

## **BAB II**

### **ANALISIS LINKER (AMERIKA SERIKAT)**

Dalam analisis *issue linkage*, hal yang paling utama untuk dilakukan adalah mengklasifikasikan peran setiap pihak yang terlibat. Dalam hal ini, konsep *issue linkage* membagi peran aktor ke dalam dua bagian yaitu pihak *linker* dan pihak *linkee* (Mugasejati & MPP, 2011, hal. 21-22).<sup>4</sup> Bab ini akan membahas mengenai peran AS sebagai *linker*, *goal* yang ingin dicapai, isu kompensasi yang ditawarkan, aspek *win* serta aspek *loss*.

#### **II.1 AS sebagai Linker**

Pihak AS berperan sebagai linker dalam kasus ini karena AS menawarkan isu lainnya yang digunakan sebagai *quid pro quo* dalam kasus sengketa rokok kretek ini. Hal ini tercantum dalam *Memorandum of Understanding* (MoU) antara Indonesia dan AS yang isinya adalah kedua negara sepakat mengakhiri kasus tersebut, serta AS akan memberikan beberapa fasilitas kepada Indonesia (Punke & Pambagyo, 2014).

Seringkali, di dalam pendekatan *issue linkage*, pihak linker adalah pihak yang memiliki kendali yang lebih besar dibanding linkee. Seperti yang dikatakan Haas, hasil kesepakatan perjanjian dalam *issue linkage* sangat ditentukan oleh kekuatan linker dalam mengarahkan persepsi linkee (Haas, 1980). Hubungan yang terjalin adalah tawaran dari linker yang kemudian diputuskan oleh linkee apakah diterima atau memilih untuk menolak (Haas, 1980). Dalam kasus ini bisa dipahami bahwa

---

<sup>4</sup> *Linker* adalah pihak yang memberikan tawaran suatu ranah isu dengan ranah isu yang menjadi kepentingan pihak *linkee*. Sementara *linkee* adalah pihak yang ditawarkan bentuk kompensasi oleh pihak *linker* yang umumnya kepentingan *linkee* akan bisa tereduksi dan tergantikan dengan adanya kompensasi tadi

meskipun AS sebenarnya telah tertekan akan putusan DSB WTO yang selalu memenangkan tuntutan Indonesia, AS dapat tetap mengendalikan situasi dengan kekuatan (*power*) yang mereka miliki.

Meskipun Haas telah menyebutkan bahwa untuk menentukan pihak linker adalah dengan melihat aktor mana yang memiliki *power* yang lebih kuat, namun demikian Haas tidak menyebutkan standar dan justifikasi dalam mengukur kekuatan yang dimiliki aktor tersebut. Oleh karena itu, penulis memilih menggunakan pendekatan konsep *structural power* yang diperkenalkan oleh Susan Strange, dengan empat faktor suatu negara dapat dikatakan menjadi negara hegemon. Keempat struktur tersebut yakni keamanan (*security*), produksi (*production*), finansial (*finansial*) dan ilmu pengetahuan (*knowledge*) (Strange, 2010). Meskipun terdapat beberapa opsi dalam menentukan kekuatan suatu negara, namun penulis memilih untuk menggunakan pendekatan *structural power* oleh Susan Strange sebagai indikasi untuk melihat kekuatan struktur ekonomi global yang sesuai dengan pembahasan kasus sengketa rokok kretek Indonesia dan AS. Dominasi AS dalam empat hal ini kemudian yang menjadikan AS mampu memainkan peranan yang cukup mendominasi dalam kasus ini.

**Tabel 1 - Komparasi *Structural Power* AS dan Indonesia**

Struktur	AS	Indonesia	Hasil Komparasi
Keamanan	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Anggaran militer AS sebesar 552,4 miliar dolar AS</li> <li>• Jumlah tentara AS diperkirakan sebanyak</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Anggaran militer Indonesia sebesar 8,05 miliar AS (SIPRI, 2015)</li> <li>• Jumlah tentara</li> </ul>	Anggaran militer AS berada jauh di atas anggaran militer Indonesia. Berdasarkan jumlah alokasi anggaran militer,

	1,235,900 jiwa	Indonesia diperkirakan sekitar 300.000 jiwa (Security, 2017)	AS berada nomor satu dunia sementara Indonesia berada pada nomor dua puluh lima.
Produksi	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nilai tambah industri AS sebesar 20 persen<sup>5</sup></li> <li>• AS menjadi negara dengan nilai ekspor tertinggi di dunia sebanyak 1,9 triliun dolar AS</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nilai tambah industri Indonesia sebesar 40,8 persen (Bank, 2016)</li> <li>• Nilai ekspor Indonesia sebanyak 122 miliar dolar AS (WITS, 2018)</li> </ul>	Persentase nilai tambah ( <i>value added</i> ) AS memang lebih kecil dibandingkan Indonesia. Namun, nilai ekspor AS 15 kali lebih besar dari nilai ekspor Indonesia
Finansial	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mata uang AS digunakan sebagai standar tukar nilai mata uang internasional (Amadeo, 2018)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mata uang Indonesia (rupiah) berada pada level yang lebih lemah dibanding dolar AS. Nilai tukar 1 USD = 13.865 IDR (XE, 2018)</li> </ul>	AS memiliki kekuatan lebih besar pada sektor finansial karena dolar AS cenderung lebih stabil dan digunakan sebagai nilai tukar internasional
Ilmu Pengetahuan	<ul style="list-style-type: none"> <li>• AS memiliki 1.611.311 hak paten pada merek dagang internasional</li> <li>• AS berada pada peringkat pertama dengan total IP Indeks</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Indonesia memiliki sekitar 51.911 hak paten pada merek dagang internasional</li> <li>• Indonesia hanya mendapat total skor pada IP</li> </ul>	AS lebih unggul dibandingkan Indonesia mengenai perlindungan kekayaan intelektual (GIPC, 2018)

<sup>5</sup> Nilai tambah industri, juga dikenal dengan istilah produk domestik bruto (PDB), adalah kontribusi industri baik swasta maupun pemerintah terhadap PDB secara keseluruhan. Komponen nilai tambah kontribusi tersebut terdiri dari kompensasi karyawan, pajak produksi dan impor dikurangi subsidi, serta surplus operasi bruto. Nilai tambah sama dengan perbedaan antara output kotor industri (terdiri dari penjualan atau penerimaan dan pendapatan operasional lainnya, pajak komoditas, perubahan persediaan) dan biaya input (termasuk energi, bahan baku, barang setengah jadi, dan jasa yang dibeli dari semua sumber).

	sebesar 37,98 (range 0-40)	Indeks sebanyak 12,14 (range 0- 40)	
--	-------------------------------	---	--

Selain itu, Kremer dan Pustovitovskij menjelaskan mengenai konsep sederhana dari kekuatan struktural. Menurutnya, kekuatan struktural adalah hubungan antara barang (*goods*) dan kebutuhan (*needs*). Maksudnya, kekuatan struktural sederhana ialah jika suatu negara memiliki ‘barang’ tertentu yang bisa ditawarkan dalam hubungan internasional sebagai pengganti (*exchange*) dari apa yang negara tersebut inginkan (Kremer & Pustovitovskij, 2012, hal. 5-7). Penulis meyakini bahwa AS berada pada posisi tersebut. Sebagai pihak linker, AS memiliki opsi untuk menawarkan ‘*exchange*’ kepada Indonesia untuk memenuhi kebutuhan (*goal*) yang ingin dicapai. Sementara Indonesia masih dikategorikan sebagai negara berkembang oleh Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) dari beberapa aspek penilaian seperti pendapatan perkapita, pendapatan nasional, pertumbuhan ekonomi, dan perbandingan ekspor dan impor (UN, 2014). Artinya, AS berada pada posisi kekuatan struktural yang lebih kuat dibanding Indonesia.

