

**ANALISIS PENYELESAIAN KASUS SENGKETA ROKOK KRETEK  
INDONESIA DAN AMERIKA SERIKAT**

**SKRIPSI**



**UNIVERSITAS  
ISLAM  
INDONESIA**

**Oleh :**

**MUH. HIDAYAT HASAN**

**14323031**

**PROGRAM STUDI HUBUNGAN INTERNASIONAL**

**FAKULTAS PSIKOLOGI DAN ILMU SOSIAL BUDAYA**

**UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA**

**YOGYAKARTA**

**2018**

## HALAMAN PERSEMBAHAN



Alhamdulillahirabbil'alamin

Karya sederhana ini kupersembahkan untuk :

### **Ayah dan Ibu**

Atas segala doa, dukungan, perjuangan, pengorbanan, nasehat, perhatian, semangat, cinta dan kasih sayang yang tak terhingga, yang telah diberikan selama ini

### **Adik-adikku**

Atas semua doa, dukungan, motivasi, kasih sayang, nasehat yang selalu ingin menjadikan penulis lebih baik dan dapat bermanfaat bagi orang lain.

### **Semua Keluarga Besar**

Terima kasih atas doa, nasehat, dan bantuan yang telah diberikan selama ini.

### **Rekan-rekan HI UII Angkatan 2014**

Terima kasih atas kebersamaan dan perjuangan bersama selama kuliah di HI UII.

## HALAMAN MOTTO

وَإِنْ مِائَتَيْنِ يَغْلِبُوا صَابِرَةً مِّنكُمْ يَكُنْ فَإِنْ ۖ صَعَمًا فِيكُمْ أَنْ وَعَلِمَ عَنْكُمْ اللَّهُ خَفَّفَ الْآنَ  
الصَّابِرِينَ مَعَ وَاللَّهُ ۗ اللَّهُ بِإِذْنِ الْفَيْنِ يَغْلِبُوا أَلْفٌ مِّنكُمْ يَكُنْ

“Sekarang Allah telah meringankan kepadamu dan dia telah mengetahui bahwa padamu ada kelemahan. Maka jika ada diantaramu seratus orang yang sabar, niscaya mereka akan dapat mengalahkan dua ratus orang kafir; dan jika diantaramu ada seribu orang (yang sabar), niscaya mereka akan dapat mengalahkan dua ribu orang, dengan seizin Allah. Dan Allah beserta orang-orang yang sabar.”

(Q.S. Al-Anfal Ayat 66)

” Badminton is not only about winning. What is important to me is about playing hard, doing my best and putting up a good show for the spectators”

**Lin Dan**

"Keberhasilan bukanlah milik orang yang pintar. Keberhasilan adalah kepunyaan mereka yang senantiasa berusaha."

**Prof. Dr. Ing. H. Bacharuddin Jusuf Habibie,**

## DAFTAR ISI

HALAMAN PENGESAHAN.....	i
PERNYATAAN ETIKA AKADEMIK.....	ii
HALAMAN PERSEMBAHAN.....	iii
HALAMAN MOTTO.....	iv
KATA PENGANTAR.....	v
DAFTAR ISI.....	viii
DAFTAR TABEL.....	x
DAFTAR GAMBAR.....	xi
DAFTAR SINGKATAN.....	xii
ABSTRAK.....	xiii
BAB I PENDAHULUAN.....	1
I.1 Latar Belakang.....	1
I.2 Rumusan Masalah.....	5
I.3 Tujuan Penelitian.....	5
I.4 Signifikansi.....	6
I.5 Cakupan Penelitian.....	6
I.6 Kajian Pustaka.....	7
I.7 Landasan Teori.....	11
I.8 Metode Penelitian.....	14
I.8.1 Jenis Penelitian.....	14
I.8.2 Subjek Penelitian.....	14
I.8.3 Alat Pengumpul Data.....	15
I.8.4 Proses Penelitian.....	15
BAB II ANALISIS LINKER (AMERIKA SERIKAT).....	16
II.1 AS sebagai Linker.....	16
II.2 Tujuan ( <i>Goal</i> ) yang ingin dicapai AS.....	19
II.2.1 Tujuan Non-Ekonomi.....	22
II.1.2 Tujuan Ekonomi.....	24
II.3 Tawaran Linker ( <i>linking the issues</i> ).....	28
II.3.1 Generalize System of Preference (GSP).....	28

