depan> diakses pada 15 juli 2014

<sup>77</sup> <http://www.bisnis.vivanews.com/news/read/267398-cukai-rokok-naik-16-persen-tahun-depan> diakses pada 15 juli 2014

Jumlah produksi tembakau Indonesia cenderung fluktuatif setiap tahunnya. Hal tersebut terjadi akibat adanya hukum pengendalian tembakau internasional yang bertujuan untuk mengurangi bahaya dari konsumsi rokok melalui kebijakan untuk menaikkan cukai bagi setiap negara. Kondisi fluktuatif ini ditunjukkan pada tahun 2010 produksi daun tembakau Indonesia mencapai 135.6 ribu ton kemudian tahun 2011 produksi tembakau menjadi 130.24 ribu ton.<sup>79</sup> Sementara itu, data juga menunjukkan bahwa dalam kurun waktu 10 tahun terakhir (2000-2010) terjadi penurunan produksi daun tembakau sebesar 33% dari 204.3 ribu ton menjadi 135.7 ribu ton.<sup>80</sup> Hal ini tentunya menjadi kekhawatiran bagi petani tembakau dan pengusaha rokok yang mana produksi tembakau akan semakin minim sehingga petani tembakau tidak akan bisa lagi meraup keuntungan besar dari produksi tembakau, bahkan sebagian petani tembakau Indonesia terancam kehilangan sumber kehidupan akibat aturan ketat dari hukum pengendalian tembakau dunia.

Rokok juga merupakan komoditas industri yang dinilai sangat menguntungkan. Dengan kata lain, rokok tidak hanya memberi keuntungan bagi negara, rokok juga menyerap tenaga kerja yang tidak sedikit sehingga hal ini dinilai sangat membantu Indonesia dalam mengentaskan masalah

---

<sup>79</sup>*Pengaruh Kenaikan Tarif Cukai Rokok Kretek Terhadap Harga, Penawaran Dan Permintaan*

pengangguran di Indonesia. Banyak masyarakat yang menggantungkan hidup pada industri rokok maupun petani tembakau. Jadi selain meningkatkan perekonomian negara, rokok juga membuka lapangan pekerjaan sehingga dapat mengurangi pengangguran di Indonesia. Peranan sektor industri rokok dan tembakau dapat dilihat dari data berikut ini.

**Tabel 4.2**

**Peranan Sektor Tembakau dan Sektor Industri Rokok dalam Penyerapan Tenaga Kerja Tahun 2000.<sup>81</sup>**

<b>Sektor/Komoditas</b>	<b>Jumlah Tenaga Kerja (ribu orang)</b>	<b>Pangsa (%)</b>
Tembakau	616	0.66
Industri Rokok	392	0.42
Pertanian	38 988	41.78
Nonpertanian	54 333	58.22
Nasional	93 321	100.00

Data diatas menunjukkan bahwa sektor tembakau dan rokok mempunyai peranan besar dalam penyerapan tenaga kerja. Dengan demikian,

menggantungkan hidup berhenti memproduksi rokok, secara langsung angka pengangguran di Indonesia akan meningkat. Oleh karena itulah pemerintah Indonesia mengambil langkah untuk menggugat Amerika Serikat ke DSB WTO terkait tindakannya yang telah mendiskriminasikan rokok kretek dimana tindakannya tersebut didasarkan pada Tobacco Control Act yang telah diberlakukan sejak September 2009.

## **B. Proteksi Produk Rokok Domestik**

Indonesia merupakan surganya pecinta rokok kretek karena kretek merupakan rokok asli Indonesia yang sudah menjadi suatu identitas negara ini. Bahkan kretek juga menjadi julukan untuk salah satu kota atau daerah yang ada di Indonesia, namanya "Kudus Kota Kretek". Kudus dijuluki sebagai kota kretek sebab didaerah kuduslah kretek pertama kali diciptakan oleh wirausahawan yaitu haji Djamhari. Rokok yang semula diracik haji Djamari ini lebih dikenal dengan julukan rokok obat karena percobaannya untuk membuat rokok yang berguna sebagai obat ternyata berhasil. Sejak saat itulah rokok kretek mulai banyak diminati oleh masyarakat kota kudus. Karena banyaknya permintaan rokok kretek, kondisi ini kemudian mendorong haji Djamhari untuk membuka pabrik rokok sederhana untuk memenuhi permintaan rokok kretek.

