

KASUS DISKRIMINASI ROKOK KRETEK INDONESIA OLEH AMERIKA SERIKAT

Muhammad Farris Ghondur Siregar

Abstract

Indonesia officially filed an issue on the United States following the declaration of the Family Smoking Prevention and Tobacco Control Act of 2009, Public Law 111-31. The act forced a prohibition on all clove cigarettes, except menthol cigarettes. Indonesia saw this as discrimination towards their tobacco in the United States cigarette market. As the biggest exporter of clove cigarettes in the United States, Indonesia will experience a considerable loss because of the new act. On June 2010, Indonesia requested the establishment of the Panel in the Dispute Settlement Body (DSB) of the World Trade Organizations (WTO), in the hope of settling the issue with the United States. The goal of this research is to understand how Indonesia might be affected by the policy that is seen as discriminating towards its kretek cigarettes by the United States.

Abstrak

Indonesia secara resmi melaporkan keluhan terhadap Amerika Serikat mengikuti diresmikannya *the Family Smoking Prevention and Tobacco Control Act* pada tahun 2009. Undang-undang baru tersebut memaksa untuk melarang seluruh tembakau aroma untuk dijual, kecuali menthol. Indonesia melihat hal ini sebagai bentuk diskriminasi terhadap tembakau mereka di dalam pasar rokok di Amerika Serikat. Sebagai eksportir tembakau aroma terbesar di Amerika Serikat, Indonesia akan mengalami kerugian yang besar akibat undang-undang baru tersebut. Sehingga pada Juni 2010, Indonesia meminta pendirian Panel di dalam DSB oleh WTO, dengan harapan untuk menyelesaikan permasalahan ini dengan Amerika Serikat. Tujuan dari penelitian ini adalah untuk memahami mengapa Indonesia akan terpengaruh akan kebijakan yang dianggap diskriminatif terhadap rokok kretek oleh Amerika Serikat.

Keywords: Dispute, Diskriminasi, Kretek, WTO

A. Pendahuluan

Sebagai negara berkembang, Indonesia merupakan sebuah negara yang sangat mengandalkan sektor pertaniannya dalam menjunjung perekonomian negaranya. Sektor pertanian merupakan sektor yang berperan secara signifikan dalam pertumbuhan ekonomi dan kontribusi devisa Indonesia. Salah satu komoditas pertanian Indonesia yang memiliki kontribusi tinggi dalam perekonomian negara adalah sektor tembakau. Tembakau merupakan komoditas pertanian Indonesia yang memiliki angka konsumsi yang cukup tinggi secara domestik, namun juga memiliki angka ekspor yang signifikan. Secara jumlah, Indonesia merupakan pasar rokok terbesar kedua di dunia, dengan angka rokok terjual mencapai 307,1 Miliar rokok pada tahun 2018 (Tobacco Free Kids, 2021). Selain menjadi salah satu pasar rokok terbesar dunia, Indonesia merupakan salah satu pengeksportir rokok terbesar di dunia juga. Angka ekspor rokok tembakau Indonesia mencapai lebih dari 90 ribu juta kilogram dan diperkirakan memiliki harga senilai sekitar 820 ribu USD (Nurhayati, 2023).

Amerika Serikat sendiri merupakan salah satu negara dengan konsumsi rokok terbesar di dunia, dan juga merupakan salah

satu pasar rokok terbesar di dunia. Hal ini juga mendukung posisi Indonesia sebagai eksportir rokok untuk melakukan perdagangan di negara tersebut dengan pasarnya yang luas. Pasar rokok di Amerika Serikat membuka banyak peluang untuk rokok Indonesia untuk memperluas pasarnya, dan hal tersebut dapat dikatakan telah mengikuti semangat pasar bebas yang ditegaskan oleh WTO. Amerika Serikat merupakan salah satu negara dengan angka ekspor rokok Indonesia terbanyak menurut data impor dari Volza (Volza, 2023). Hal ini menunjukkan bahwa minat masyarakat Amerika Serikat terhadap rokok Indonesia tidaklah berbeda dengan rokok-rokok lain yang ada di pasar rokok negara tersebut.

