

## BAB III

### ANALISIS LINKEE (INDONESIA)

Setelah analisis dari sudut pandang *linker* (AS) pada Bab II, Bab ini akan membahas mengenai analisis dari sudut pandang *linkee* (Indonesia), yang mencakup posisi Indonesia sebagai *linkee*, tujuan yang ingin dicapai, alasan Indonesia menerima hubungan (*linking*) dari AS serta aspek *win* dan *loss* Indonesia.

#### III.1 Indonesia sebagai Linkee

Sebagaimana dijelaskan oleh Haas, *linkee* memainkan peranan yang cukup vital dalam hubungan dengan konsep *issue linkage*. Terjalin atau tidaknya suatu hubungan kerja sama dalam konteks *issue linkage* tergantung persepsi *linkee* dalam menerima tawaran dari *linker* (Haas, 1980, hal. 373). Merujuk pada Tabel 1 - Komparasi *Structural Power* AS dan Indonesia, Indonesia memiliki kekuasaan struktural yang cenderung lebih lemah dibanding AS yang menyebabkan Indonesia berperan sebagai *linkee* dan memegang kendali untuk memutuskan apakah akan menerima atau menolak tawaran kompensasi dari AS.

Alasan pertama penulis menempatkan Indonesia sebagai pihak *linkee* dalam kasus sengketa rokok kretek ini adalah karena Indonesia dalam sepanjang proses penyelesaian kasus ini tidak menawarkan opsi lain (*linking issue*) kepada AS. Alih-alih menawarkan isu lain sebagai bahan kompensasi, Indonesia justru meminta retaliasi atas UU FSPTCA AS yang dianggap diskriminatif tersebut (Limenta, 2017). Sebaliknya, AS yang berperan sebagai *linker* menawarkan menghubungkan (*linking*)

antara isu rokok kretek tersebut dengan isu ekonomi lainnya seperti GSP, mineral dan cerutu (Needham, 2014).

**Tabel 7 – Tindakan Indonesia dalam Kasus Sengketa Rokok Kretek Indonesia-AS**

<b>Pengajuan pembukaan panel di WTO</b>	9 Juni 2010 Indonesia meminta pembentukan panel atas UU FSPTCA tahun 2009 dengan tuduhan kebijakan yang diskriminatif. Di sisi lain, Asosiasi Petani Tembakau Indonesia (APTI) meminta pemerintah untuk melakukan kebijakan balasan yakni memboikot rokok putih AS namun permintaan tersebut ditolak (Sodiq, 2010).
<b>DSB WTO memberikan rekomendasi</b>	20 Januari 2012, Indonesia dan AS sepakat bahwa AS harus melaksanakan rekomendasi dari DSB WTO dalam waktu 15 bulan
<b>Indonesia kembali menggugat AS ke WTO</b>	Setelah rekomendasi WTO tak kunjung dijalankan, tahun 2013 Indonesia kembali meminta diadakan sidang panel karena AS masih menerapkan UU FSPTCA. Sementara itu, Menteri Perdagangan Gita Wirjawan mengutarakan protes kepada AS terkait kebijakan diskriminatif terhadap kretek dalam forum Asia-Pacific Economic Cooperation (APEC) (Mohamad, 2013)
<b>Arbitrase</b>	23 Juni 2014, Indonesia dan AS membawa kasus ini ke Arbitrase Internasional serta menuntut retaliasi kerugian sebesar 55 juta dolar AS (Jatmiko, 2014).
<b>Akhir kasus</b>	Pada tanggal 23 Juni 2014 kasus sengketa rokok kretek tersebut resmi ditutup oleh WTO karena kedua pihak telah mencapai kesepakatan melalui jalur bilateral ditandai dengan penandatanganan nota kesepahaman oleh kedua belah pihak. Hal ini sah menurut aturan WTO yang dikenal dengan istilah <i>Mutually Agreed Solution</i> (Huerta-Goldman, 2009).

Sumber: World Trade Organization, 2014

### **III.2 Tujuan (Goal) yang ingin dicapai Indonesia**

Seperti halnya dengan AS, Indonesia juga mempunyai tujuan khususnya dalam penyelesaian kasus sengketa rokok kretek ini. Tujuan ini bisa jadi sama atau justru berbeda dengan tujuan yang ingin dicapai AS. Dalam konteks hubungan internasional, tujuan suatu negara melakukan kerja sama dengan negara lain adalah untuk mencapai kepentingan nasionalnya (Fukuyama, 1989; Morgenthau, 1960).

Sementara itu, Daniel S. Papp memaparkan bahwa kepentingan nasional terdiri atas beberapa aspek yaitu ekonomi, ideologi, kemanan dan militer (2001, hal. 30-31). Tujuan Indonesia sebagai pihak *linkee* dalam kasus ini bisa dianalisis berdasarkan upaya-upaya yang dilakukan pemerintah Indonesia dalam penyelesaian kasus. Pada Bab II sebelumnya telah dibahas bahwa tujuan yang ingin dicapai AS ada dua yaitu ekonomi dan non-ekonomi. Tujuan ekonomi AS adalah untuk meningkatkan pasar rokok menthol produksi AS dengan cara melarang rokok dengan rasa selain mentol di AS. Sedangkan tujuan non-ekonominya ialah untuk melindungi kesehatan remaja AS dengan mempersempit penjualan rokok khususnya rokok dengan aroma dan rasa tambahan.

Seperti pada bab sebelumnya, penulis juga membedakan tujuan Indonesia menjadi dua bagian yaitu tujuan ekonomi dan non-ekonomi. Tujuan ekonomi Indonesia ialah upaya-upaya yang dilakukan oleh Indonesia dalam rangka mendapat keuntungan pada sektor ekonomi dalam kasus sengketa rokok kretek ini. Direktur Jenderal Kerja Sama Perdagangan Internasional Republik Indonesia Bachrul Chairi dalam keterangan pers tahun 2014 berargumen bahwa skema penyelesaian sengketa kasus rokok kretek melalui ‘barter’ pemberian fasilitas GSP oleh AS dianggap sangat menguntungkan ekonomi Indonesia dan lebih efektif dibanding melalui upaya retaliasi. Menurutnya, skema GSP bisa mendobrak peningkatan ekonomi Indonesia melalui jumlah ekspor khususnya ke AS jika dimanfaatkan seefektif mungkin (Jatmiko, 2014).