## **II.2 Tujuan (*Goal*) yang ingin dicapai AS**

Seperti yang telah dibahas pada awal penulisan skripsi ini, kasus bermula saat Indonesia meminta konsultasi di bawah badan organisasi perdagangan dunia WTO. Pasalnya, AS mengeluarkan undang-undang yang tujuannya adalah untuk mengurangi jumlah perokok aktif di negaranya, utamanya perokok yang berusia 18 tahun ke bawah. Undang-undang The FSPTCA tahun 2009 dianggap pemerintah Indonesia sangat merugikan dan salah satu bentuk tidak langsung dari proteksionisme

dalam perdagangan global. Indonesia menilai, AS telah melakukan diskriminasi atas hal berlakunya undang-undang ini.

Penulis menganalisis bahwa AS menunjukkan *goal* yang ingin mereka raih pada kasus ini ialah tetap berlakunya FSPTCA tahun 2009. Hal ini karena terlihat ketika DSB WTO sudah memenangkan tuntutan Indonesia namun AS tidak kunjung mengganti aturan tersebut. Indonesia juga telah meminta retaliasi sebesar 55 juta Dolar AS serta kembali menuntut kasus ini di arbitrase internasional. Namun sekali lagi, AS berusaha agar undang-undang ini bisa tetap berlaku (Tom Miles, 2012).

Terlepas dari tujuan dibuatnya undang-undang ini untuk mengurangi jumlah perokok di bawah umur, atau karena alasan teknis lain seperti yang diklaim Indonesia, realitas menunjukkan bahwa AS tetap ingin mengaplikasikan undang-undang FSPTCA tahun 2009. Bahkan, demi berlakunya undang-undang tersebut pihak AS rela untuk membahasnya dengan isu lain dalam satu pembahasan MoU sekaligus. Artinya, AS berani untuk membarter aturan ini dengan hal lain.

Sebelum dapat mengetahui *goal* yang ingin dicapai AS, penulis terlebih dahulu menentukan tingkat analisis yang tepat sehingga dalam memetakan kepentingan-kepentingan AS tidak terdapat kesalahan dalam berasumsi (Mas'oeed, 1990, hal. 39-47). Menentukan tingkat analisis dengan cara seperti ini juga akan sangat membantu dalam memahami langkah-langkah AS khususnya dalam kasus sengketa rokok kretek ini. Sementara itu menurut David Singer, level analisis terbagi atas dua level yaitu mikro yaitu tingkat negara-bangsa (*nation-state*) dan makro atau sistem global (*global system*) (Singer, 1961, hal. 77-80). Penjelasan lebih lanjut mengenai level mikro/negara-bangsa, ketika kebijakan luar negeri suatu negara bisa

tercipta karena adanya interaksi antar negara yang beragam pada hubungan internasional. Perbedaan ideologi, latarbelakang politik dan karakteristik individual suatu negara sangat mempengaruhi arah kebijakan luar negeri negara tersebut. Sementara pada level makro/sistem global, kebijakan luar negeri suatu negara justru dipengaruhi oleh sistem internasional dan menentukan perilaku negara-bangsa.

Dalam kasus sengketa rokok kretek ini, penulis menggunakan level analisis mikro. Kebijakan AS dalam membuat undang-undang FSPTCA merupakan bagian dari usaha pemerintah untuk mewujudkan kebutuhan dan nilai-nilai warga serta pemimpin negara tersebut (Mas'oed, 1990, hal. 39-47). Kebijakan AS untuk membatasi perdagangan rokok kretek menurut penulis justru berbanding terbalik dengan sistem global yang mengarah pada perdagangan bebas (*free trade*). Oleh karena itu, penulis memiliki asumsi bahwa arah kebijakan tersebut adalah sepenuhnya untuk memenuhi kepentingan dalam negeri AS. Jika menggunakan level analisis sistem global, undang-undang FSPTCA justru kontradiktif dengan sistem perdagangan internasional, WTO misalnya yang terus mendorong terciptanya perdagangan bebas (Solanki, 2012, hal. 11-14).

Setidaknya, terdapat dua *goal* yang ingin dicapai AS dalam rangka untuk memenuhi kebutuhan dalam negerinya. Dengan berbagai langkah strategis, mulai dari meminta waktu untuk menjalankan rekomendasi DSB hingga menawarkan barter kepada Indonesia dilakukan oleh AS untuk memastikan FSPTCA tersebut tetap bisa diterapkan (Needham, 2014). Namun demikian, timbul pertanyaan apakah maksud sebenarnya dari pembuatan FSPTCA tersebut adalah untuk mengurangi jumlah perokok di AS atau justru alasan tersebut hanya digunakan sebagai dalih untuk

menutupi bahwa AS ingin memperketat persaingan dagang khususnya di industri tembakau yang ada di AS terhadap perusahaan asing.

### II.2.1 *Goal* Non-Ekonomi

AS mengklaim, produk-produk tembakau merupakan salah satu penyebab kematian paling tinggi di AS. Berdasarkan data dari Pusat Pengendalian dan Pencegahan Penyakit AS, tembakau dan rokok menjadi faktor kunci pada penyakit dengan jumlah kematian tertinggi di AS yaitu penyakit jantung, kanker dan *Chronic Respiratory Disease* (penyakit pernapasan seperti radang paru-paru, asma akut, bronkhitis, dll), bahkan lebih banyak dari angka kematian akibat kecelakaan (Nichols, 2017). Bahkan, tercatat lebih dari 480.000 anak dinyatakan meninggal dunia setiap tahun karena produk hasil tembakau (CDC, 2017). Setiap hari, sekitar 2.300 anak mencoba rokok pertama kali, sementara sekitar 350 anak dari jumlah tersebut menjadi perokok aktif di AS (TFK, 2016).

*“If smoking continues at the current rate among youth in this country, 5.6 million of today’s Americans younger than 18 will die early from a smoking-related illness. That’s about 1 of every 13 Americans aged 17 years or younger alive today.”* (Services, 2014)

Kutipan di atas merupakan penggalan kalimat awal yang terdapat pada lembar laporan Departemen Kesehatan dan Pelayanan Masyarakat AS (U.S Department of Health and Human Services) dengan judul *The Health Consequences of Smoking-50 Years of Progress*.

**Tabel 2 - Lima penyebab kematian dengan korban terbanyak di AS tahun 2008**

Penyakit	Jumlah Kematian (jiwa)	Disebabkan Oleh Rokok
----------	------------------------	-----------------------

Penyakit Jantung	633.842	Ya
Kanker	595.930	Ya
Penyakit Pernapasan (Chronic Lower Respiratory Diseases)	155.041	Ya
Kecelakaan	146.571	Tidak
Stroke	140.323	Ya

Sumber: Badan Pusat Statistik Kesehatan Nasional AS (National Centers for Health Statistics), 2009.