II.3.2 Pengendalian Ekspor Mineral Indonesia.....	32
II.3.3 Produk Cerutu Indonesia.....	35
II.4 Aspek <i>Win</i> Pihak Linker .....	37
II.5 Aspek <i>Loss</i> sebagai pihak Linker .....	37
BAB III ANALISIS LINKEE (INDONESIA) .....	41
III.1 Indonesia sebagai Linkee .....	41
III.2 Tujuan ( <i>Goal</i> ) yang ingin dicapai Indonesia .....	42
III.2.1 Tujuan Ekonomi .....	44
III.2.2 Tujuan Non-Ekonomi .....	51
III.3 Aspek <i>Win</i> Pihak Linkee .....	56
III.4 Aspek <i>Loss</i> Pihak Linkee .....	61
BAB IV KESIMPULAN .....	64
IV.1 Kesimpulan .....	64
IV.2 Rekomendasi .....	68
DAFTAR PUSTAKA .....	xiv

## DAFTAR TABEL

Tabel 1 - Komparasi <i>Structural Power</i> AS dan Indonesia.....	17
Tabel 2 - Lima penyebab kematian dengan korban terbanyak di AS tahun 2008 .....	22
Tabel 3 – Negara Penerima Fasilitas GSP dari AS .....	30
Tabel 4 – Komparasi Permemberhentian dan Pemberian Kembali GSP AS.....	31
Tabel 5 – Top 20 Ekspor Indonesia ke AS Tahun 2016 .....	34
Tabel 6 - Nilai Ekspor Mineral Indonesia ke AS tahun 2011-2014.....	39
Tabel 7 – Tindakan Indonesia dalam Kasus Sengketa Rokok Kretek.....	42
Tabel 8 – Fasilitas Istimewa Indonesia Dalam Perdagangan Internasional.....	45
Tabel 9 - Lima Besar Negara Tujuan Produk Ekspor Indonesia Tahun 2003-2013 (Persentase pangsa ekspor dalam total produk).....	47
Tabel 10 - Sengketa Dagang Indonesia dan AS di WTO.....	55
Tabel 11 – Negara Tujuan Dengan Nilai Ekspor Terbesar Indonesia Tahun 2016 ....	57
Tabel 12 – Statistik Pertumbuhan Produk Ekspor Indonesia Setelah GSP 2013.....	58
Tabel 13 – Jumlah Petani Tembakau Indonesia tahun 2010-2015 .....	61
Tabel 14 - Perbandingan Aspek Win dan Loss Indonesia.....	62
Tabel 15 – Komparasi Issue Linkage AS dan Indonesia Dalam Penyelesaian Kasus Sengketa Rokok Kretek .....	65

## DAFTAR GAMBAR

Gambar 1 - Persentase Perokok Usia Dini di AS.....	24
Gambar 2 - Persentase Perokok Pada Pelajar dan Orang Dewasa dalam 10 tahun sebelum FSPTCA dibuat.....	25
Gambar 3 - Pertumbuhan Nilai Pasar Industri Rokok dan Tembakau di AS.....	27
Gambar 4 - Jumlah ekspor hasil tembakau Indonesia ke AS pasca FSPTCA (dalam satuan ton).....	28
Gambar 5 – Prediksi Pendapatan Produk Cerutu di AS (ribu dolar AS).....	36
Gambar 6 - Negara Pengekspor Cerutu Terbesar Ke AS.....	36
Gambar 7- Neraca Perdagangan Indonesia-As (Dalam Juta Dolar AS).....	38
Gambar 8 - Persaingan Pasar Cerutu Di AS.....	39
Gambar 9 - Negara Penerima GSP Terbesar AS.....	49
Gambar 10 - Negara Tujuan Ekspor Cerutu Indonesia.....	50
Gambar 11 – Ekspor Produk Cerutu Indonesia ke AS.....	50
Gambar 12- Ekspor Mineral Indonesia ke Dunia Tahun 2006-2016.....	52
Gambar 13- Ekspor Mineral Indonesia ke AS Tahun 2006-2016.....	53
Gambar 14- Perbandingan Impor As-indonesia 2013-2016 (Resiprokatif).....	60
Gambar 15- Perkembangan Impor Kretek Indonesia oleh AS Setelah FPSTCA.....	61

## DAFTAR SINGKATAN

AMTI	: Aliansi Masyarakat Tembakau Indonesia
APTI	: Asosiasi Petani Tembakau Indonesia
AS	: Amerika Serikat
DSB	: Dispute Settlement Body
DSU	: Dispute Settlement Understanding
FSPTCA	: Family Smoking Prevention and Tobacco Control Act
G-20	: The Group of Twenty
GATT	: General Agreement on Tariffs and Trade
GSP	: Generalize System of Preferences
HKI	: Hak Kekayaan Intelektual
HOR	: House of Representatives
HRP	: Hot Rolled Plate
IHT	: Industri Hasil Tembakau
Kemenperin RI	: Kementerian Perindustrian Republik Indonesia
LOS	: Law of the Sea
MOU	: Memorandum of Understanding
NIEO	: New Internasional Economic Order
PBB	: Perserikatan Bangsa-bangsa
SPS	: Sanitary and Phytosanitary Measures
TBT	: Technical Barriers to Trade
UU	: Undang-undang
WITS	: World Integrated Trade Solutions
WTO	: World Trade Organization