### III.2.1 Tujuan Ekonomi

Jika tujuan Indonesia dalam kasus ini ialah ekonomi, pertanyaan selanjutnya yang harus dijawab adalah lantas mengapa Indonesia menerima tawaran yang diberikan oleh AS yang tertuang dalam MoU pada tanggal 3 Oktober 2014? Apakah tawaran tersebut benar-benar memberikan dampak positif kepada ekonomi Indonesia atau justru hal tersebut adalah bentuk dari ketidakmampuan Indonesia yang 'kalah' kuat dalam hal kekuatan struktural sehingga Indonesia tidak memiliki pilihan lain selain untuk menerima tawaran dari AS tersebut?. Direktur Jenderal Kerja Sama Perdagangan Internasional Indonesia Bachrul Chairi mengungkapkan, dengan diakhirinya kasus rokok kretek tersebut, maka kedua negara sepakat untuk melakukan kerja sama perdagangan yang baik sehingga positif bagi hubungan jangka panjang yang lebih baik. Artinya, pihak Indonesia juga memperhatikan hubungan bilateral jangka panjang dengan AS (Behsudi, 2014).

Pada tahun 2013 ketika WTO memenangkan tuntutan Indonesia tentang perlakuan yang diskriminatif bahwa kretek dan menthol adalah produk yang sejenis, dapat disimpulkan bahwa sebenarnya Indonesia berada pada posisi yang lebih diuntungkan. Hal ini mengingat bahwa WTO berperan sebagai badan legal (rule-based system) yang mengatur perdagangan internasional. Namun demikian, pada saat posisi menguntungkan tersebut dan memungkinkan Indonesia untuk memenangkan kasus sengketa rokok kretek agar rokok kretek Indonesia kembali bisa masuk ke pasar AS, Indonesia justru setuju untuk menerima tawaran AS yang disebutkan dalam nota kesepahaman perdamaian kedua pihak, namun mengorbankan pasar kretek Indonesia di AS dengan tetap membiarkan FSPTCA berlaku di AS. Menurut

pemerintah Indonesia, tawaran AS dianggap lebih menguntungkan dibanding meminta retaliasi (Michelle, 2014). Jika memang *goal* Indonesia adalah di sektor ekonomi, tawaran AS tentu membawa pengaruh yang cukup signifikan bagi peningkatan ekonomi Indonesia sehingga Indonesia mau ‘merelakan’ pasar industri rokok kreteknya di AS hilang. Pada saat kesepakatan antara kedua pihak tercapai, disebutkan bahwa larangan pembukaan pasar terhadap rokok kretek Indonesia masih tetap berlaku hingga adanya aturan lebih lanjut mengenai hal tersebut. Artinya, rokok kretek Indonesia tetap tidak boleh diperjual belikan di AS dalam waktu yang tidak ditentukan atau hingga ada aturan terbaru oleh pemerintah AS (ICTSD, 2014). Berdasarkan nota kesepahaman damai Indonesia-AS, tawaran GSP dan janji tidak mengganggu pasar cerutu Indonesia adalah tawaran yang mengarah pada tujuan ekonomi Indonesia.

### ***III.2.1.1 Generalize System of Preference (GSP)***

Sistem preferensi tarif yang diberikan oleh AS kepada Indonesia menjadi salah satu alasan kuat mengapa Indonesia sepakat untuk berdamai. Karenanya, Indonesia menganggap skema fasilitas GSP lebih menguntungkan dibanding mekanisme retaliasi. Fasilitas GSP sangat berarti bagi Indonesia karena Indonesia merupakan negara ke-empat terbesar penerima fasilitas GSP dari AS (Hufbauer & Rahardja, 2007, hal. 95).

GSP merupakan salah satu hak istimewa yang dimiliki oleh Indonesia dalam konteks perdagangan internasional. Selain dari AS, fasilitas GSP juga dimanfaatkan oleh Indonesia dari 11 negara lainnya.

**Tabel 8 – Fasilitas Istimewa Indonesia Dalam Perdagangan Internasional**

No.	Nama	Deskripsi
1.	Generalize System of Preference (GSP). Indonesia menjadi <i>beneficiary country</i> dari 12 negara pemberi GSP yaitu AS, Australia, Belarus, Kanada, Uni Eropa, Jepang, Kazakhtan, Selandia Baru, Norwegia, Rusia, Swiss, dan Turki	Kebijakan sepihak oleh negara maju untuk memberikan preferensi tarif bea masuk impor terhadap barang-barang tertentu dari negara berkembang. Kebijakan ini tidak mengikat dan negara pemberi bebas menentukan negara penerima serta produk apa yang akan difasilitasi.
2.	HRP Preferential tariff - Malaysia	Fasilitas tarif istimewa terhadap ekspor produk baja jenis <i>Hot Rolled Plate</i> (HRP) Indonesia (Ika, 2018).
3.	Single Size Custom Duty - Uzbekistan	Tarif preferensi sebesar 50% kepada produk ekspor Indonesia yang menggunakan <i>Certificate of Origin</i> Form B <sup>6</sup> .

Sumber: UNCTAD, 2018

Indonesia merupakan negara penyumbang ekspor terbesar kedua puluh empat ke AS. Adanya fasilitas GSP memberikan peluang kepada pemerintah Indonesia untuk bisa memanfaatkan pasar AS dengan tarif impor rendah. Lebih dari tiga ribu jenis produk Indonesia bisa meningkatkan daya saing di pasar AS dengan adanya kelonggaran bea masuk tersebut.