Mengetahui dampak buruk yang disebabkan oleh konsumsi produk rokok dan tembakau, pemerintah AS menginisiasi untuk melakukan pembatasan penjualan rokok, khususnya terhadap rokok dengan aroma dan rasa yang banyak disukai anak-anak. Undang-undang FSPTCA ini resmi diusulkan untuk dibahas di dalam kongres *House of Representatives* (HoR) AS pada tanggal 26 Maret 2009. Tujuan awal dari pembahasan aturan ini di kongres adalah untuk memberikan kekuasaan kepada Badan Pengawasan Obat dan Makanan AS (Food and Drug Administration) untuk mengatur komposisi tembakau yang layak dijual dan melarang kampanye pemasaran yang menargetkan anak-anak (Burgess, 2009).

Undang-undang FSPTCA hanya salah satu dari banyaknya kebijakan yang dilakukan pemerintah untuk mereduksi penggunaan produk tembakau usia dini. Bahkan, berbagai upaya lain terus dilakukan pemerintah AS diantaranya menaikkan standar minimum umur konsumen yang diperbolehkan untuk membeli rokok di toko hingga usia 21 tahun dan kampanye melalui media massa, TV dan radio komersil untuk mendorong gaya hidup bebas rokok (CDC, 2018).

Jika *goal* yang ingin dicapai adalah untuk menurunkan perokok usia dini, langkah AS seharusnya berhasil. Jumlah perokok yang masih status pelajar



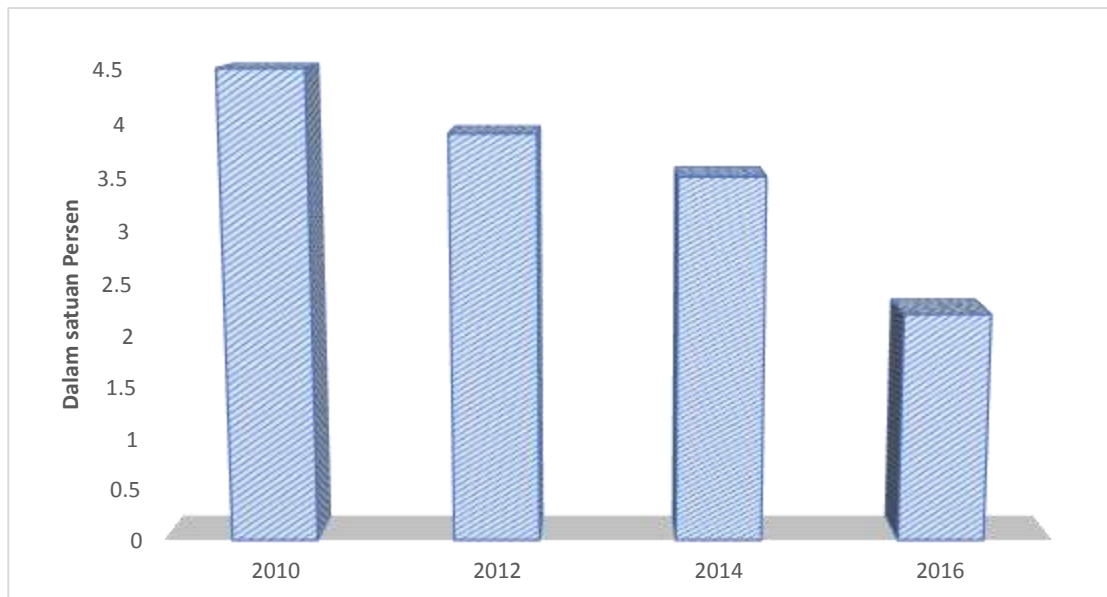
mengalami penurunan sejak tahun 2009. Satu tahun selepas diberlakukan FSPTCA yaitu 2010, perokok di bawah umur AS sebanyak 4,1 persen. Jumlah ini terus menurun tahun 2016 menjadi 2,2 persen dari total perokok yang ada di AS (CDC, 2018).

### Gambar 1 - Persentase Perokok Usia Dini di AS

Sumber: Centers for Disease Control and Prevention, 2018

#### II.1.2 *Goal* Ekonomi

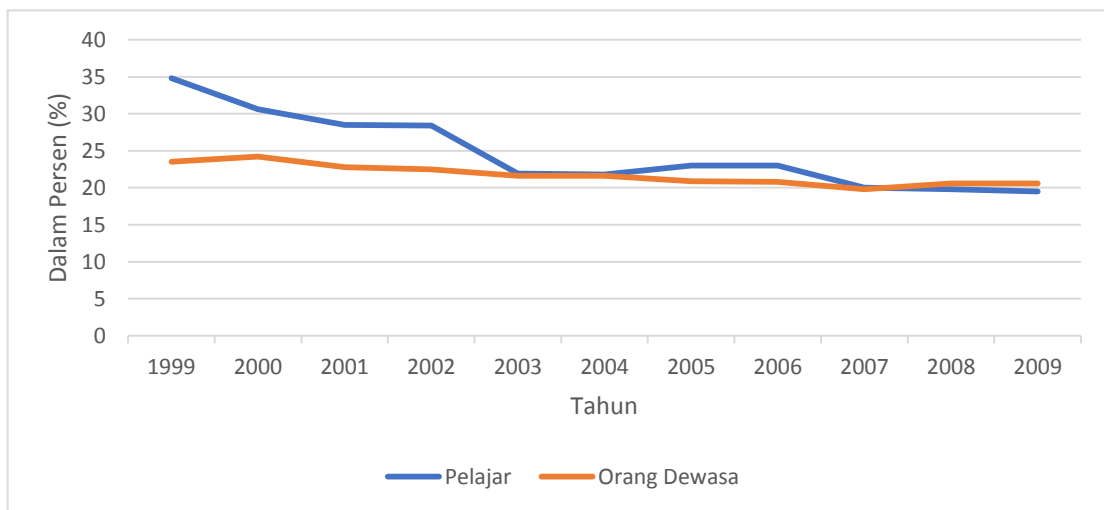
Jika pada bagian sebelumnya disebutkan bahwa tujuan utama AS adalah



untuk memperketat peredaran rokok untuk mereduksi penggunaan rokok pada anak usia dini, bagian ini justru menjadi anti-tesis dari jawaban tersebut. Memang benar, setelah FSPTCA resmi berlaku di AS, jumlah perokok usia dini di AS mengalami penurunan yang cukup signifikan. Namun perlu diketahui bahwa bahkan sebelum undang-undang tersebut dibuat, jumlah perokok di bawah usia 18 tahun di AS sebenarnya terus mengalami penurunan yang cukup signifikan. Data dari Badan Pusat

Kontrol dan Pencegahan Penyakit menunjukkan persentase perokok yang masih berstatus pelajar di AS mengalami penurunan dalam satu dekade sebelum undang-undang ini dibuat. Tahun 1999, persentase perokok sebesar 34,8 persen. Jumlah ini terus mengalami penurunan. Tahun 2009, hanya ada 19,5 persen pelajar yang merokok dari seluruh perokok yang ada di AS (CDC, 2010).