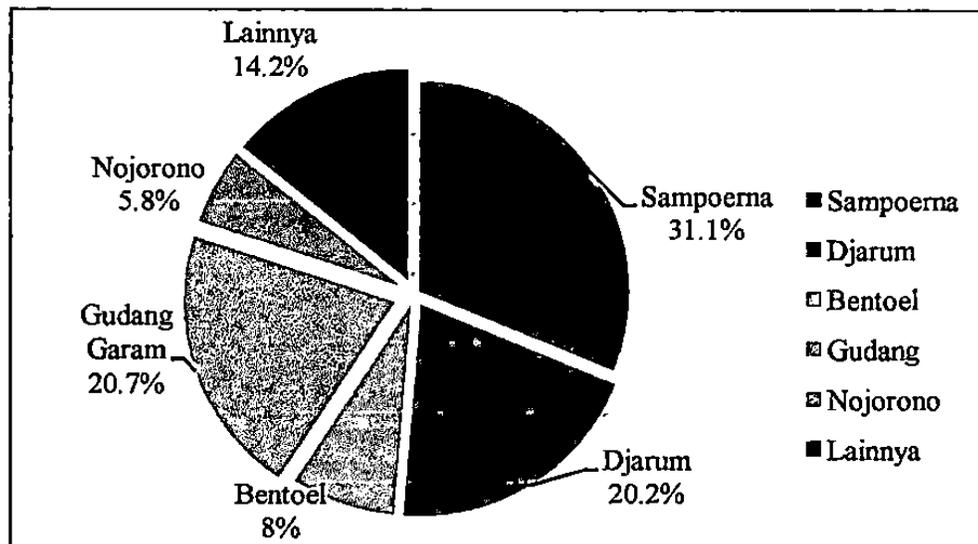
Diperkirakan tahun 1890-an merupakan awal berkembangnya rokok

berbagai daerah di Jawa Tengah seperti Magelang, Pati, Rembang, DIY. Tjap Bal Tiga merupakan perusahaan rokok yang berdiri di Kudus pada tahun 1908 dan menjadi perusahaan kretek terbesar pada masa itu. Kemudian disusul oleh perusahaan-perusahaan rokok kretek lainnya seperti Goenoeng Kedoe, Djangkar, Teboe dan Tjengkeh, Nojorono, Djambu Bol, Sukun, Djarum. Namun dari sekian perusahaan yang ada di Kudus pada masa itu, hanya tersisa beberapa perusahaan saja yang masih produksi rokok seperti Nojorono, Djambu Bol, Sukun, dan Djarum.

Semakin meningkatnya teknologi yang digunakan untuk memproduksi rokok menjadi salah satu alasan beberapa perusahaan rokok dikudus berhenti produksi. Sehingga hal tersebut menjadi kesempatan bagi beberapa pabrik rokok dikudus untuk terus bersaing memperebutkan posisi teratas sebagai perusahaan rokok terbesar. Djarum berhasil menjadi perusahaan rokok kretek besar dan menjadi penguasa pangsa pasar rokok terbesar ke tiga setelah Gudang Garam dan Sampoerna. Gudang Garam, Sampoerna, Djarum, dan Bentoel merupakan empat besar perusahaan rokok yang menguasai pangsa pasar rokok Indonesia. Berikut adalah pangsa pasar rokok berdasarkan pemain