Bagaimanapun, ekspor Indonesia ke AS sebelumnya masih relatif kecil. Bahkan ekspor Indonesia jauh lebih banyak ke Jepang, Malaysia dan Singapura dibandingkan ke AS pada rentang tahun 2003-2013 (Worldbank, 2018). Pada Tabel 8 menunjukkan bahwa total produk Indonesia yang diekspor ke AS tidak lebih banyak dari produk Indonesia yang diekspor ke Jepang meskipun telah menerima

<sup>6</sup> *Certificate of Origin* atau Surat Keterangan Asal (SKA) adalah suatu dokumen yang berfungsi sebagai surat keterangan yang menyatakan bahwa barang yang diekspor atau diimpor berasal dari negara yang telah membuat perjanjian dengan negara tersebut.

GSP dari AS. Oleh karena itu, ketika AS kembali menandatangani GSP tahun 2013, pemerintah Indonesia mendorong industrinya agar benar-benar memanfaatkan peluang yang ada sebaik-baiknya. Kementerian Perdagangan Republik Indonesia menjalankan berbagai kegiatan sosialisasi seperti dialog bisnis (*business dialogue*) dan pameran perdagangan (*trade shows*) yang menargetkan pengusaha atau eksportir Indonesia (Kandou, 2012). Selain mendorong peningkatan ekspor melalui kampanye keuntungan pemanfaatan program GSP, kebijakan lain yang dilakukan pemerintah Indonesia yaitu melakukan diversifikasi ekspor baik itu melakukan diversifikasi tujuan ekspor dari Eropa ke pasar Afrika dan Timur Tengah, maupun diversifikasi produk ekspor. Contoh diversifikasi produk ekspor yang telah dilakukan pemerintah Indonesia adalah larangan ekspor bahan mentah melalui UU Minerba No.4 Tahun 2009. Adanya aturan yang mengharuskan industri untuk mengolah hasil tambangnya menjadi bahan jadi atau bahan setengah jadi adalah merupakan upaya untuk menjalankan diversifikasi ekspor sehingga terdapat keberagaman produk yang bisa dijual ke pasar internasional (Nababan, 2018).

**Tabel 9 – Lima Besar Negara Tujuan Produk Ekspor Indonesia Tahun 2003-2013. (Persentase pangsa ekspor dalam total produk)**

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Singapura	67,69	72,74	73,13	74,89	73,83	74,27	70,49	70,24	73,48	74,25	73,07
Jepang	58,65	64,69	60,18	60,13	63,59	60,85	60,21	57,52	57,21	58,54	59,26
Malaysia	56,27	58,67	56,50	57,51	61,90	61,66	59,91	59,65	59,19	60,26	60,15
AS	<b>50,01</b>	<b>51,06</b>	<b>47,85</b>	<b>48,97</b>	<b>48,36</b>	<b>47,21</b>	<b>48,95</b>	<b>48,15</b>	<b>47,32</b>	<b>48,47</b>	<b>49,39</b>
Australia	45,12	47,00	44,59	44,34	44,71	46,09	46,57	45,43	45,79	46,77	46,90

Sumber: World Integrated Trade Solution, 2018

Sebenarnya Indonesia sudah mendapatkan GSP sejak tahun 1980, namun belum bisa memanfaatkan dengan maksimal, hanya memanfaatkan 650 produk yang

medari 3.400 jenis *eligible product* GSP (Kusumo, 2012). Oleh karena itu, dengan adanya peluang perpanjangan GSP hingga tahun 2017, pemerintah Indonesia berusaha untuk memanfaatkan peluang tersebut semaksimal mungkin.

Tanpa adanya kasus sengketa rokok kretek ini, Indonesia mungkin tidak lagi bisa menerima tarif impor rendah dari AS diakarenakan Obama sudah mengumumkan tidak akan melanjutkan GSP kepada Indonesia setelah jatuh tempo pada tahun 2013. Namun, dalam upaya untuk terus memberlakukan larangan rokok kretek melalui UU FSPTCA tahun 2009, Obama akhirnya berjanji untuk menandatangani GSP kepada Indonesia dengan melakukan upaya 'barter' melalui nota kesepahaman (MoU) antara kedua pihak.

Keputusan Indonesia menerima tawaran GSP dengan menukar dengan skema retaliasi berjalan sesuai apa yang diharapkan pemerintah Indonesia (mencapai keuntungan lebih besar). Pasca pemberian GSP oleh AS kepada Indonesia, perdagangan Indonesia dengan AS selalu mengalami kondisi surplus sesuai dengan yang tertera pada Gambar 7. Selain itu, keputusan pemerintah Indonesia untuk sepakat dengan tawaran AS juga didorong oleh ancaman perkembangan ekspor Indonesia yang ditakutkan akan terpuruk jika tidak lagi menerima fasilitas GSP oleh AS karena jumlah tarif yang harus dibayar meningkat secara signifikan (Abdullah, 2013). Akhirnya, ketika AS memberikan penawaran opsi bahwa akan memberikan kembali keringanan tarif hingga nol persen melalui skema fasilitas GSP, pihak Indonesia setuju meskipun UU FSPTCA AS tetap harus dijalankan.