## **ABSTRAK**

Undang-undang *The Family Smoking Prevention on Tobacco Control Act* (UU FSPTCA) tahun 2009 oleh Amerika Serikat (AS) mendapatkan respon negatif dari Indonesia. Indonesia merasa dirugikan atas aturan yang melarang penjualan rokok varian rasa termasuk rokok kretek dari Indonesia namun mengecualikan rokok mentol. Oleh karena itu, Indonesia melaporkan UU FSPTCA tersebut ke WTO dengan tuduhan kebijakan yang bersifat diskriminatif. WTO memenangkan tuntutan Indonesia, namun demikian AS tidak menjalankan rekomendasi hasil panel WTO. Akhirnya, Indonesia meminta arbitrase ke WTO dengan meminta retaliasi sebesar 55 juta dolar AS. Akan tetapi, sebelum retaliasi tersebut dilakukan kedua pihak sepakat untuk mengakhiri kasus ditandai dengan nota kesepahaman damai yang berisi beberapa poin untuk memenuhi kepentingan masing-masing pihak.

## **ABSTRACT**

The 2009 Family Smoking Prevention on Tobacco Control Act (FSPTCA Act) by the United States (US) received a negative response from Indonesia. Indonesia feels aggrieved by the rules that prohibit the sale of varieties of cigarettes, including clove cigarettes from Indonesia, but excludes menthol cigarettes. Therefore, Indonesia abolished the FSPTCA to the WTO on charges of discriminatory policies. The WTO won the Indonesian indictment, but the US was unable to revise the FSPTCA according to the results of the WTO panel. Finally, Indonesia requested a retaliation of US \$ 55 million. However, before the retaliation was carried out, both parties agreed to approve the case by signing a memorandum of understanding containing several points for the benefit of each party.

# BAB I

## PENDAHULUAN

### I.1 Latar Belakang

Indonesia memiliki hubungan dagang yang sangat kuat dengan Amerika Serikat (AS). Data menunjukkan bahwa AS adalah partner dagang terbesar Indonesia setelah Tiongkok (Workman, 2017). Hubungan dagang antara Indonesia dan AS yang cukup erat dicerminkan dari beberapa kerjasama yang terjalin seperti di sektor ekspor-impor komoditas mineral dan bahan mentah, perikanan, serta industri hasil tembakau baik berupa rokok maupun cerutu (Jati, 2014). Kerjasama antara kedua negara juga semakin diperkuat dengan pemberian fasilitas tarif impor murah oleh AS terhadap Indonesia sesuai dengan aturan dalam *General Agreement on Tariffs and Trade* (GATT) yang membolehkan negara maju melakukan pembedaan tarif impor yang lebih rendah kepada negara berkembang untuk alasan mendorong peningkatan perdagangan bagi negara berkembang (Rahadian, Tajerin, & Nasution, 2016, hal. 134)

Pada sektor industri tembakau, AS menjadi negara pengimpor terbesar kedua Industri Hasil Tembakau (IHT) Indonesia setelah Malaysia dengan jumlah 15 persen dari total keseluruhan ekspor IHT Indonesia ke seluruh dunia. Sementara itu, Indonesia merupakan sumber impor rokok terbesar AS di kawasan Asia Tenggara, urutan ke lima secara keseluruhan (Simoes, 2009). Pada dasarnya, industri rokok memberikan kontribusi yang cukup signifikan terhadap pertumbuhan ekonomi Indonesia. Berdasarkan data dari Kementerian Perindustrian Republik Indonesia (Kemenperin RI), pendapatan negara dari cukai dan pajak Industri Hasil Tembakau

mengalami peningkatan setiap tahunnya. Bahkan pada tahun 2016 IHT menyumbang sebesar 96,65 persen dari total cukai nasional Indonesia (Kemenperin, 2017).

Namun demikian, kerja sama Indonesia dan AS di bidang industri tembakau tersebut mengalami hambatan pada tahun 2009. Berlakunya *The Family Smoking Prevention and Tobacco Control Act* (FSPTCA) tersebut pada tanggal 22 Juni 2009 sebagai hukum yang berlaku secara domestik di AS (*domestik law*) mengakibatkan produksi dan peredaran berbagai jenis rokok di AS sendiri menjadi terhambat. Di dalam undang-undang ini sendiri disebutkan dengan jelas bahwa tujuan dari dibuatnya aturan adalah untuk melindungi kesehatan masyarakat.