Rokok yang diproduksi oleh Indonesia, yang kemudian di impor ke dalam Amerika Serikat tidak hanya merupakan rokok tembakau biasa. Jenis rokok yang diperbincangkan, yang kemudian di larang peredarannya oleh Amerika Serikat pada tahun 2009 adalah jenis rokok kretek. Rokok kretek sendiri merupakan jenis rokok dimana isi dari rokok tersebut tidak hanya mengandung tembakau, namun juga rempah seperti cengkeh. Perbedaan dari rokok kretek dari rokok biasa dapat dicirikan dengan aromanya yang khas dan rasa yang berbeda dan lebih kuat karena

beragamnya rempah yang terdapat didalam rokok kretek. Beberapa rempah yang terdapat dalam rokok kretek selain cengkeh diantara lain: pala, jinten, dan kayu manis. Adapun rasio antara tembakau dan rempah yang bervariasi, sekitar 60% hingga 80% tembakau dan 20% hingga 40% rempah, yang memunculkan banyak variasi diantara rokok-rokok kretek (Andini, 2021). Rokok kretek sendiri sudah memiliki sejarah yang panjang di Indonesia, dan sudah dianggap sebagai salah satu budaya dari Indonesia saat ini. Popularitas rokok kretek di Indonesia sudah mulai berkembang sejak awal abad ke-18, tepatnya di Kudus. pada saat itu masyarakat Kudus menganggap rokok kretek sebagai obat penyakit sesak dan juga gangguan tenggorokan (KPPBC TMP Tanjung Emas, 2023). Tentunya setelah berkembangnya jaman dan teknologi, saat ini sudah diketahui bahwa hal tersebut tidaklah benar. Sebaliknya, rokok kretek saat ini bahkan dianggap jauh lebih berbahaya jika dibandingkan dengan rokok biasa. Kombinasi diantara tembakau dan rempah, serta bahan lain yang terdapat didalam rokok kretek dianggap memiliki kadar nikotin dan tar yang lebih banyak daripada rokok biasa pada umumnya (Andini, 2021).

Alasan kesehatan tersebut kemudian juga menjadi kekhawatiran bagi pemerintah Indonesia, tidak hanya terhadap rokok

kretek namun juga pada rokok biasa. Bahaya kesehatan yang disebabkan oleh rokok tidaklah dapat dipungkiri. Namun, walaupun banyaknya peringatan yang dilontarkan kepada masyarakat umum mengenai bahaya rokok tidak dapat berhasil merubah penjualan rokok di Indonesia secara signifikan. Besarnya industri rokok di Indonesia sudah merupakan hal yang tidak terelakan dan tidak dapat diacuhkan pentingnya sektor tersebut dalam perekonomian Indonesia. Industri rokok Indonesia memiliki kontribusi yang signifikan terhadap perekonomian Indonesia melalui penghasilan pajak, yang mencakup sekitar 10% dari seluruh penghasilan pajak Indonesia. Ditambah lagi, industri rokok mempekerjakan setidaknya 2,5 juta pegawai, yang terbagi ke sektor penanaman tembakau hingga produksi rokok (Indonesia Investments, 2016).