**Gambar 2 - Persentase Perokok Pada Pelajar dan Orang Dewasa dalam 10 tahun sebelum FSPTCA dibuat**



Sumber: Pusat Kontrol dan Pencegahan Penyakit AS (CDC), 2010

Berbicara tentang proteksionisme tembakau di AS, bagaimanapun, sisi lain yang juga harus diperhatikan adalah siapa aktor dibalik undang-undang ini. Aturan-aturan domestik tentang perdagangan tembakau di AS tidak bisa dipisahkan dari perusahaan yang ada. Salah satu pemain inti dalam industri tembakau di AS adalah Philip Morris. Raksasa industri rokok AS justru mendukung langkah kongres untuk membuat aturan yang cukup ketat tentang penjualan dan promosi produk rokok di AS. Hal yang cukup membingungkan ketika perusahaan mendukung kebijakan pemerintah yang justru cukup berdampak jelek kepada perusahaan tersebut. Namun dukungan ini bukan tanpa alasan. Dikutip dari laman resmi *Forbes*, dukungan Philip

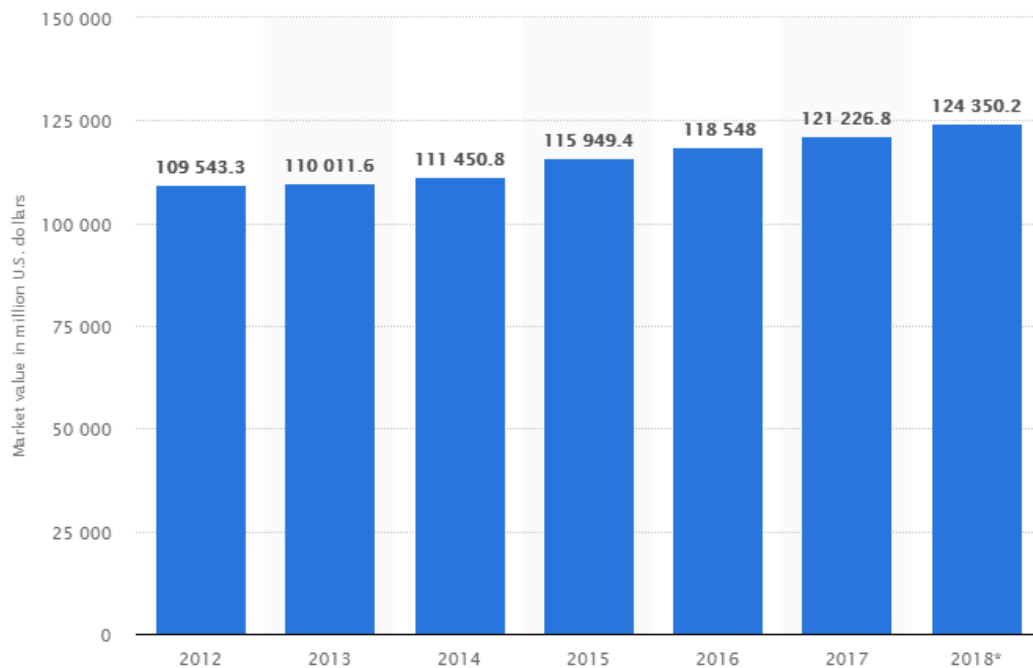
Morris atas undang-undang ini memang cukup menyusahkan pemasaran mereka. Namun di sisi lain undang-undang ini juga akan membantu Philip Morris dalam memasarkan produk rokok mentolnya dikarenakan rokok kretek yang menjadi pesaing utamanya sudah tiada (Elis, 2009). Stanton Glantz, seorang advokat anti-tembakau dan Direktur Pusat Penelitian dan Pendidikan Pengendalian Tembakau di Universitas California, San Francisco, mengatakan komunitas kesehatan masyarakat telah membuat kemajuan besar selama beberapa dekade terakhir, tetapi ia menganggap FSPTCA tersebut sebagai kemenangan untuk Philip Morris (Keck, 2009).

Bagaimanapun, tuntutan Indonesia dalam kasus sengketa rokok kretek jelas, bahwa pihak AS telah secara langsung melakukan praktik diskriminasi terhadap perdagangan tembakau di negara tersebut. Regine Fouda, dalam *International Journal of Trade, Economics and Finance* menjelaskan bahwa proteksionisme dapat diartikan sebagai perlindungan terhadap usaha atau industri lokal oleh pemerintah. Perlindungan ini berupa kebijakan yang mengendalikan ekspor serta impor dengan cara mengatur hambatan, tarif kuota dan regulasi pemerintah lainnya dalam upaya melindungi industri lokal dari dominasi industri asing yang masuk ke negara tersebut (2012, hal. 351-355). Khususnya dalam kasus ini, AS berupaya untuk melindungi produsen lokal terhadap persaingan asing dengan berlindung di balik alasan untuk melindungi kesehatan masyarakatnya sesuai dengan argumen Thomas Oatley tentang konsep proteksionisme (2012, hal. 35)

Dirjen Basis Industri Manufaktur, Kementerian Perindustrian Republik Indonesia menanggapi perlakuan yang diberikan AS kepada Indonesia merupakan

upaya untuk menjatuhkan industri rokok Indonesia dan menaikkan industri tembakau putih AS di pasar lokal (Tarmizi, 2014). Di samping itu, bisa dilihat dari pertumbuhan Industri rokok AS pasca diberlakukannya FSPTCA mengalami grafik yang terus meningkat.

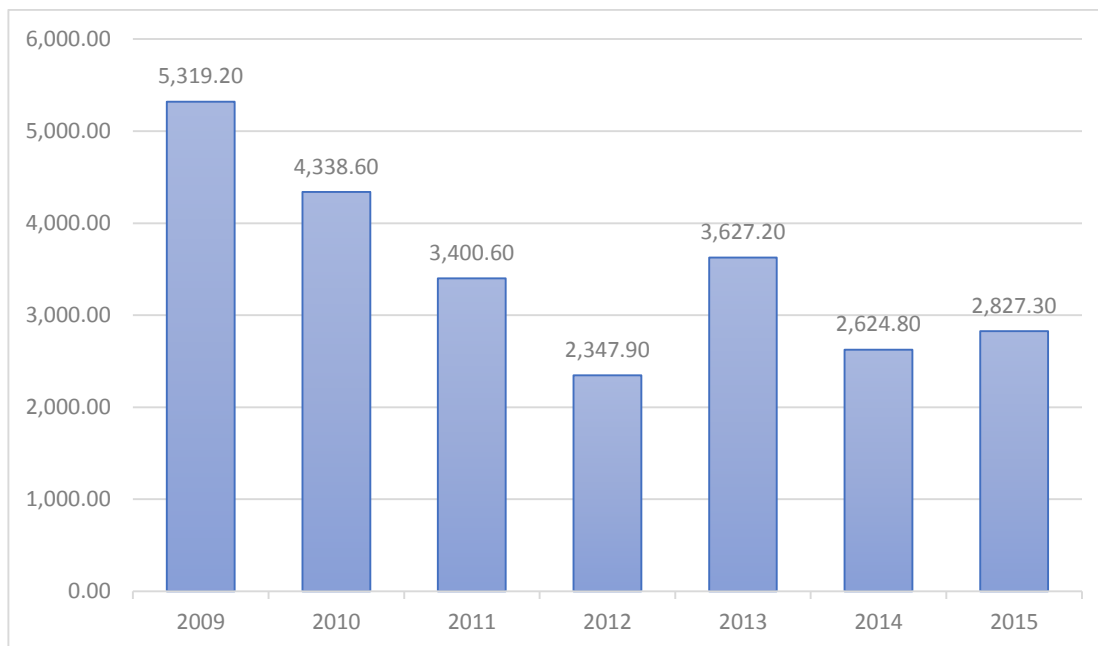
**Gambar 3 - Pertumbuhan Nilai Pasar Industri Rokok dan Tembakau di AS**



Sumber: The Statistic Portal, 2018

Dari Gambar 3 bisa diperhatikan bahwa nilai pasar (*market value*) industri hasil tembakau di AS terus mengalami peningkatan pasca undang-undang tersebut diberlakukan. Sebaliknya, jumlah ekspor hasil tembakau (termasuk kretek) Indonesia ke AS terus menurun pasca FSPTCA tahun 2009.