Diberlakukannya Undang-undang FSPTCA mengakibatkan terhentinya kegiatan penjualan, produksi rokok dengan tambahan rasa dan aroma di AS termasuk impor rokok kretek dari Indonesia. Kejadian ini menyebabkan Indonesia tidak bisa lagi mengekspor rokok kretek dan masuk ke AS, karena hal itu dilarang. Akibatnya, pihak Indonesia menganggap bahwa pemberlakuan aturan tersebut merupakan diskriminasi, karena aturan tersebut tidak berlaku pada semua jenis rokok, salah satunya jenis rokok rasa mentol.

Memahami betapa pentingnya industri tembakau dan rokok bagi negara Indonesia, maka tak heran jika pemerintah Indonesia melakukan protes yang cukup signifikan terhadap pemberlakuan aturan ini. Banyak hal yang terdampak akibat aturan ini diberlakukan oleh AS. *Pertama*, pangsa pasar Indonesia di AS akan sangat berkurang mengingat bahwa peminat rokok kretek dari Indonesia cukup laku di pasar AS. *Kedua*, jumlah pemasukan negara melalui cukai rokok sebesar 96,65% terancam

berkurang karena terbatasnya akses penjualan Industri Hasil Tembakau khususnya rokok kretek dan cengkeh Indonesia di AS. Jika ditelisik lebih dalam, penurunan kinerja perusahaan akibat hambatan dagang tersebut juga akan memberikan pengaruh kepada petani tembakau Indonesia. Bahkan, Asosiasi Petani Tembakau Indonesia (APTI) memberikan kecaman keras atas diberlakukannya aturan tersebut karena dikhawatirkan selain akan berdampak pada penjualan juga akan perlahan-lahan menghilangkan rokok kretek sebagai warisan budaya bangsa Indonesia (Sodiq, 2010).

Mengetahui betapa pentingnya industri tembakau bagi negara Indonesia, maka langkah pemerintah Indonesia melaporkan dan meminta konsultasi dari World Trade Organization (WTO) merupakan hal yang sangat wajar. Pada 7 April 2010, Indonesia meminta konsultasi dengan AS sehubungan dengan undang-undang FSPTCA tersebut. Indonesia menganggap AS telah melanggar aturan WTO dan menyatakan bahwa pasal 907 dalam undang-undang tersebut telah melanggar Pasal III:4 dari GATT 1994, Pasal 2 dari TBT Agreement, dan berbagai ketentuan dalam *Sanitary and Phytosanitary Measures* (SPS) Agreement. (WTO, 2014)

Pada 20 Juli 2010, Dispute Settlement Body (DSB) WTO membentuk sebuah panel. Brasil, Uni Eropa, Guatemala, Norwegia dan Turki mengajukan diri untuk menjadi pihak ketiga. Selanjutnya, Kolombia, Republik Dominika dan Meksiko juga mengajukan negara masing-masing. Beberapa bulan setelahnya, Indonesia dan AS menyetujui komposisi panel tersebut. Baru pada awal tahun 2011, Ketua panel memberi tahu DSB bahwa jadwal yang diadopsi oleh panel setelah berkonsultasi dengan para pihak yang bersengketa bahwa laporan akhir akan dikeluarkan pada

akhir Juni 2011 dan bahwa panel tersebut diharapkan dapat menyimpulkan pekerjaannya dalam jangka waktu tersebut (WTO, 2014).

Klaim utama Indonesia adalah bahwa larangan rokok kretek bersifat diskriminatif sehingga tidak perlu dilakukan. Indonesia lebih jauh mengklaim bahwa AS bertindak tidak konsisten dengan sejumlah persyaratan prosedural berdasarkan perjanjian *Technical Barriers to Trade* (TBT) dalam rangka mempersiapkan dan melaksanakan Pasal 907 (a) (1) (A).

Dalam salah satu temuan utamanya, Panel menemukan bahwa larangan tersebut tidak sesuai dengan Pasal 2.1 dari Perjanjian TBT karena hal itu memberi perlakuan yang kurang menguntungkan kepada rokok kretek dibandingkan pada rokok rasa mentol. Panel menemukan bahwa rokok kretek/cengkeh dan rokok mentol adalah "produk sejenis" dalam arti Pasal 2.1 dari Perjanjian TBT, yang sebagian didasarkan pada temuan faktualnya bahwa kedua jenis rokok itu dibumbui dan menarik bagi kaum muda. (WTO, 2017)

Pada 2 September 2011 DSB mengeluarkan laporan panel kepada masing-masing pihak. DSB memenangkan tuntutan Indonesia bahwa FSPTCA mengandung aturan yang diskriminatif utamanya terhadap rokok kretek Indonesia. Namun demikian, AS memberitahukan DSB tentang keputusannya untuk mengajukan banding kepada Badan Banding mengenai masalah hukum tertentu yang tercakup dalam laporan panel dan beberapa interpretasi hukum yang dikembangkan oleh panel tersebut.