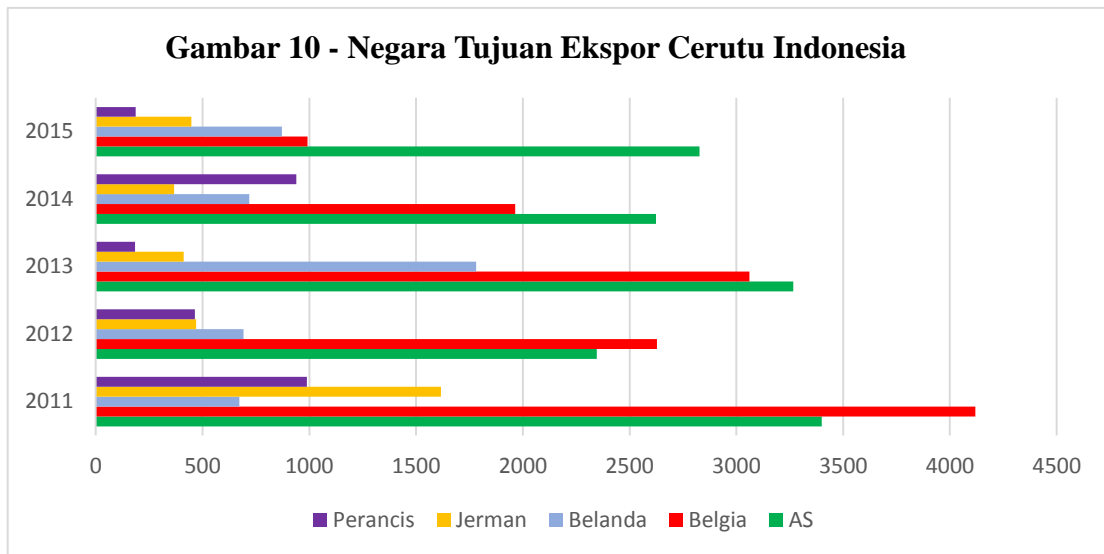


Sumber: Perwakilan Perdagangan AS, 2018

Pemberian keringanan tarif melalui GSP memang memberikan dampak yang sangat positif pada perekonomian khususnya ekspor Indonesia ke AS. Seperti yang tertera pada Gambar 7, nilai ekspor Indonesia setelah mendapat GSP dari AS mengalami tren yang positif (Hufbauer & Rahardja, 2007, hal. 95).

### ***III.2.1.2 Pasar Cerutu Indonesia di AS***

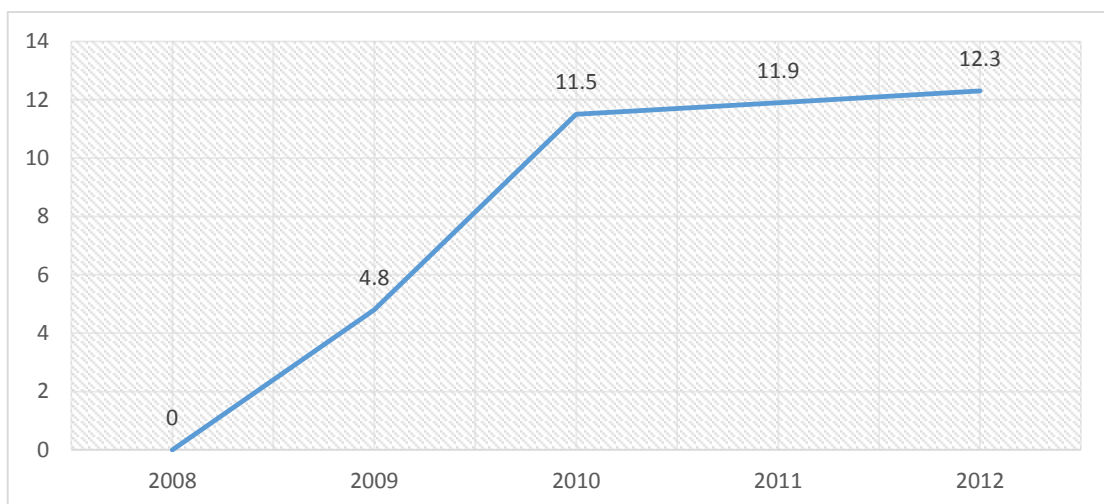
Tawaran akses pasar cerutu Indonesia juga menjadi salah satu alasan kuat mengapa Indonesia sepakat untuk berdamai dengan AS. Pada tahun 2014, Indonesia masih menjadi pemain yang minoritas dalam pasar perdagangan cerutu di AS. Berdasarkan data pada Diagram 1, Indonesia hanya menjadi penumbang sebesar satu persen negara pengekspor cerutu ke Indonesia (Flexport, 2017). Indonesia bisa memanfaatkan kesempatan tersebut untuk mengembangkan pendaatannya dari penjualan rokok kretek di AS.



Sumber: Badan Pusat Statistik, 2016

Bagaimanapun, konsumsi rokok tradisional/tembakau di AS telah mengalami penurunan pada beberapa dekade terakhir. Pada tahun 2000 hingga 2011 terjadi penurunan sebesar tiga puluh tiga persen konsumsi rokok konvensional. Sementara itu, di sisi lain terjadi lonjakan yang sangat signifikan sebesar seratus dua puluh tiga persen hingga tahun 2012 pengguna rokok yang beralih menggunakan rokok cerutu atau rokok pipa (Sifferlin, 2012).

**Gambar 11 – Ekspor Produk Cerutu Indonesia ke AS**



Sumber: Perwakilan Perdagangan AS, 2014

Tawaran AS ini yaitu memberikan janji tidak akan mengganggu gugat pasar cerutu Indonesia di AS sepertinya dianggap cukup memberikan peluang bagi Indonesia karena mampu mengembangkan pasar cerutu untuk menggantikan pasar kretek yang terdampak UU FSPTCA. Pemerintah Indonesia melihat celah peluang tersebut untuk bisa dimanfaatkan. Industri hasil tembakau Indonesia tidak hanya terbatas pada produk rokok saja, namun juga ada produk cerutu. Cigar Aficiando, sebuah majalah AS yang didedikasikan untuk dunia cerutu mengungkapkan, kualitas tembakau Indonesia adalah salah satu yang terbaik di dunia bahkan digunakan sebagai bahan pokok untuk membuat cerutu di negara-negara Eropa bahkan Amerika (Suckling, 2009). Beberapa industri asing yang menggunakan tembakau Indonesia sebagai bahan utama pembuat cerutu diantaranya Mecca Cigarette, Kinney Bros, Camel, Nub Cafe dan ABC Fine Cigars (Schmid, 2016).

Penggunaan tembakau Indonesia sebagai bahan baku produk cerutu pada beberapa perusahaan luar negeri membuktikan bahwa kualitas tembakau Indonesia memang sangat baik. Bagaimanapun, peluang Indonesia untuk mengembangkan produk cerutunya di AS terbuka lebar. Pada tahun 2011 Indonesia pernah mendapat tawaran kerjasama pengembangan cerutu oleh Kuba (Dariyanto, 2011). Akan tetapi, program tersebut tidak berjalan karena kondisi industri tembakau Indonesia perlahan-lahan lesu dan terlalu berfokus pada produk rokok (Hartomo, 2017).