Masalah kesehatan yang disebabkan oleh rokok seakan dihiraukan oleh pemerintah Indonesia akibat besarnya industri tersebut dan signifikansinya dalam perekonomian negara. Namun, kekuatan industri rokok tersebut tidak terlalu relevan saat berada di pasar Amerika Serikat, yang sangat sadar akan bahaya dari penggunaan rokok di kalangan masyarakatnya. Berbagai penelitian telah dijalankan oleh pihak pemerintah Amerika Serikat sebagai bahan

pertimbangan pembuatan kebijakan mengenai pembatasan konsumsi dan jumlah rokok yang beredar di negaranya. Berbagai masalah kesehatan kemudian meningkatkan kekhawatiran dan urgensi untuk memerangi jumlah rokok yang beredar di pasar, beberapa contoh masalah kesehatan yang dapat muncul akibat rokok adalah: menimbulkan kecanduan, masalah paru-paru dan pernafasan, masalah jantung, meningkatkan potensi kanker, hingga masalah pada sistem reproduksi (Andini, 2021).

Dalam upayanya untuk memerangi penggunaan tembakau yang berlebih di kalangan keluarga dan anak-anak muda, pemerintahan Amerika Serikat dibawah kepemimpinan Barrack Obama pada tahun 2009 meresmikan undang-undang baru. *The Family Smoking Prevention and Tobacco Control Act*, Hukum Publik 111-31 yang disahkan pada 22 Juni 2009 oleh Presiden Obama, dan mulai berlaku pada September 2009, merupakan bentuk dari upaya Amerika Serikat akan hal tersebut (Bagaskara, Pratono, & Rosjadi, 2016). Dengan adanya undang-undang ini, pemerintah Amerika Serikat menunjukkan komitmennya untuk melindungi masyarakatnya dari dampak buruk yang dapat diakibatkan oleh penggunaan tembakau. Tujuan dari disahkannya undang-undang tersebut adalah untuk

Vol. 6. No. 1 (2023)

meminimalisir dampak kesehatan yang biasa ditimbulkan oleh tembakau dengan mengurangi jumlah konsumsi tembakau mulai dari kalangan anak-anak muda disana. Hal ini merupakan salah satu alasan mengapa rokok yang mengandung aroma dan rasa, atau biasa disebut sebagai *flavoured cigarettes*, dilarang dalam undang-undang tersebut. *Flavoured cigarettes* dipandang sebagai jenis rokok yang seringkali digunakan oleh para pemula untuk masuk dan membiasakan diri dengan penggunaan tembakau, sehingga dengan dilarangnya jenis rokok ini, pemerintah Amerika Serikat berharap dapat memotong jumlah anak muda yang memulai merokok melalui *flavoured cigarettes*.

Dilarangnya penjualan *flavoured cigarettes* di Amerika Serikat mencakup rokok kretek asal Indonesia yang di impor ke negaranya. Indonesia merupakan salah satu pengeksport terbesar tembakau yang masuk kedalam Amerika Serikat dalam kategori *flavoured cigarettes*, termasuk dengan rokok kreteknya. Hal tersebut dipandang menjadi sebuah kasus diskriminasi saat melihat pengecualian yang ada dalam undang-undang tersebut. Dengan undang-undang baru tersebut, Amerika Serikat melarang semua jenis *flavoured cigarettes* untuk diperjualbelikan, kecuali rokok menthol. Rokok menthol sendiri

merupakan produk dalam negeri Amerika Serikat, yang menunjukkan adanya ketidakkonsistenan dalam undang-undang tersebut. Peraturan yang diklaim merupakan upaya untuk melindungi masyarakat Amerika Serikat dari dampak tembakau, terlihat sebagai tindakan yang dilakukan untuk mendapatkan keuntungan negara di dalam pasar. Tindakan atau kebijakan dari Amerika Serikat tersebut dianggap sebagai tindakan diskriminatif, yang merupakan salah satu pelanggaran dari prinsip non-diskriminatif WTO. Sebagai salah satu prinsip dari lembaga ekonomi internasional tersebut, tindakan diskriminatif atau kebijakan yang membedakan kedua hal yang seharusnya dianggap setara merupakan pelanggaran yang dapat digugat.