Tabel 4.3

Diagram Pangsa Pasar Rokok Berdasarkan Pemain Utama, 2011<sup>82</sup>



Sumber : Indonesia Finance Today

Namun industri rokok di Indonesia saat ini dihadapkan pada ancaman dan tantangan yang semakin berat akibat diberlakukannya regulasi internasional pengendalian tembakau. Selain perkembangan teknologi, menurunnya jumlah perusahaan rokok di Indonesia diakibatkan oleh aturan pengendalian tembakau internasional yang menghimbau semua negara agar menaikkan tariff cukai rokok sebagai salah satu langkah untuk menurunkan jumlah konsumen rokok. Kebijakan pemerintah tentang kenaikan tariff cukai rokok itu diatur dalam Peraturan Menteri Keuangan (PMK) Nomor

<sup>82</sup> Industri Rokok, Volume 2, Published By Office Of Chief Economist PT Bank Mandiri (Persero)

167/PMK.011/2011 tentang tariff cukai.<sup>83</sup> Selain kebijakan untuk menaikkan cukai, semakin intensifnya kampanye anti rokok sejak tahun 2003 juga menjadi langkah pemerintah untuk mengurangi bahaya konsumsi rokok. Tetapi dalam kenyataannya ada hal aneh yang terjadi yaitu impor rokok meningkat di tiap tahunnya mencapai angka 520.000 ton di tahun kemarin (2013).<sup>84</sup> Bersamaan dengan ini, 2 perusahaan besar penguasa pangsa pasar rokok di Indonesia di akuisisi oleh pihak asing yaitu perusahaan milik Amerika Serikat. PT. HM Sampoerna, Tbk jatuh ke Philip Morris Amerika, sedangkan PT. Bentoel jatuh ke British American Tobacco (BAT).<sup>85</sup>

Dari diagram penguasa pangsa pasar rokok diatas terlihat jelas bahwasannya PT. HM Sampoerna, Tbk menempati posisi teratas. Posisi ke dua ditempati oleh PT. Gudang Garam dan ke tiga ditempati oleh PT. Djarum. Dengan kata lain, penguasa pangsa pasar rokok di Indonesia tidak lagi milik Indonesia melainkan milik asing. Sehingga sebagian besar pendapatan yang dihasilkan oleh perusahaan rokok khususnya HM Sampoerna mengalir ke Amerika sebagai pihak yang telah mengakuisisi perusahaan rokok kretek Sampoerna. Hal yang sama juga menimpa PT. Bentoel dimana perusahaan kretek ini telah diakuisisi oleh BAT sejak tahun 2009. Tiga perusahaan besar milik bangsa tidak lagi menjadi sumber kekayaan negara. Diakuisisinya

---

<sup>83</sup> <http://duniaindustri.com/pemerintah-terapkan-pembatasan-industri-rokok-terpukul-2/> diakses pada 5 mei 2014

<sup>84</sup> <http://ekonomi.kompasiana.com/bisnis/2014/04/09/masa-depan-rokok-indonesia-646292.html> diakses pada 5 Mei 2014

<sup>85</sup> Salamuddin Daeng, *Loc Cit*, Hal 27

beberapa perusahaan besar milik bangsa tentu menjadi kekhawatiran bagi pemerintah terhadap kondisi perusahaan rokok kretek yang masih menjadi harapan bangsa. Namun pada kenyataannya, ditengah berbagai tekanan dan aturan pembatasan rokok, Djarum dan Gudang Garam berhasil bertahan agar tidak jatuh seperti perusahaan lain yang sudah jatuh ke tangan Amerika. Itulah mengapa pemerintah dirasa perlu membuat aturan tegas terkait rokok, khususnya rokok asing yang masuk. Menteri perdagangan mengusulkan bahwasannya aturan terkait cukai yang harus di perbaiki lagi, karena cukai yang dikenakan terhadap rokok impor masih relatif rendah. Hal tersebut sejalan dengan menperin yang mengusulkan kenaikan cukai rokok impor sebesar 200% sebagai bagian dari upaya untuk melindungi industri rokok dalam negeri khususnya industri Sigaret Kretek Tangan.<sup>86</sup>