### III.2.2 Tujuan Non-Ekonomi

GSP dan pasar cerutu Indonesia di AS merupakan tujuan ekonomi Indonesia. Sementara itu, janji AS untuk tidak menuntut UU Minerba No.4 Tahun 2009 secara tidak langsung juga berdampak pada sektor ekonomi Indonesia. UU Minerba Nomor 4 Tahun 2009 sejatinya adalah kebijakan untuk memperkuat ekonomi domestik Indonesia dengan melarang industri untuk mengirimkan hasil bumi secara mentah-mentah untuk dijual ke asing. Hasil bumi berupa mineral, biji/batuan, minyak, gas bumi, endapan karbon yang di dapat dalam bumi, gambut dan batuan aspal harus terlebih dahulu menjadi bahan jadi atau bahan setengah jadi baru kemudian boleh diekspor ke pasar internasional dengan harga yang lebih mahal (Sundaryani, 2017). Hal ini dikarenakan adanya keyakinan oleh pemerintah pembuat kebijakan tentang keuntungan investor asing dalam mengeksploitasi hasil-hasil alam yang ada di Indonesia (Thatcher, 2014).



Sumber: World Integrated Trade Solutions, 2018

Penulis menempatkan janji AS tidak akan menuntut UU Minerba No.4 Tahun 2009 sebagai tujuan non-ekonomi Indonesia dikarenakan fakta yang menunjukkan bahwa kebijakan ini justru memberikan kerugian pada industri mineral dan batu bara di Indonesia (Suprpto & Budiawati, 2013). Larangan ekspor mineral oleh pemerintah Indonesia memberikan dampak negatif terhadap ekonomi Indonesia dalam jangka pendek (Sutriyanto, 2014). Kebijakan pemerintah Indonesia melarang ekspor mineral mentah melalui regulasi UU Minerba Nomor 4 Tahun 2009 mendapat respon negatif dari berbagai negara.



Sumber: World Integrated Trade Solutions, 2018

Undang-undang yang bertujuan untuk meningkatkan nilai ekspor (*value-added export*) mineral mentah Indonesia tersebut banyak ditentang utamanya oleh negara-negara anggota WTO yang menganggap dirugikan atas kebijakan tersebut dan tidak sesuai dengan aturan perdagangan bebas oleh WTO. Negara-negara penentang kebijakan Indonesia tersebut adalah Uni Eropa, Tiongkok, Kanada, Jepang dan AS (Eberhard, 2014). Jepang dan AS merupakan yang paling menonjol dalam

menyatakan ketidaksetujuannya atas kebijakan larangan ekspor mineral tersebut. Jepang yang merupakan salah satu produsen baja terbesar dunia memang mengandalkan 51% biji nikelnya diimpor dari Indonesia (Stamp & Graff, 2014).

Sementara itu, salah satu perusahaan tambang raksasa AS di Indonesia yang juga mengandalkan ekspor mineral oleh Indonesia. PT. Freeport McMoran Copper and Gold, perusahaan raksasa AS yang bekerja di Indonesia, menanggapi UU Minerba tahun 2009 menyatakan bahwa perusahaan tersebut terancam mengalami penurunan produksi hingga enam puluh persen dan hanya mampu mengolah sekitar empat puluh persen dari seluruh total produksinya (Hardum, 2014). Akibatnya, raksasa perusahaan tambang AS tersebut terancam harus memberhentikan ribuan pekerjanya karena alasan menghemat biaya operasional (Johnson, 2014).

UU Minerba Nomor 4 Tahun 2009 mendapat banyak tantangan oleh internasional. Namun demikian, undang-undang tersebut terus diberlakukan bahkan setelah Indonesia melalui proses pergantian presiden. Undang-undang yang disahkan oleh Presiden Susilo Bambang Yudhoyono (SBY) ternyata didukung dan dilanjutkan oleh pemimpin Indonesia setelahnya, Joko Widodo (Mutmainah, 2018).

Di dalam nota kesepahaman (MoU) antara Indonesia dan AS terkait sengketa rokok kretek di WTO, AS berjanji untuk tidak akan menggugat UU Minerba Nomor 4 tahun 2009. Hal ini tentunya cukup meringankan bagi Indonesia mengingat AS adalah salah satu negara yang paling vokal menyatakan keberatan atas kebijakan tersebut. Janji AS yang menyatakan tidak akan menggugat kebijakan ini juga dianggap menguntungkan mengingat bahwa AS bisa saja berada pada posisi yang sangat bersebrangan dengan Indonesia dikarenakan industri tambang terbesarnya

terdampak akan kebijakan tersebut. PT. Freeport-McMoRan dan Newmont Mining Corporation mengalami penurunan produksi masing-masing sebesar 65 persen dan 45 persen pasca UU Minerba Nomor 4 tahun 2009 (Suryowati, 2014).

Alasan utama penulis menempatkan tawaran AS ini sebagai tujuan non-ekonomi Indonesia adalah karena melalui regulasi ini Indonesia berhasil untuk membuat AS ‘setuju’ dengan UU Minerba No. 4 Tahun 2009 sekalipun aturan tersebut berdampak negatif terhadap raksasa industri AS di Indonesia. Strategi yang dilakukan Indonesia tersebut menurut penulis adalah sesuatu yang serupa dengan apa yang dilakukan AS untuk terus mengupayakan FSPTCA tahun 2009 tetap berlaku (Cochrane, 2014). Oleh karena itu, upaya yang dilakukan Indonesia tersebut menunjukkan bahwa Indonesia mampu mencapai tujuan non-ekonominya meskipun memiliki kekuatan struktural yang lebih lemah dibanding AS.