Hukum non-diskriminasi dalam WTO dianggap penting karena prinsip tersebut memastikan bahwa semua anggota WTO diperlakukan sama dalam perdagangan internasional. Ada dua prinsip utama non-diskriminasi dalam hukum WTO: perlakuan nasional dan perlakuan negara yang paling disukai. Prinsip perlakuan nasional mensyaratkan bahwa barang impor diperlakukan tidak kalah baiknya dengan barang domestik, sedangkan prinsip negara yang paling disukai mensyaratkan anggota WTO tidak dapat membedakan produk dari anggota WTO yang berbeda.

Vol. 6. No. 1 (2023)

Non-diskriminasi adalah konsep kunci dalam hukum dan kebijakan WTO, dan sangat penting untuk memastikan keberhasilan sistem perdagangan multilateral. Diskriminasi dalam perjanjian WTO umumnya mencakup diskriminasi 'de jure' (tindakan yang secara eksplisit membedakan antara produk impor dan domestik, atau antara produk di negara yang berbeda) dan diskriminasi 'de facto' (tindakan yang tidak secara eksplisit membedakan antara produk impor dan produk domestik). Undang-undang non-diskriminasi di WTO konsisten dengan alasan perlindungan dan kesehatan masyarakat yang setara, dan penting untuk menghapuskan diskriminasi dalam konteks WTO untuk memastikan praktik perdagangan yang adil dan setara di antara anggota WTO (Durkin, 2017).

Indonesia sebagai salah satu pengeksport rokok terbesar ke Amerika Serikat tentunya akan mengalami kerugian yang besar jika undang-undang ini terus berlaku disana (Ismail & Keliat, 2021). Selain itu, adanya indikasi diskriminatif dalam undang-undang yang disahkan tersebut menjadi keanehan dalam kasus ini, dan juga melanggar peraturan non-diskriminasi yang ada di WTO. Oleh karena itu, dengan tentangan akan kebijakan Amerika Serikat yang dianggap merupakan tindakan diskriminasi tembakau tersebut, Indonesia

secara resmi mengajukan gugatan kepada *Dispute Settlement Body* (DSB) *World Trade Organizations* (WTO) dan meminta pembentukan panel untuk menyelesaikan sengketa ini pada Juni 2010 di Jenewa, Swiss.

B. Metodologi

Proses pengumpulan data yang digunakan didalam paper ini diambil menggunakan metode kualitatif. Data, bahan diskusi, hingga teori yang digunakan dalam paper ini akan dicari melalui berbagai jurnal, buku, dan *website* kemudian ditinjau dan disatukan untuk menjadi bahan pertimbangan yang kemudian akan menghasilkan argumen dan diskusi dalam bagian hasil dan pembahasan. Tujuan dari digunakan metode ini adalah untuk memahami suatu makna dari sebuah permasalahan dengan menggunakan beberapa konsep yang kemudian dikaitkan oleh penulis untuk menghasilkan argumen baru untuk memudahkan pemahaman.

C. Kerangka Teori

Untuk menjelaskan bagaimana Indonesia memandang kasus kebijakan yang dikeluarkan oleh Amerika Serikat tersebut dan pengaruhnya terhadap Indonesia, diperlukan teori dan konsep untuk memahami kasus tersebut. Untuk kasus ini penulis menggunakan teori neo-liberalisme

Vol. 6. No. 1 (2023)

untuk menjelaskan bagaimana Indonesia berupaya untuk menyelesaikan permasalahan ini melalui lembaga internasional yaitu WTO. Sudut pandang liberalisme di pandang cocok untuk menjelaskan mengapa Indonesia melakukan rangkaian hal tersebut untuk menyelesaikan sebuah permasalahan internasional. Kedua, penulis akan menggunakan konsep diplomasi ekonomi untuk menjelaskan apa yang dapat dan akan dilakukan oleh kedua pihak terkait untuk mencapai sebuah kesepakatan. Sebuah permasalahan ekonomi internasional akan selalu terkait dengan konsep ini, sehingga penulis menanggapi bahwa konsep ini adalah sebuah konsep yang penting untuk memahami kasus rokok kretek tersebut.