**Gambar 4 - Jumlah ekspor hasil tembakau Indonesia ke AS pasca FSPTCA (dalam satuan ton)**



Sumber: Badan Pusat Statistik Indonesia, 2016

### II.3 Tawaran Linker (*linking the issues*)

Dalam mempertahankan posisinya untuk meraih *goal* yang ingin dicapai, AS melakukan langkah-langkah strategis. Setelah kalah dalam DSB WTO tahun 2012, AS kembali dituntut oleh Indonesia karena tidak kunjung mengubah aturan tersebut. Pada tuntutan kedua inilah, AS melakukan strategi dengan menawarkan menghubungkan (*linking*) isu rokok kretek tersebut dengan isu lainnya yang kemudian dijadikan sebagai ‘kompensasi’. Dalam nota kesepahaman yang ditandatangani oleh kedua pihak, disebutkan bahwa keduanya sepakat untuk mengakhiri kasus ini dengan damai. Adapun, AS bersedia memberikan beberapa fasilitas dan bantuan kepada pihak Indonesia.

#### II.3.1 Generalize System of Preference (GSP)

Tawaran yang diberikan oleh AS kepada Indonesia adalah pemberian fasilitas tarif impor rendah pada beberapa komoditas tertentu atau yang disebut dalam GATT

sebagai *Generalize System of Preference* (GSP). Kebijakan tersebut berbentuk resiprokal (sepihak) yang dilakukan oleh negara maju kepada negara berkembang dalam rangka meningkatkan produktivitas perdagangan negara-negara berkembang (Grossman & Sykes, 2005, hal. 41-67).

*“The United States will give favorable consideration, consistent with U.S. laws and regulations, to any request from Indonesia to redesignate insulated ignition wiring sets for vehicles (also known as “wiring harnesses”) (HTS 8544.3000) as a GSP-eligible product for Indonesia. The process to consider redesignation of this product would begin after the U.S. Congress reauthorizes the GSP program.”*

Penggalan kalimat tersebut merupakan poin pertama dari isi nota kesepahaman yang ditandatangani oleh perwakilan AS dan Indonesia di WTO. Ini mungkin merupakan salah satu cara yang paling efektif bagi AS untuk meredam aksi Indonesia dalam melakukan pembelaan terhadap pelarangan penjualan rokok kretek di AS.

Fasilitas GSP tersebut bukan kali pertama yang diberikan oleh AS kepada Indonesia. Indonesia sebenarnya sudah menjadi negara yang dinyatakan ‘layak’ untuk menerima GSP dari AS sejak tahun 1980 (Partnership, 2011). Namun, pada tahun 2013 program ini dihentikan karena terjadi perdebatan dalam kongres AS (Saputra, 2015). Beberapa alasannya yakni karena Indonesia telah dianggap mampu untuk membimbing pertumbuhan ekonominya sendiri, terlebih karena Indonesia telah bergabung ke dalam *The Group of Twenty* (G-20) tahun 2009 (Gliemourinsie, 2015). G-20 sendiri adalah kelompok 20 negara yang menguasai 75 persen perdagangan dunia (Boadle & Lawder, 2018).

### **Tabel 3 – Negara Penerima Fasilitas GSP dari AS**

1	Afrika	Congo (Brazzaville), Tanzania, Algeria, Angola, Benin, Botswana, Burkina Faso, Burundi, Guinea-Bissau, Sudan Selatan, Chad, Congo (Kinshasa), Pantai Gading, Kenya, Mesir, Eritrea, Ethiopia, Gabon, Gambia, Ghana, Guinea, Mauritius, Afrika Selatan, Republik Afrika Tengah, , Djibouti, Lesotho, Liberia, Madagaskar, Malawi, Mali, Mauritania, Somalia, Cape Verde, Mozambik, Swaziland, Niger, Nigeria, Rwanda, Sao Tome dan Principe, Senegal, Sierra Leone, Komoros, Kameron, Togo, Tunisia, Uganda, Zambia, Zimbabwe,
2	Amerika	Jamaica, Bolivia, Brazil, Republik Dominika, Ekuador, Grenada, Paraguay, Saint Lucia, Saint Vincent and the Grenadines, Guyana Haiti, Suriname,
3	Asia-Timur Tengah	Afghanistan, Nepal, Bhutan, Myanmar, Iraq, Namibia, Indoensia, Yordania, Kazakhstan, Kyrgyzstan, Lebanon, Maladewa, India, Pakistan, Papua Nugini, Filipina, Thailand, Timor-Leste, Uzbekistan, Yaman, Kamboja, Sri Lanka, Mongolia,
4	Australia-Pasifik	Fiji, Kiribati, Samoa, Pulau Solomon, Tonga, Tuvalu, Vanuatu
5	Eropa	Albania, Armenia, Azerbaijan, Belize, Boznia dan Herzegovina, Moldova, Georgia, Kosovo, Macedonia, Serbia, Montenegro, Turki, Ukraina

Sumber: Perwakilan Perdagangan AS (USTR), 2016

Namun, sebagai kompensasi atau barter dari undang-undang FSPTCA 2009, pada tahun 2015 Presiden Barrack Obama kembali menandatangani peraturan hukum mengenai tarif impor dari Indonesia pada produk ban radial, produk kayu, sarung tangan, instrumen musik, porselen, ban, produk minyak sawit, perhiasan dan alas

kaki (Investment, 2015). Hal ini sama seperti yang dilakukan Obama terhadap Myanmar pada tahun 2016 silam. Myanmar yang sebelumnya menjadi negara penerima fasilitas GSP dari AS dicabut fasilitasnya pada tahun 1989 dengan alasan isu hak-hak pekerja (*worker rights*). Namun, pada tahun 2016 tepatnya satu tahun setelah pesta demokrasi di Myanmar berjalan dengan sukses, Obama kembali memberikan fasilitas GSP kepada negara yang dipimpin oleh Aung San Suu Kyi tersebut (AFP & Barron, 2016).