Sementara AS belum melaksanakan sepenuhnya rekomendasi yang diberikan oleh DSB dalam jangka waktu 15 bulan setelah putusan, Indonesia meminta DSB untuk membawa kasus ini ke tingkat Arbitrase Internasional. Setelah kedua pihak sepakat, DSB menyanggupi untuk membentuk badan arbiter. Indonesia menuntut retaliasi atas kasus ini sebesar 55 juta USD. Namun, belum sempat tuntutan ini terwujud, Indonesia membatalkan tuntutannya.

Pada 3 Oktober 2014, Indonesia dan AS menyampaikan kepada DSB bahwa mereka telah mencapai solusi yang telah disepakati bersama. Sehubungan dengan solusi yang disepakati bersama tersebut, Indonesia menarik permintaannya, sesuai dengan Pasal 22.2 DSU, maka DSB menangguhkan konsesi atau kewajiban lainnya. Karena Indonesia telah mencabut permintaannya berdasarkan Pasal 22.2 *Dispute Settlement Understanding* (DSU), AS mencabut keberatannya atas permintaan tersebut. Pada tanggal 8 Oktober 2014, Ketua Arbitrase memberi tahu DSB bahwa karena tidak perlu mengeluarkan keputusan mengenai hal ini, Arbiter menganggap telah menyelesaikan pekerjaannya (Limenta, 2017).

## **I.2 Rumusan Masalah**

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

## **I.3 Tujuan Penelitian**

Tujuan dari penelitian ini ialah:

1. Menjelaskan alasan-alasan Indonesia dan AS memilih mengakhiri kasus tanpa melalui skema retaliasi
2. Menganalisis tujuan dan kepentingan Indonesia dan AS

3. Menganalisis aspek *win* dan *loss* kedua pihak dalam penyelesaian kasus sengketa rokok kretek.

#### **I.4 Signifikansi**

Tulisan ini mengkaji mengenai kasus pelarangan rokok kretek Indonesia di AS. Ada beberapa poin yang menurut penulis penting untuk dikaji dalam tulisan ini. *Pertama*, mengingat bahwa industri rokok dan tembakau memegang peran yang cukup signifikan bagi ekonomi Indonesia. *Kedua*, kasus ini ditangani oleh WTO, di mana AS adalah salah satu negara yang memiliki pengaruh besar dalam WTO itu sendiri. Namun ternyata kasus ini mampu dimenangkan oleh Indonesia kendati tidak sepenuhnya dijalankan oleh AS. *Ketiga*, hanya berselang beberapa saat ketika Indonesia dan AS sepakat untuk mengajukan kasus ini ke tingkat Arbitrase Internasional, kedua negara juga yang sepakat untuk menarik diri tanpa alasan yang dijelaskan ke pihak DSB WTO. Tentu ada hal yang menjadi pertanyaan, mengapa bisa demikian.

#### **I.5 Cakupan Penelitian**

Penelitian ini masuk ke dalam kategori kajian ekonomi politik internasional. Di dalam tulisan ini membahas mengenai fenomena politik dalam ekonomi internasional. Selain itu, beberapa bagian pembahasan dari tulisan ini membahas mengenai kompetisi dalam ekonomi internasional yang sesuai dengan penjelasan mengenai “pemenang” dan pihak yang “kalah” dalam konsep persaingan ekonomi global (Timothy C. Lim, 2014).

Penelitian ini membahas kajian hubungan bilateral antara kedua negara yang bersengketa dan sepakat untuk menyelesaikan kasusnya melalui WTO. Beberapa

subjek yang ada dalam penelitian ini yakni WTO, Indonesia dan AS. Adapun penelitian ini hanya akan menjelaskan mengenai dinamika hubungan ekonomi politik antara kedua negara, dan berfokus pada dampaknya dalam proses pengambilan keputusan dalam penyelesaian kasus sengketa perdagangan.

### **I.6 Kajian Pustaka**

WTO memiliki peran penting sebagai forum penyelesaian sengketa yang berfungsi sebagai legal hukum bagi negara anggotanya (Hidayati, 2014, hal. 156). Dengan peran fungsi WTO seperti itu yang kemudian diterima oleh seluruh negara anggotanya, diharapkan mampu menciptakan suatu penyelesaian sengketa yang lebih baik utamanya dalam mengatur sistem perdagangan internasional yang bebas dan adil. Menurut Adolf Warow, munculnya WTO membawa sistem baru yang berbasis pendekatan hukum (*rule-based system*) menggantikan pola lama yang menggunakan pendekatan kekuatan (*power-based approach*) sehingga dimungkinkan terciptanya pedoman perdagangan sebagai norma yang disepakati bersama untuk keadilan (2004). Dalam kasus rokok kretek Indonesia, Eva Johan menggambarkan bagaimana sesungguhnya WTO bekerja dengan benar-benar menggunakan *rule-based system* seperti yang telah disebutkan Warouw sebelumnya.