1. Neo-liberalisme

Sejak pasca Perang Dunia Kedua, tepatnya pada tahun 1950-an, teori dalam hubungan internasional mengenai hubungan kerjasama antar negara terus berkembang. Salah satu cabang yang muncul dalam masa ini adalah Neoliberalisme. Teori ini tetap menggunakan ide-ide lama yang dimiliki oleh liberalisme lama, namun dengan pengecualian pada kepercayaannya terhadap idealisme. Proses integrasi yang berkembang secara cepat di kawasan Eropa Barat pada masa itu memunculkan teori bahwa kerjasama di suatu bidang transaksi

dapat menghidupkan kerjasama dalam bidang transaksi lainnya (Jackson & Sorensen, 2013).

Neoliberalisme kemudian terus berkembang, hingga pada tahun 1970-an, Joseph Nye dan Robert Keohane berpendapat bahwa hubungan kerjasama yang dilakukan dalam berbagai bidang yang melibatkan berbagai negara pada masa itu dapat dicirikan dengan adanya interdependensi kompleks (Jackson & Sorensen, 2013). Ketika interdependensi yang ada diantara negara-negara tersebut berada pada tingkat yang tinggi, seringkali kelompok negara tersebut akan berkerjasama dan membentuk suatu institusi yang memiliki tujuan untuk membantu mencapai tujuan bersama dan menjadi penengah untuk penyelesaian konflik secara damai. Salah satu contoh dari institusi yang dibentuk untuk tujuan tersebut adalah *World Trade Organization* atau WTO.

Cabang atau aliran dari neoliberalisme yang memiliki fokus kepada manfaat dari institusi internasional dinamakan liberalisme institusional. Dalam pandangan kaum liberalisme institusional, institusi internasional dibuat karena tidak adanya kepercayaan diantara negara-negara, sehingga dibutuhkan suatu badan yang memiliki posisi lebih tinggi daripada

Vol. 6. No. 1 (2023)

negara-negara tersebut untuk memungkinkan dijalankannya sebuah kerjasama. Dengan adanya instirusi internasional, rasa takut yang dimiliki oleh suatu negara terhadap negara lainnya akan berkurang jika kedua negara berada didalam suatu institusi dengan tujuan yang sama. Institusi internasional juga mengambil fungsi sebagai penengah, seringkali berbentuk forum, yang memberikan tempat bagi negara-negara anggota untuk menyelesaikan masalah secara damai.

Neo-liberalisme sering kali dihubungkan dengan WTO, dengan penciptaan organisasi yang digerakkan oleh ide-ide neo-liberal. Sepanjang sejarahnya, WTO juga sering kali dikritik karena mempromosikan kebijakan neoliberal yang memprioritaskan kepentingan perusahaan multinasional di atas kepentingan pekerja, konsumen, dan lingkungan. Organisasi tersebut juga dituduh merusak kedaulatan nasional dan demokrasi dengan memaksakan kebijakan neoliberal pada negara-negara anggota, mengingat WTO sangat menekankan prinsipnya mengenai pasar bebas dan kebebasan individu dalam perekonomian suatu negara.