**Tabel 4 – Komparasi Permberhentian dan Pemberian Kembali GSP AS**

No	Negara	Tahun Diberhentikan	Alasan di berhentikan	Tahun Diberikan Kembali	Alasan diberikan kembali
1.	Myanmar	1989	Myanmar dianggap tidak mampu untuk menghormatihak-hak pekerja ( <i>workers right</i> ). Salah satu alasannya karena pemerintahan Junta Militer yang sangat diktator (AFP & Barron, 2016)	2016	Myanmar telah menjalankan sistem demokrasi yang baik dibuktikan pada pemilu tahun 2015
2.	Bangladesh	2013	Hak-hak pekerja ( <i>worker rights</i> ). Pertimbangan AS memberhentikan fasilitas GSP setelah insiden kebakaran di Tazreen Fashion tahun 2012 dan runtuhnya Rana Plaza tahun 2013 (bdnews24, 2018)	-	Belum diberikan kembali
3.	Indonesia	2013	Dianggap sudah bisa menjaga pertumbuhan ekonominya dengan baik. Sudah masuk ke dalam kelompok G-20	2015	Diberikan kembali fasilitas GSP atas permintaan dari Indonesia. Dalam MoU tanggal 3 Oktober 2014 antara Indonesia dan AS disebutkan AS akan memberikan fasilitas GSP namun kedua pihak sepakat untuk berdamai pada kasus sengketa



					rokok kretek di WTO
4.	Sri Lanka	2017	AS memutuskan untuk tidak melanjutkan pemberian fasilitas GSP kepada Sri Lanka setelah Sri Lanka menolak mengakui Jerussalem sebagai Ibu Kota dari Israel (Yurou, 2017).	-	Belum diberikan kembali

Kompensasi yang diberikan oleh AS kepada Indonesia melalui mekanisme GSP ini menurut penulis suatu langkah strategis AS untuk mendapatkan *goal* yang diinginkan. Mengingat bahwa pada tahun 2012 Indonesia belum bisa memanfaatkan dengan maksimal fasilitas ini. Dari sekitar 3.400 yang termasuk dalam produk GSP (*eligible product*), Indonesia hanya bisa memanfaatkan sekitar 650 produk. Angka tersebut berada di bawah 20 persen, tepatnya 16 persen. Sehingga, jika AS memberikan kembali fasilitas GSP kepada Indonesia, produk dari Indonesia belum memiliki basis pasar yang cukup besar di AS (Meryana, 2012). Menurut penulis, GSP menjadi salah satu alat yang bisa digunakan oleh AS untuk ‘memaksa’ negara lain menjalankan apa yang AS berikan.

### II.3.2 Pengendalian Ekspor Mineral Indonesia

Pada tahun 2012, pemerintah Indonesia memperketat aturan tentang ekspor mineral mentah. Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral Republik Indonesia memperketat larangan ekspor mineral melalui UU Minerba Nomor 4 Tahun 2009

Tentang Pertambangan dan Batu Bara (ESDM, 2009). UU Minerba yang disahkan tahun 2009 mengharuskan perusahaan tambang mineral agar membangun lokasi pemrosesan hasil tambang sehingga ekspor tambang dilakukan dalam bentuk mineral yang sudah diolah hingga 99% (BBC, 2013). Mineral mentah yang dimaksud dalam undang-undang tersebut berupa biji atau batuan, minyak dan gas bumi, air tanah, endapan karbon yang di dapat dalam bumi, gambut dan batuan aspal. Hal ini tentunya cukup berdampak kepada AS yang menjadi salah satu negara pengimpor mineral dari Indonesia (USGS, 2017). Selain itu, AS juga mengalami kerugian akibat larangan ekspor tersebut. Dua perusahaan besar AS yang bekerja di Indonesia yakni PT. Freeport Indonesia yang berafiliasi dengan PT. Freeport-McMoRan dan Newmont Mining Corporation mengalami penurunan produksi masing-masing Freeport turun sebesar 65 persen sementara Newmont Mining sebesar 45 persen setelah UU Minerba tersebut diterapkan (Nurmayanti, 2014). Produk mineral dan minyak mentah merupakan produk ekspor tertinggi ke-8 Indonesia ke AS di bawah komoditas ikan dan hasil laut ( U.S Department of Commerce, 2017). AS menganggap tindakan Indonesia juga telah melanggar artikel XXII dan XXIII *General Agreement on Tariffs and Trade (GATT)* 1994 tentang usaha proteksionis (Listyaghi, 2015). Pada saat yang bersamaan kasus rokok kretek ini pun sedang berlangsung. Untuk meredam niat Indonesia dalam melakukan retaliasi, AS menawarkan agar kasus sengketa rokok kretek di selesaikan dan berjanji bahwa AS tidak akan menuntut larangan ekspor mineral yang dilakukan Indonesia. Justru sebaliknya, AS sepakat untuk membantu Indonesia dalam memperjuangkan Hak Kekayaan Intelektual (HKI) khususnya terkait produk-produk mineral agar mampu

menembuh pasar internasional. Hal ini dikarenakan Indonesia kerap masuk ke dalam daftar negara *Priority Watch List* dengan temuan penyalahgunaan dalam pembajakan cakram optik, program komputer, film, lagu, hak paten untuk obat-obatan, dan beberapa merek produk internasional (Ansori, 2013).

Langkah tersebut di atas menurut penulis juga termasuk langkah AS yang sangat strategis. Hal ini dikarenakan, Indonesia tidak masuk dalam daftar negara partner dagang AS pada sektor mineral. Sektor mineral bukan menjadi komoditas yang paling banyak di ekspor oleh Indonesia ke AS. Nilai ekspor mineral Indonesia ke AS hanya sebesar 240.000 dolar AS. Jumlah yang sangat jauh di bawah ekspor Indonesia yang terbanyak ke Jepang sebesar 1.301.376 dolar AS. Sementara itu, sumber impor mineral AS justru berasal dari Kanada sebesar 55,2 persen, Uni Eropa sebesar 21,6 persen, Tiongkok 4,8 persen dan Jepang 3,6 persen (Embassy of the Republic of Indonesia Washington, 2017). Oleh karena itu, aturan yang dibuat Indonesia mengenai larangan ekspor mineral mentah tidak merugikan perekonomian AS. Sehingga, adalah suatu yang wajar jika AS membarter undang-undang Minerba Indonesia dengan undang-undang FSPTCA.

**Tabel 5 – Top 20 Ekspor Indonesia ke AS Tahun 2016**

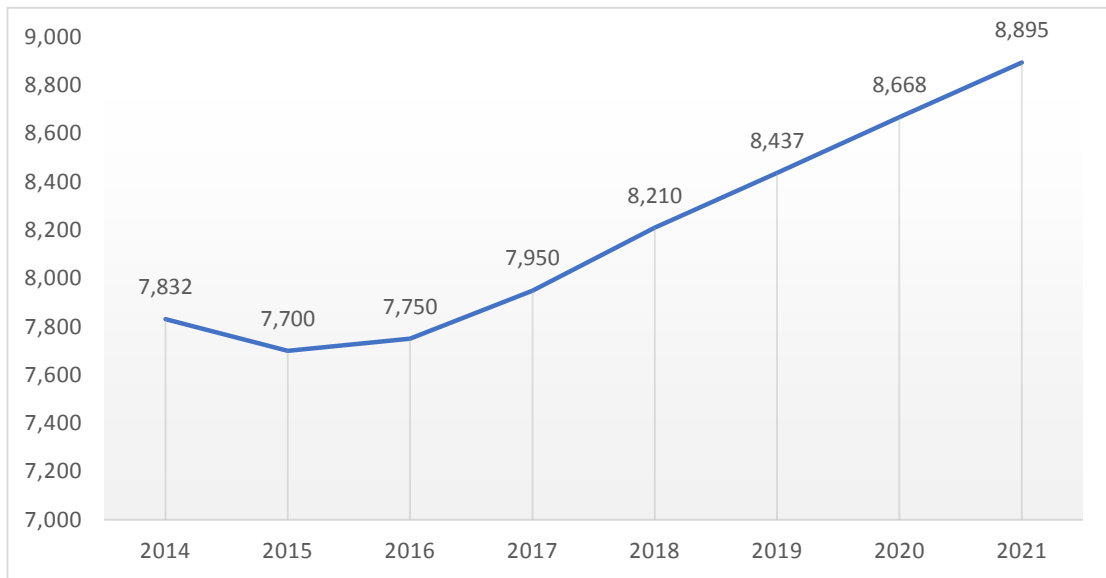
No.	Nama Jenis Produk	Jumlah (dalam juta dolar AS)	Persentase
1	Pakaian Rajut	2.496,03	15%
2	Pakaian Tenun	2.251,46	13%
3	Karet	1.760,19	10%
4	Mesin Listrik	1.667,47	10%
5	Alas Kaki	1.462,13	9%
6	Ikan dan Makanan Laut	1.174,20	7%
7	Lemak dan Minyak Makan	933,28	6%
<b>8</b>	<b>Mineral, Minyak bumi, dll</b>	<b>741,35</b>	<b>4%</b>