**Tabel 10 - Sengketa Dagang Indonesia dan AS di WTO**

No.	Kode Kasus	Deskripsi
1.	DS217 (Tahun 2000)	Australia, Brazil, Chile, Uni Eropa, India, Jepang, Korea Selatan, Thailand dan Indonesia melakukan komplain ke WTO terhadap kebijakan <i>Dumping and Subsidy Offset Act of 2000</i> AS. DSB WTO menolak tuduhan dari negara komplainer dengan alasan kebijakan AS tersebut tidak melanggar aturan dalam GATT dan WTO
2.	DS406 (Tahun 2010)	Indonesia mengadukan AS ke WTO atas UU FSPTCA Tahun 2009 dengan tuduhan perlakuan diskriminatif terhadap rokok kretek Indonesia dengan rokok menthol AS. DSB memenangkan tuntutan Indonesia meskipun AS tidak menjalankan rekomendasi dari WTO.

3.	DS491 (Tahun 2015)	Indonesia meminta konsultasi ke WTO atas kebijakan Anti-Dumping <sup>7</sup> AS terhadap produk kertas dari Indonesia. Tuduhan Indonesia terbantah bahwa kebijakan tersebut tidak melanggar Pasal 15,8 Perjanjian SCM
4.	DS59 (Tahun 1996)	AS, Uni Eropa dan Jepang melaporkan Indonesia ke WTO atas kebijakan Indonesia yang memberikan perlakuan khusus kepada industri otomotif nasionalnya dan dianggap melanggar Pasal I dan III GATT 1994. DSB WTO mengabulkan tuntutan komplainer dan memberikan rekomendasi kepada Indonesia untuk menyesuaikan kebijakan tersebut .
5.	DS455 & DS465 (Tahun 2013)	AS dan Selandia Baru meminta pembentukan panel kepada WTO atas regulasi Indonesia yang dianggap terlalu menyulitkan impor produk hortikultur, hewan dan produk hewan. DSB memenangkan tuntutan AS dan Selandia Baru serta memberikan waktu kepada Indonesia hingga 22 Juli 2018 untuk menjalankan rekomendasi dari WTO.

Sumber: Organisasi Perdagangan Dunia (WTO, 2018)

### III.3 Aspek *Win* Pihak *Linkee*

Indonesia sebagai pihak *linkee* dalam kasus sengketa rokok kretek dengan AS seperti yang telah dibahas pada bagian awal bab ini memiliki tujuan ekonomi. Oleh karena itu, setiap tindakan dan keputusan yang diambil oleh Indonesia selalu mengarah agar tujuan ekonomi Indonesia pada kasus ini bisa tercapai. Hal yang paling utama yang menjadi aspek kemenangan dari Indonesia sebagai *linkee* adalah Indonesia berhasil untuk mencapai tujuan ekonominya melalui tawaran GSP yang diberikan oleh AS sebagai bentuk kompensasi. Pada Gambar 7 di Bab II, dapat diperhatikan bahwa pasca pemberian GSP oleh AS kepada Indonesia tahun 2013 hingga 2016, kondisi ekspor Indonesia ke AS selalu mengalami surplus.

<sup>7</sup> Anti-dumping adalah kebijakan yang dilakukan suatu negara untuk melakukan ‘pungutan negara’ pada masa penyelidikan terhadap barang dumping yang menyebabkan kerugian berdasarkan bukti permulaan yang cukup.



Fasilitas GSP oleh AS merupakan salah satu kunci penting jumlah ekspor Indonesia ke AS. Wakil Menteri Perdagangan Republik Indonesia Bayu Krisnamurthi tahun 2012 mengungkapkan, perpanjangan GSP tahun 2013 akan dimaksimalkan oleh Indonesia dengan memberikan pemahaman dan tambahan pengetahuan kepada pelaku usaha di Indonesia sehingga peluang pasar Indonesia di AS dapat digunakan semaksimal mungkin (Kunjana, 2013). Diberikannya GSP oleh AS kepada Indonesia mendorong nilai ekspor Indonesia terus tumbuh dan berkembang di pasar AS hingga mampu menjadikan Indonesia masuk ke dalam deretan dua puluh negara paling banyak mengekspor produknya ke AS (USTR, 2018).

Sebagai negara penerima GSP terbesar ke-lima dari AS, ekspor Indonesia terus menunjukkan tren positif. Dari Gambar 7 dapat dilihat bahwa neraca perdagangan Indonesia dengan AS terus membaik kendati mengalami penurunan jumlah ekspor sekitar 900 ribu dolar AS pada tahun 2016, namun angka surplusnya justru meningkat sebesar 200 ribu dolar AS.

**Tabel 11 – Negara Tujuan Dengan Nilai Ekspor Terbesar Indonesia  
Tahun 2016**

<b>Negara Partner</b>	<b>Jumlah Eskpor (Dalam Ribuan Dolar AS)</b>
Tiongkok	16.785.585
<b>Amerika Serikat</b>	<b>16.171.284</b>
Jepang	16.101.545
Singapura	11.246.431
India	10.093.804

Malaysia	7.112.008
Korea Selatan	7.007.623
Thailand	5.392.399
Filipina	5.270.872
Negara Asia Lainnya	3.652.915

Sumber: World Integrated trade Solution (WITS, 2018)

Menurut Enggartiasto Lukita, Menteri Perdagangan Republik Indonesia tahun 2016, kunci utama dalam pertumbuhan ekonomi Indonesia didukung oleh dua faktor yaitu investasi dan ekspor (Nainggolan, 2018). Pilihan Indonesia menerima tawaran GSP bukan tanpa perhitungan. Dengan adanya perpanjangan GSP tersebut memberikan stimulan kepada industri dan pelaku usaha di Indonesia untuk terus meningkatkan daya saing ekspor ke AS bahkan ke berbagai negara lainnya. Bisa diperhatikan pada Tabel 11, ekspor produk Indonesia mengalami pertumbuhan yang cukup baik meskipun terjadi penurunan tahun 2015 namun setelah itu meningkat kembali.