2. Diplomasi Ekonomi

Dalam hubungan internasional, sebuah bentuk dari diplomasi akan selalu

digunakan saat setidaknya dua negara berdaulat berinteraksi dalam tahap internasional. Dalam kasus Indonesia dan Amerika Serikat mengenai rokok kretek ini, penulis akan menggunakan konsep diplomasi ekonomi untuk menjelaskan jenis diplomasi yang digunakan oleh kedua negara untuk berusaha menyelesaikan permasalahan dagang tersebut. Diplomasi ekonomi sendiri merupakan bentuk dari diplomasi yang memiliki fokus utama ekonomi, atau dapat disimpulkan sebagai suatu bentuk upaya kerjasama antarnegara mengenai perekonomian. Namun, secara praktik diplomasi ekonomi tidak berbeda jauh dengan diplomasi pada umumnya. Hal yang membedakan diplomasi ekonomi dengan diplomasi lainnya adalah sifatnya yang sangat sensitif dan reaktif akan perubahan dalam pasar. Sifat diplomasi ekonomi tersebut memberi arti bahwa praktik diplomasi ekonomi tidak hanya berhadapan dengan kekuatan berupa negara, namun juga kekuatan lain yang berupa kekuatan pasar. Diplomasi ekonomi juga berbeda dari praktik diplomasi lainnya saat melihat peran dari pihak swasta dalam proses pembuatan kebijakan dan negosiasi dalam pengambilan keputusannya (Killian, 2021).

Diplomasi ekonomi dapat didefinisikan sebagai sebuah proses pembuatan keputusan dan negosiasi dalam formulasi

Vol. 6. No. 1 (2023)

sebuah kebijakan yang memiliki kaitan dengan segala kegiatan dagang seperti bidang produksi, jasa, tenaga kerja, pertukaran barang, hingga investasi di negara lain (Killian, 2021). Diplomasi ekonomi merupakan sebuah instrumen penting bagi sebuah negara untuk menjaga kekuatan ekonominya di dunia internasional, dan menjadi instrumen penting untuk dapat meningkatkan kesejahteraan negaranya melalui tindakan-tindakan dagang internasional. Dengan diplomasi ekonomi, sebuah negara juga memiliki peluang untuk menjalin kerjasama yang lebih baik dengan negara lain untuk menciptakan sebuah kesepakatan yang dapat menguntungkan semua pihak terlibat dari segi ekonomi. Selain itu, diplomasi ekonomi juga dapat digunakan sebagai instrumen untuk menyelesaikan sebuah konflik dagang disebuah sistem internasional (Bergeijk & Moons, 2009). Terdapat tiga elemen dalam diplomasi ekonomi, yaitu: Pertama, pemanfaatan pengaruh dan relasi politik untuk mempengaruhi kebijakan perdagangan dan investasi. Kedua, penggunaan aset-aset ekonomi sebagai instrumen dalam memperkuat sebuah hubungan yang saling menguntungkan. Ketiga, konsolidasi hubungan politik dalam lingkungan internasional untuk mencapai tujuan-tujuan diatas (Woolcock, 2007).

Dari ketiga elemen yang telah disebutkan diatas, dapat terlihat bagaimana kapasitas atau kemampuan diplomasi ekonomi suatu negara dapat bervariasi dan tidak setara dengan satu sama lain, yang bisa dikarenakan oleh berbagai faktor. Konteks mengenai perekonomian suatu negara sangat menentukan kekuatan negara tersebut dalam berdiplomasi ekonomi, baik kemampuan material maupun non-material. Kekuatan ekonomi yang kuat tentunya akan menjadi aset yang sangat penting untuk mendapatkan posisi yang lebih kuat dalam diplomasi ekonomi, sehingga akan banyak hubungan diplomasi ekonomi dimana negara yang lebih maju dan memiliki perekonomian yang lebih baik dapat mendikte apa yang akan dimasukkan kedalam kebijakan kerjasama ekonomi dalam bernegosiasi menggunakan diplomasi ekonomi. Hal tersebut juga dapat terlihat dalam kasus Indonesia dan Amerika Serikat, dimana Amerika Serikat tentunya memiliki kekuatan ekonomi yang lebih besar. Kekuatan ekonomi yang dimiliki oleh Amerika Serikat memberikan mereka kesempatan untuk melarang peredaran rokok kretek di negaranya, walaupun hal tersebut melanggar aturan yang ditetapkan oleh WTO. Indonesia tentunya memiliki hak untuk menggugat Amerika Serikat akan kebijakan diskriminatifnya, namun Amerika Serikat masih memiliki posisi