9	Furniture dan Peralatan Rumah Tangga	692,14	4%
10	Rempah-rempah, Kopi dan Teh	531,73	3%
11	Mesin	484,05	3%
12	Daging Siap Saji, Ikan, dll	474,41	3%
13	Produk Kimia	410,41	2%
14	Kayu	353,76	2%
15	Kertas dan Karton	299,11	2%
16	Artif, Bunga dan Bulu	284,31	2%
17	Optik	263,21	2%
18	Biji Cokelat	244,42	1%
19	Mainan dan Peralatan Olahraga	230,51	1%
20	Peralatan Kendaraan	174,89	1%

Sumber: [embassyofindonesia.org](http://embassyofindonesia.org), 2017

### II.3.3 Produk Cerutu Indonesia

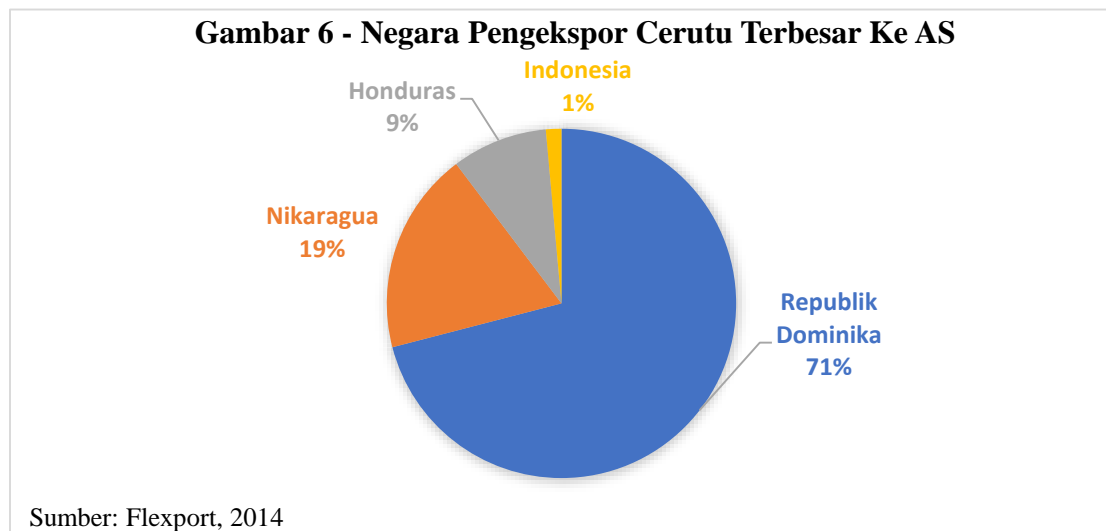
Selain tawaran fasilitas GSP dan janji bahwa AS tidak akan meminta konsultasi terkait undang-undang Minerba Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan dan Batu Bara, AS juga berjanji jika Indonesia ingin menyelesaikan kasus ini dengan cara damai, AS tidak akan mengganggu peredaran produk *cigar* dan *cigarillos* (cerutu) Indonesia di AS. Tawaran ini cukup menguntungkan Indonesia mengingat perdagangan cerutu di AS cukup stabil dan diprediksi akan terus mengalami peningkatan pendapatan hingga tahun 2021 (Statista, Revenue Cigars in U.S., 2018). Meskipun mengalami penurunan pada tahun 2015, namun nilai pendapatan dari perdagangan cerutu di AS diprediksi akan terus meningkat. Hal ini harusnya bisa dimanfaatkan oleh pemerintah Indonesia jika memang kedua pihak sepakat untuk tidak memberikan aturan yang ketat atas produk tersebut melalui mulai tahun 2004.



**Gambar 5 – Prediksi Pendapatan Produk Cerutu di AS (ribu dolar AS)**

Sumber: The Statistics Portal, 2017

Selain itu, hal ini juga harusnya bisa menjadi momentum bagi Indonesia untuk melebarkan sayap ekspor produk cerutunya di level global, khususnya di AS yang menjadi negara importir cerutu terbesar di dunia sebesar 46 persen. Indonesia hanya bisa menyumbang 1 persen dari total import cerutu AS. Kontribusi ekspor cerutu Indonesia ke AS tersebut sangat jauh di bawah Republik Dominika, Nikaragua dan



Honduras (Flexport, 2017).