Johan memaparkan dengan cukup rinci bagaimana WTO bisa menyelesaikan sengketa dan memenangkan tuntutan Indonesia atas diskriminasi dagang yang dilakukan AS. Dalam tulisannya, ia menuliskan setidaknya dua hal penting.

1. Indonesia berhasil memenangkan kasus ini di bawah Badan Penyelesaian Sengketa WTO. Menurutnya, kemenangan ini menunjukkan posisi Indonesia yang sangat kuat dibidang perdagangan.
2. Diskriminasi dalam perdagangan internasional tidak selalu bisa menguntungkan negara maju. Negara berkembang atau negara miskin sekalipun justru bisa memanfaatkan hal tersebut untuk terus mendorong peningkatan ekspor nya keluar negeri (Johan, 2013, hal. 106-177).

Kasus sengketa rokok kretek antara Indonesia dan AS juga dibahas oleh Lucas Ballet. Berdasarkan analisisnya ditinjau dari beberapa aspek, larangan rokok berasa yang diberlakukan oleh AS sangat jelas telah melanggar aturan-aturan dalam WTO. Ballet menyebutkan ada empat cara yang bisa ditempuh oleh pemerintah AS untuk mengakhiri kasus.

1. Pemerintah AS mengeluarkan kebijakan baru yang melarang seluruh rokok beraroma/berasa (termasuk rasa menthol) untuk dijual di AS. Cara ini menurut Ballet adalah yang paling mudah untuk mematahkan tuntutan Indonesia tentang diskriminasi. Cara ini juga ia percaya akan lebih bisa mencapai tujuan pemerintah untuk menjauhkan penggunaan rokok dari anak di bawah umur.
2. Aturan diskriminatif yang dibuat sebelumnya tidak terlalu efektif karena rokok dengan rasa khususnya rasa menthol masih beredar dan merupakan salah satu rasa kegemaran di AS. Padahal, terdapat opsi untuk membuat

regulasi terkait pajak, pedoman pengemasan atau edukasi terhadap pengguna rokok untuk mengurangi pengguna rokok di bawah umur.

3. Membolehkan perdagangan rokok dengan rasa di AS dalam waktu yang ditentukan (*temporary*) hingga ditemukan kebijakan yang lebih baik
4. Melakukan larangan sementara terhadap rokok menthol, untuk menghormati keputusan DSB WTO. Meskipun kebijakan ini mungkin akan ditentang oleh mayoritas industri tembakau di AS.

Meskipun ada banyak opsi yang bisa ditempuh oleh AS, Ballet juga tidak menyangkal bahwa opsi-opsi tersebut masih diragukan secara kemungkinan politisnya. Artinya, jika salah satu opsi tersebut dilakukan, secara politik juga masih mungkin untuk terjadi pergolakan (Ballet, 2011, hal. 515-516).

Jonathan Carlone berargumen, AS harus mengubah atau mencabut tindakan terkait kebijakan yang diskriminatif termasuk rokok dengan rasa (*flavour cigarettes*) karena akan mendapatkan perlakuan balasan dari negara lain. Meskipun begitu, Carlone memberikan kritik terhadap Perjanjian TBT yang tidak bisa menafsirkan Pasal 2.1 untuk hambatan perdagangan yang tidak perlu (Carlone, 2014, hal. 120). Hal ini juga disampaikan oleh Stefananda bahwa meskipun AS terbukti tidak patuh pada aturan non-diskriminasi WTO, terdapat ambiguitas antara aturan di dalam Perjanjian TBT dengan Perjanjian SPS yang memungkinkan terjadinya overlap pada pengaplikasiannya (Stefananda, 2014). Karenanya, di dalam SPS Agreement diatur mengenai beberapa hal yang dibolehkan untuk mengatur perdagangan dengan alasan melindungi kesehatan sementara hal ini berseberangan dengan aturan di TBT

Agreement yang melarang kebijakan yang menyebabkan terjadinya hambatan perdagangan.

Beberapa penelitian di atas membahas dengan cukup mendalam mengenai kasus sengketa rokok kretek Indonesia dan AS. Namun, penulis menilai tulisan-tulisan tersebut masih memiliki kelemahan. Hidayati dan Adolf Warow misalnya, terlalu fokus pada perubahan pola hukum penyelesaian sengketa dagang yang dibawa oleh WTO yang bersifat *rule-based system* sehingga mengabaikan unsur-unsur negara sebagai aktor dalam hubungan internasional yang memiliki banyak opsi diplomasi dalam menyelesaikan sengketa.