**Tabel 12 – Statistik Pertumbuhan Produk Ekspor Indonesia Setelah GSP 2013**

Sumber: Kementerian Perdagangan Republik Indonesia, 2018

Tabel 12 menunjukkan angka produk ekspor Indonesia ke AS. Kendati menunjukkan angka yang fluktuatif, namun angka tersebut cenderung mengalami peningkatan dari tahun 2013 hingga tahun 2017, kecuali komoditas bahan mentah

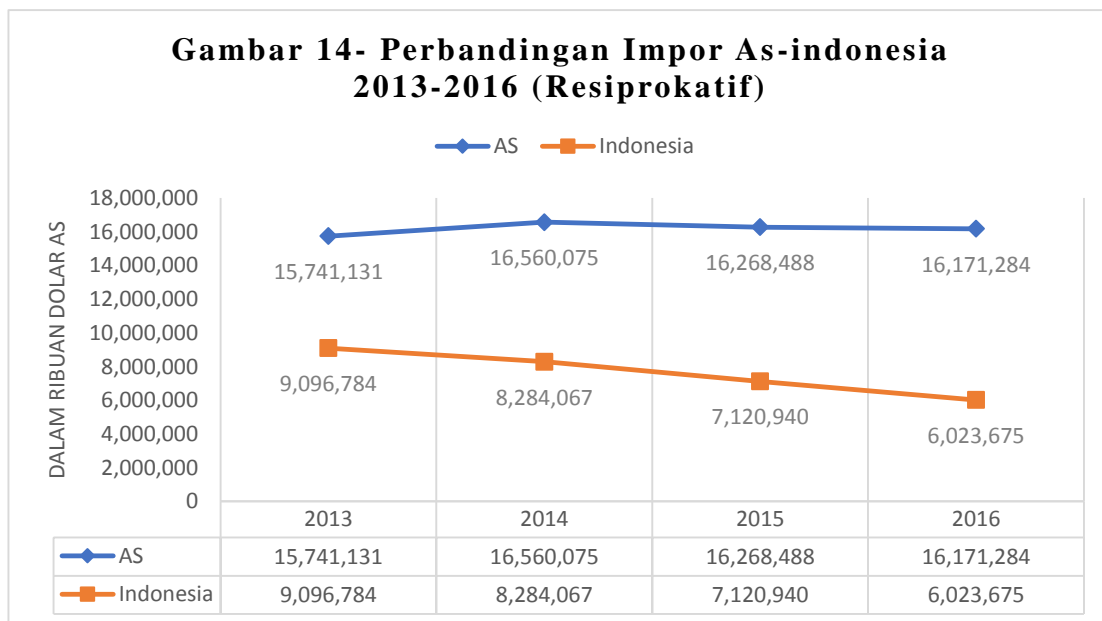
Uraian	2013	2014	2015	2016	2017
Minyak Kelapa Sawit	10.860,3	13.258,2	10.997,2	11.061,2	13.815,2
Batu Bara	10.441,1	9.289,60	7.499,50	6.546,40	10.483,2
Gas Alam	12.306,4	9.404,30	7.217,70	6.368,10	7.388,20
Minyak Petroleum	10.204,7	9.215,00	6.479,40	5.196,70	5.354,90
Karet Alam	4.978,50	4.206,70	4.388,10	3.305,60	4.698,20
Biji Tembaga	3.006,80	1.683,60	3.277,20	3.481,60	3.439,60
Perhiasan dan Perak	84,1	1.882,20	2.839,70	4.009,70	2.555,90
Soda, Sulfate	5.190,00	5.471,30	2.971,60	1.845,90	2.486,80
Lignit	1.840,80	1.718,30	1.725,40	1.561,10	2.285,30
Ban (dari karet)	1.561,40	1.018,20	834	1.187,00	1.838,90
Udang	948,6	1.151,40	1.049,50	1.601,20	1.831,80
Kopi	928,9	1.431,00	1.121,80	1.418,80	1.757,70
Motor	1.959,80	1.574,90	1.153,60	1.119,90	1.571,30
Sepatu Olahraga	1.181,20	1.531,60	1.189,50	1.286,60	1.404,30
Tin	1.371,70	1.206,40	1.160,80	1.055,70	1.335,10
Residu Minyak Petroleum	232	292,1	330,3	571,3	1.331,40
Asam Lemak	1.325,60	1.277,00	1.225,70	1.378,40	1.315,70
Kayu Lapis	1.166,20	1.030,70	1.189,60	1.000,60	1.175,40
Kernel Sawit dan Minyak Babassu	665,2	972,9	1.173,00	1.134,50	1.152,00
Kertas dan Karton	1.012,30	1.057,00	1.080,80	984,9	1.108,10
Mesin Cetak dan Fotokopi	524,6	755,8	552,4	784,6	1.078,40
Emas	589,1	691,8	875,2	917,1	973,6
Mebel Kayu	395,8	547,5	956	1.129,00	957
Nikel	662,5	659,6	701,8	793,5	907,7
Rokok yang mengandung tembakau	620,6	858,9	656,8	719,9	905,7
Minyak Mentega	76,2	130,6	87,9	870,4	869,6
Kabel untuk kendaraan pesawat dan kapal	532,9	695,3	561,5	618,5	827,7
Pipa Minyak dan Pipa Gas	780,2	824,7	822,7	745,1	774,2
Kotak Gir kendaraan bermotor	345,9	449,4	313,2	515,9	761,6
Logam	376	576,2	671,5	730,5	721,8
Set Telepon	507,6	517,4	516,8	577,8	706,2
Lemak dan Minyak Hewan	356,8	660,8	726,3	697,9	680,7
Katoda tembaga halus	500,3	605,7	605,5	609,7	673,8
Emas, Nonmonet bubuk	2.607,10	2.262,40	1.122,10	408,3	642,1
Lada	921,9	1.038,10	789,7	584,1	629,3
Recorder	375,2	353,2	438,9	503,8	527,5
Minyak Kelapa	661,9	515,3	572,2	682,9	517,3
Tisu toilet, wajah dan napkin	578,4	491,1	348,3	383,8	496,7

■ = Penurunan produk ekspor yang terdampak UU Minerba No. 4 Tahun 2009

(Nilai dalam bentuk juta dolar AS)

seperti mineral dan batu bara yang mengalami penurunan jumlah ekspor karena terdampak kebijakan larangan ekspor UU Minerba No.4 tahun 2009.