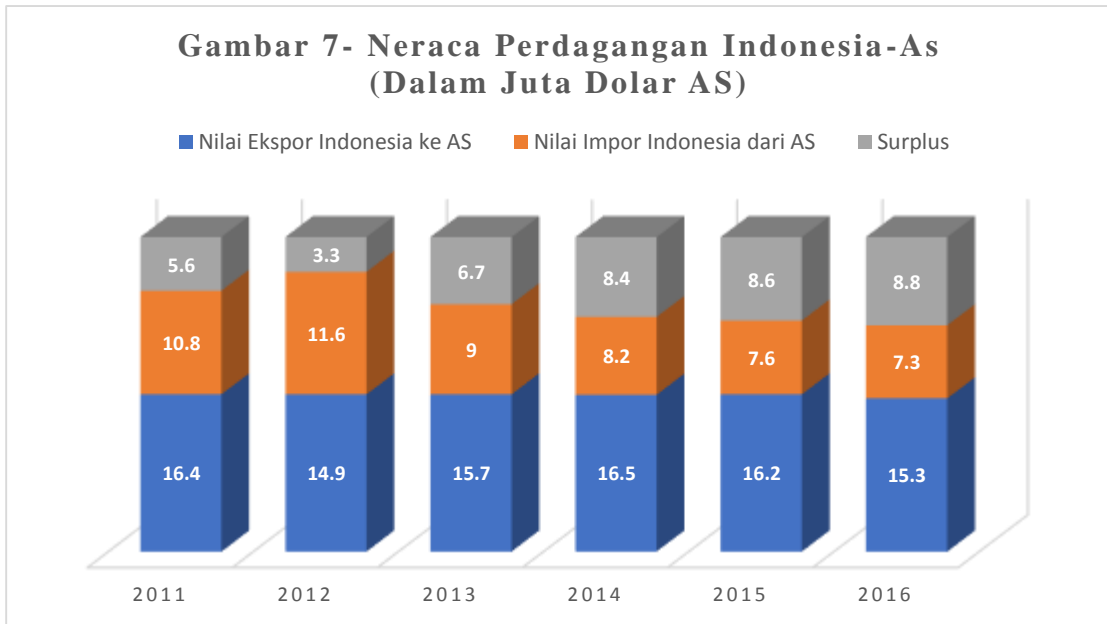
#### **II.4 Aspek Win Pihak Linker**

Satu hal yang sangat jelas bisa didefinisikan sebagai aspek *win* dari AS ialah berhasilnya AS dalam mempertahankan dan memberlakukan FSPTCA di hukum domestiknya. Undang-undang FSPTCA tetap berlaku hingga saat ini sebagai undang-undang di AS dengan kode H.R 1256 (Govtrack, 2018). Terlepas dari tujuan utama aturan ini apakah murni untuk mengurangi perokok usia dini atau untuk membantu melindungi industri tembakau lokal dari persaingan asing, namun faktanya AS berhasil tetap menjalankan undang-undang tersebut. Hingga tahun 2017, belum ada keputusan dari AS yang memberikan kebebasan kembali kepada rokok kretek Indonesia untuk bisa dijual di AS (Winarto, 2017). Selain itu, AS juga mendapatkan win dalam upaya mendorong industri manufaktur lokal AS menjadi lebih kompetitif dan lebih bisa bersaing dengan industri asing melalui fasilitas GSP yang diberikan AS kepada Indonesia yaitu memberikan tarif rendah pada beberapa produk (U.S Chamber of Commerce, 2006).

#### **II.5 Aspek Loss sebagai pihak Linker**

Dalam kasus ini, AS memberikan setidaknya tiga penawaran kepada Indonesia. Fasilitas GSP, mineral dan produk cerutu. Pada GSP, penulis menyimpulkan bahwa terdapat aspek *loss* disini karena AS akhirnya harus merelakan beberapa pasar komoditas tertentu mengalami persaingan yang cukup ketat dengan industri domestik AS. Dengan membuka kembali fasilitas GSP, AS setidaknya memasang tarif rendah atau nol pada 652 jenis atau sekitar 16 persen dari 3.400 jenis produk yang masuk dalam kriteria produk GSP (Kandou, 2012). Dampaknya, Neraca

perdagangan Indonesia dengan AS selalu surplus. Pada 2015 ketika GSP resmi ditandatangani oleh Barack Obama, nilai ekspor Indonesia ke AS mencapai 16,2 juta dolar AS sementara nilai impor Indonesia dari Amerika tercatat 7,59 juta dolar AS.



Alhasil, pada 2015 nilai perdagangan Indonesia mencatat surplus sebesar 8,6 juta dolar AS (Marboen, 2017).

Sumber: Badan Pusat Statistik Indonesia, 2017

Padahal, Indonesia harusnya sudah tidak jadi penikmat dari fasilitas ini. Hal ini tentu menyebabkan pasar lokal AS akan lebih sulit bersaing dibanding jika tingkat pajak tersebut tidak dikurangi, mengingat harganya yang tentu akan lebih mahal. Begitu pula dengan larangan ekspor mineral yang menjadi *loss* dari AS pada kasus ini. Padahal, AS masuk dalam sepuluh besar partner dagang Indonesia di sektor mineral. Akibat larangan ekspor mineral oleh pemerintah Indonesia, jumlah impor

mineral AS dari Indonesia merosot sangat jauh dari tahun-tahun sebelumnya (WITS, 2018).

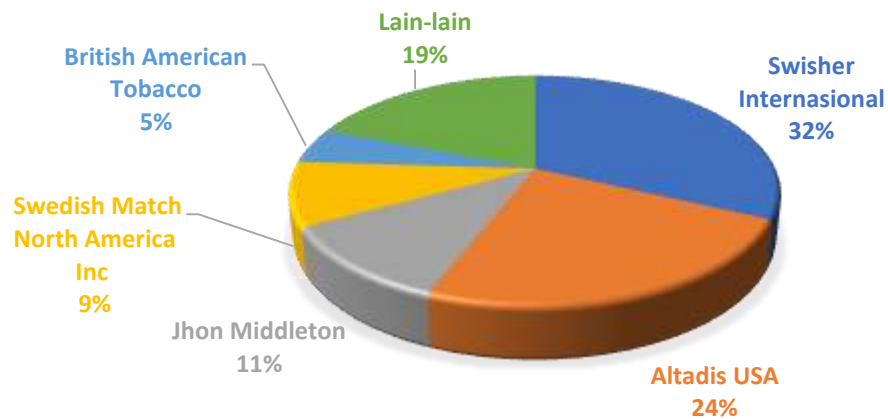
**Tabel 6 - Nilai Ekspor Mineral Indonesia ke AS tahun 2011-2014**

Ekspor Mineral Indonesia ke AS tahun 2011-2016						
Tahun	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Nilai (dalam ribuan dolar AS)	81.359,92	153,89	34,96	0,31	162,98	240,84

Sumber: World Integrated Trade Solution (WITS), 2018

Bisa diperhatikan pada tabel 6 di atas tahun 2011 ketika ekspor mineral Indonesia ke AS nilainya lebih dari 81 juta dolar AS. Namun, tahun 2012 ketika Indonesia mulai melarang ekspor mineral mentah jumlah ini terjun bebas ke angka 153 ribu dolar AS. Jumlah ini semakin berkurang di tahun 2013 menjadi hanya

**Gambar 8 - Persaingan Pasar Cerutu Di AS**



Sumber: Euromonitor Internasional, 2014



sekitar 35 ribu dolar AS dan 2014 hampir tidak terjadi ekspor mineral mentah Indonesia ke AS.

Meskipun Indonesia bukan satu-satunya sumber perdagangan impor mineral AS, namun sudah tentu hal ini cukup berpengaruh bagi AS sendiri. Setidaknya, AS harus menemukan sumber lain yang mampu menggantikan posisi Indonesia setelah tidak lagi bisa menjual mineral mentahnya ke pasar internasional. Indonesia menjadi sumber pengekspor nomor urut 20 ke AS dengan hanya nilai ekspor sebesar 67 juta dolar AS. Lima besar pengekspor mineral ke AS adalah Kanada sebanyak 2 miliar dolar AS, Tiongkok sebanyak 1,8 miliar dolar AS, Inggris sebanyak 657 juta dolar AS dan Jepang sebanyak 533 juta dolar AS.

Aspek *loss* terakhir yang didapat oleh AS yaitu berkembangnya peredaran cerutu Indonesia yang tidak boleh diganggu gugat di AS hingga ada kesepakatan lagi antara kedua pihak. Hal ini memungkinkan Indonesia untuk memanfaatkan celah ketika rokok kreteknya tidak bisa bersaing, maka opsi rokok cerutu menjadi pilihan. Padahal, industri produk cerutu (non-cigarette) di AS merupakan salah satu yang paling stabil di dunia. Dibandingkan negara lain, industri cerutu di AS mendapatkan penghasilan sangat besar (Statista, 2018). Dengan begitu, AS secara tidak langsung membiarkan pasar lokalnya tersaingi setidaknya oleh Indonesia dengan tidak adanya regulasi yang cukup ketat mengatur peredaran produk cerutu dari Indonesia. Dampaknya, industri cerutu Indonesia yang hanya menyumbang satu persen dari pasar lokal AS masih bisa terus berkembang dan bersaing dengan perusahaan-perusahaan rokok besar seperti Altria Group Inc, Imperial Brands, Habanos S A, Swisher International Inc dan British American Tobacco (Trent, 2018).