Begitu pula dengan Ballet dan Carlone. Keduanya membahas kasus sengketa rokok Indonesia-AS tidak secara tuntas. Baik Ballet maupun Carlone hanya membahas kasus ini hingga tahun 2014 di mana WTO memenangkan tuntutan Indonesia. Padahal, penting untuk diketahui bahwa kasus sengketa rokok kretek Indonesia-AS di WTO tidak berakhir hanya ketika WTO memenangkan tuntutan Indonesia. Bagaimanapun, kasus ini terus berjalan hingga Indonesia meminta retaliasi melalui jalur arbitrase internasional. Melihat sikap AS yang sangat kuat mempertahankan argumennya dan posisi Indonesia yang memiliki keuntungan karena menang di tingkat WTO, harusnya kasus ini berjalan lebih alot. Namun, realita yang ada justru kasus ini selesai secara prematur. Belum sempat arbiter internasional menjalankan tugasnya, Indonesia dan AS telah mencapai suatu kesepakatan. Kesepakatan yang dicapai kedua pihak berujung pada pencabutan tuntutan. Indonesia mencabut tuntutannya dan secara langsung kasus ini berakhir.

Kelemahan dari tulisan Ballet dan Carlone serta tulisan lain yang digunakan sebagai referensi dalam penelitian ini adalah tidak ada satupun yang pernah menganalisis alasan-alasan Indonesia dan AS secara tiba-tiba secepat untuk mengakhiri kasus ini.

Penulis mencoba untuk menggali lebih dalam mengenai kasus ini. Tulisan ini berisi analisis mengenai alasan-alasan kedua negara untuk mengakhiri kasus sengketa tersebut. Hal penting yang justru tidak ditulis oleh peneliti sebelumnya. Hal ini pula yang membedakan dan melengkapi tulisan ini dari tulisan-tulisan sebelumnya yang membahas kasus yang sama.

### **I.7 Landasan Teori**

Dalam tulisan ini, penulis memilih menggunakan konsep *Issue Linkage*. *Issue Linkage* adalah ketika terdapat dua isu yang berbeda kemudian dipertimbangkan oleh dua atau beberapa negara untuk dipertimbangkan dalam satu kesepakatan internasional (Maggi, 2016, hal. 1). Secara sederhana, Issue Linkage bisa dipahami sebagai konsep kerja sama internasional yang menghubungkan dua isu berbeda ke dalam satu kesepakatan tunggal. Menurut Ernst B. Haas, ada tiga pendekatan *Issue Linkage*:

1. *Tactical issue linkage*, yaitu menggabungkan dua isu berbeda untuk mendapat *pay-off*. Tactical issue linkage dilakukan untuk menciptakan *Quid Pro Quo*<sup>1</sup> yang tidak akan didapatkan apabila negosiasi hanya terpaku pada satu isu saja.
2. *Fragmented issue linkage*, yaitu menggabungkan isu dalam satu koalisi dengan komitmen terhadap beberapa tujuan sosial. Haas memberikan contoh

---

<sup>1</sup> Quid Pro Quo. Frase dalam bahasa Inggris dengan arti yang sama dengan: “give and take”, “tit for tat” dan “you’ll scratch my back and I’ll scratch yours”

yaitu menghubungkan antara rezim NIEO (New Internasional Economic Order) dan LOS (Law of The Sea).

3. *Substantive issue linkage*, yaitu menghubungkan dua isu yang berbeda berdasarkan pembuktian intelektual bahwa menghubungkan isu itu justru mampu memberikan keuntungan yang lebih besar<sup>2</sup> (Haas, 1980).

Dari penjelasan di atas, tactical issue linkage adalah pendekatan yang paling tepat digunakan untuk membahas kasus sengketa perdagangan rokok kretek antara Indonesia dan AS. Hal ini juga diperkuat oleh argumen Poast yang menegaskan bahwa tactical issue linkage adalah cara yang paling umum dan paling mudah digunakan dalam kerjasama internasional untuk mendapatkan kepentingan nasional semua pihak yang terlibat. Selain itu, pendekatan *fragmented* dan *substantive issue linkage* lebih sering terjadi dalam rezim maupun organisasi internasional. (Poast, 2013, hal. 286).