Selain itu, GSP juga berkontribusi dalam menjaga angka pemasukan pendapatan negara Indonesia di level seratus enam puluh delapan miliar dolar AS atau sekitar dua ribu triliun rupiah per-tahun hanya dari ekspor ke AS (Putera, 2018). Dengan demikian, tujuan Indonesia utama Indonesia yaitu ekonomi dalam kasus sengketa rokok kretek dapat dikatakan tercapai. Dari Gambar 7 dapat diperhatikan bahwa terjadi ketimpangan antara jumlah impor AS dari Indonesia dengan jumlah impor Indonesia dari AS. Jumlah total impor dari AS yang masuk ke Indonesia menunjukkan grafik yang terus menurun setiap tahun sebaliknya impor dari Indonesia yang masuk ke AS cenderung lebih stabil.



Sumber: World Integrated Trade Solution (WITS, 2018)

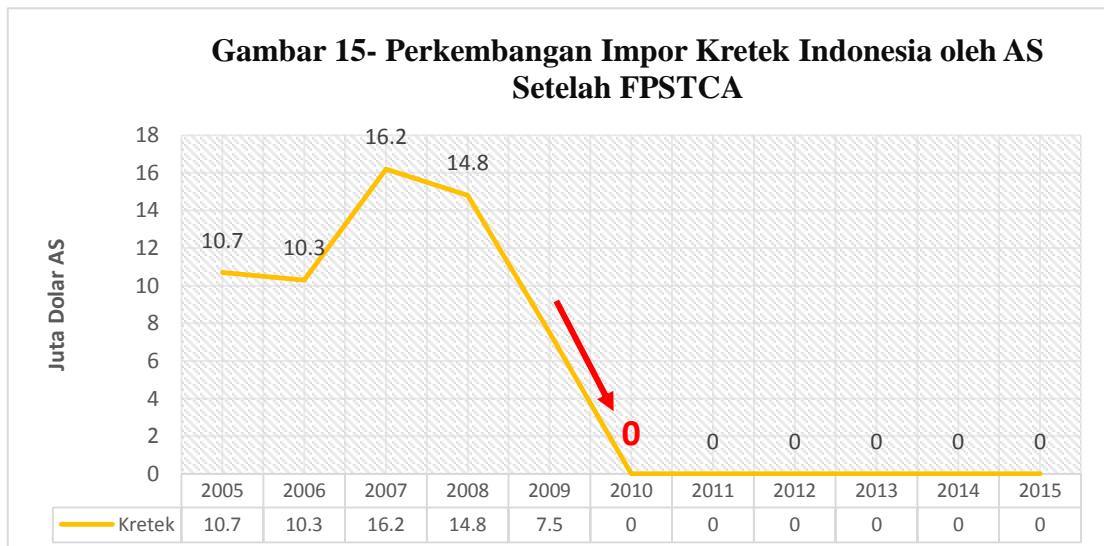
### III.4 Aspek *Loss* Pihak Linkee

Di samping mendapatkan keuntungan, Indonesia sebagai pihak *linkee* dalam kasus sengketa rokok kretek dengan AS juga memiliki kerugian atau aspek *loss* dalam kasus tersebut. Aspek *loss* yang paling dominan terlihat ialah industri rokok kretek Indonesia dipastikan tidak akan boleh masuk ke pasar AS lagi hingga batas waktu yang tidak ditentukan. Hal ini cukup merugikan bagi Indonesia mengingat bahwa pasar rokok kretek Indonesia di AS cukup besar. Bahkan Ketua Aliansi Masyarakat Tembakau Indonesia (AMTI) Soedaryanto menyampaikan bahwa semenjak aturan FPSTCA tahun 2009 berlaku, produsen pasar kretek Indonesia semakin berkurang khususnya dalam sektor ekspor (Burhani, 2010). Akibatnya pasca UU FSPTCA tahun 2009 diberlakukan, AS tidak lagi melakukan impor rokok kretek dari Indonesia (United States Trade Representative, 2013). Tak hanya itu, dampak dari berkurangnya ruang gerak industri kretek Indonesia merambah hingga ke penurunan drastis petani tembakau Indonesia (Marulitua, 2018).

**Tabel 13 – Jumlah Petani Tembakau Indonesia tahun 2010-2015**

2010	2011	2012	2013	2014	2015
689.112	665.301	582.209	527.688	533.411	551.089

Sumber: Direktorat Jenderal Perkebunan Indonesia



Sumber: Perwakilan Perdagangan AS (USTR, 2013)

Kondisi Indonesia yang sudah tidak bisa melakukan ekspor rokok kretek ke AS berdampak pada potensi kerugian ekonomi yang didapat dari pasar kretek tersebut. Indonesia kehilangan potensi pendapatan sekitar dua ratus juta dolar AS setiap tahunnya akibat FPSTCA tersebut (Djumena, 2012).

Dengan demikian kita bisa membandingkan aspek *win* dan *loss* yang didapatkan oleh Indonesia sebagai pihak *linkee* dalam kasus ini. Kedua aspek ini merupakan alasan yang mendorong Indonesia untuk menyelesaikan kasus sengketa rokok kretek dengan AS melalui jalur bilateral.

**Tabel 14 - Perbandingan Aspek *Win* dan *Loss* Indonesia**

Win	Loss
<ul style="list-style-type: none"><li>• GSP: Peluang untuk meningkatkan jumlah ekspor ke AS terbuka lebar melalui perpanjangan pemberian GSP setelah sebelumnya akan diberhentikan.</li><li>• Neraca Perdagangan Indonesia-AS selalu surplus pasca GSP 2013</li><li>• Indonesia berhasil memaksa AS untuk</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Pasar rokok kretek Indonesia di AS hilang. Setelah UU FSPTCA berlaku di AS, segala rokok dengan tambahan aroma dan rasa tidak boleh dijual, kecuali rokok menthol.</li><li>• Hilangnya pasar rokok kretek di AS menyebabkan berkurangnya potensi pasar rokok Indonesia yang berdampak pada penurunan jumlah</li></ul>

‘setuju’ terhadap UU Minerba No.4 petani tembakau.

Tahun 2009

- AS berjanji tidak akan mengganggu pasar cerutu Indonesia di AS