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

---

<sup>2</sup> Haas memberikan contoh ketika insinyur, ilmuwan, pakar ekonomi dan pegawai negeri sipil di AS Latin mulai memikirkan "kemajuan teknologi" sebagai satu area isu yang mencakup berbagai isu seperti arus masuk modal asing, pembangunan pabrik dan sebagainya. Jadi, daripada terpaku pada fokus isu masing-masing, dianggap lebih efisien jika menggabungkan berbagai isu tersebut untuk menciptakan *goal* yang lebih luas

1. AS memberikan fasilitas GSP<sup>3</sup> kepada Indonesia. Sementara kasus sengketa rokok kretek antara Indonesia dan AS masih berjalan dan akan memulai ketahap arbitrase internasional, di waktu yang bersamaan juga dilakukan *lobbying* antara pemerintah Indonesia dengan pemerintah AS terkait masalah GSP yang berakhir masa berlakunya tahun 2013. Awalnya, program GSP tersebut tidak akan dilanjutkan oleh AS. Namun, untuk mencapai kesepakatan, pihak AS dan Indonesia sepakat untuk melakukan kebijakan *Quid Pro Quo* di mana Indonesia akan mencabut permintaannya untuk melakukan retaliasi pada kasus kretek, namun AS harus bersedia untuk memberikan fasilitas GSP tersebut kepada Indonesia setidaknya hingga akhir tahun 2017 (Biridges, 2014).
2. AS tidak akan menggugat larangan ekspor mineral yang ditetapkan pemerintah Indonesia. AS juga berjanji akan membantu Indonesia dalam menegakkan Hak Kekayaan intelektual (HKI) agar mendapat status yang lebih baik.
3. Selain itu, AS juga berjanji tidak akan mengganggu peredaran produk *cigars* dan *cigarillors* (semacam cerutu) buatan Indonesia di AS hingga ada kesepakatan lebih lanjut.

Seperti yang telah dibahas sebelumnya, bahwa kasus sengketa perdagangan rokok kretek antara Indonesia dan AS dibahas secara tunggal di WTO dengan kode kasus DS242. Namun ternyata kedua pihak sepakat untuk menghubungkan (*linking*) isu

---

<sup>3</sup> GSP (Generalize System of Preferences) merupakan kebijakan sepihak (*non-reciprocal*) dari negara maju anggota GATT kepada negara berkembang terhadap tarif impor yang lebih rendah dalam jangka waktu tertentu.

sengketa rokok kretek tersebut dengan tiga isu diatas. Secara resmi, koneksi antara ‘kasus utama’ dan ‘kompensasi’ yang di tawarkan tercantum di dalam Press Release Kementerian Perdagangan Republik Indonesia mengenai kesepakatan kedua negara untuk mengakhiri kasus sengketa rokok kretek (Kemendag, 7 Oktober 2014).

Langkah ini ditempuh oleh kedua negara, sesuai dengan pendekatan tactical issue linkage bertujuan untuk mencapai kesepakatan bersama yang tidak akan mungkin tercapai jika hanya terpaut pada satu isu saja. Akan lebih mudah bagi Indonesia dan AS untuk mencapai kesepakatan pada kasus ini dengan melakukan kompensasi isu dibanding harus terus berselisih pada isu perdagangan rokok kretek saja.

## **I.8 Metode Penelitian**

### **I.8.1 Jenis Penelitian**

Penelitian ini menggunakan metode kualitatif, di mana literatur merupakan sumber utama dan analisis sebagai pelengkap untuk menjelaskan alur serta hubungan antar variabel. Penjelasan yang deskriptif kemudian dianalisis dengan menggunakan pendekatan teroi yang relevan hingga menghasilkan sebuah kesimpulan yang jelas (Leng, 2002, hal. 116-130).

### **I.8.2 Subjek Penelitian**

Penelitian ini akan banyak membahas mengenai hubungan antara Indonesia dan AS dan pengaruhnya terhadap proses penyelesaian sengketa rokok kretek Indonesia di WTO. Karena keterbatasan penulis, teknik wawancara tidak akan

banyak digunakan dalam penelitian ini dan justru akan banyak menggunakan buku, jurnal dan tulisan akademik lainnya sebagai sumber premier.

### I.8.3 Alat Pengumpul Data

Alat dan teknik pengumpulan data yang digunakan oleh penulis adalah telaah pustaka atau *library researh* dengan menggunakan literatur yang dianggap relevan dan sesuai dengan kasus yang dibahas. Selain itu, dengan menggunakan tulisan-tulisan yang telah ada juga akan membantu penulis untuk menentukan sudut pandang dan analisis yang belum digunakan sebelumnya.

### I.8.4 Proses Penelitian

Diawal tulisan penulis akan memberikan gambaran umum tentang hubungan Indonesia dan AS. Setelah itu dijelaskan pula mengenai alur kasus sengketa rokok kretek Indonesia yang tidak boleh dijual di AS. Setelah itu, akan dibenturkan antara bagaimana sebenarnya hubungan diplomatik antara Indonesia dan AS bisa mempengaruhi proses penyelesaian kasus tersebut, mengapa Indonesia yang sebenarnya sudah menang di WTO dengan seketika menarik tuntutannya sehingga kasus ditutup dengan alasan telah terjadi kesepakatan antara kedua negara. Analisis penulis berada di akhir tulisan untuk menjawab pertanyaan penelitian.