Vol. 6. No. 1 (2023)

yang kuat dalam kasus ini melihat posisi ekonominya yang jauh berada diatas dari Indonesia.

kepentingan nasional adalah

D. Analisis dan Diskusi

Berdasarkan sistem atau prosedur resmi yang dimiliki oleh WTO yang tertulis dalam *Dispute Settlement Understanding* (DSU), ada empat tahap aturan yang harus dilalui dalam penyelesaian sebuah sengketa dagang internasional. Keempat langkah itu adalah: konsultasi, pembentukan panel, banding, dan implementasi. Ditetapkannya langkah-langkah resmi yang harus dilakukan dalam penyelesaian sebuah permasalahan dagang oleh WTO tentunya dibuat untuk membantu menjaga ketertiban dan kerjasama internasional. Saat suatu negara melanggar peraturan yang sudah ditetapkan oleh WTO, negara lain yang merasa terugikan dapat melaporkan gugatan dan memulai tahap konsultasi.

Setelah Indonesia menyadari bahwa undang-undang baru "*The Family Smoking Prevention and Tobacco Control Act*, Hukum Publik 111-31" yang disahkan pada 2009 dapat menyebabkan kerugian besar bagi nilai ekspor Indonesia di Amerika Serikat, Indonesia memasuki tahap awal penyelesaian sengketa dengan mengajukan permohonan konsultasi di DSB WTO.

Tepatnya pada tanggal 7 Maret 2010, Indonesia berupaya melalui WTO untuk mencari solusi dan menyelesaikan permasalahan ini dengan Amerika Serikat. Kedua negara terus berusaha untuk mencari solusi dengan konsultasi resmi bersama DSB WTO hingga Mei 2010 (Sarosa, 2022). Posisi Amerika Serikat pada saat itu tidak menunjukkan adanya niatan untuk mengubah undang-undangnya, mereka juga menunjukkan bukti bahwa faktanya rokok kretek memiliki kandungan yang lebih menyebabkan kecanduan dan lebih berbahaya dibandingkan rokok menthol. Sehingga pada tahap konsultasi dalam kasus ini tidak dapat ditemukan solusi yang dapat disepakati oleh kedua negara tersebut.

Karena tidak adanya solusi yang ditemukan dalam tahap konsultasi, Indonesia pada 22 Juni 2010 mengajukan permohonan pembentukan panel ke DSB WTO dengan gugatan bahwa Amerika Serikat telah melanggar peraturan WTO mengenai *National Treatment Obligation* yang diatur dalam *Technical Barrier to Trade Agreement* atau TBTA. Dikarenakan rokok kretek dan rokok menthol masih dianggap sebagai produk sejenis yang dianggap memiliki daya tarik yang sama terhadap anak-anak muda, undang-undang yang dibuat oleh pemerintah Amerika Serikat tersebut dianggap tidak sesuai dengan

Vol. 6. No. 1 (2023)

peraturan WTO. Kebijakan untuk melarang peredaran rokok kretek dan rokok menthol dianggap membedakan dua produk yang dianggap sejenis, dan hal tersebut dianggap tidak adil dan diskriminatif. Di dalam TBTA telah ditetapkan sebuah prinsip non-diskriminasi, yang memastikan suatu negara untuk memperlakukan produk impor yang datang negara lain sama dengan perlakuan yang diberikan kepada produk domestik dalam hal regulasi teknis. Peraturan dengan prinsip non-diskriminasi ini juga tercantum dalam tiga persetujuan utama WTO, yaitu: Pasal 3 GATT, Pasal 3 TRIPs, dan Pasal 17 GATS (Stefananda, 2014). Tujuan dari adanya prinsip ini adalah untuk memastikan kebijakan domestik tidak menjadi hambatan dalam perdagangan internasional.

Kebijakan yang diambil oleh Amerika Serikat tersebut dianggap diskriminatif dan sewenang-wenang karena peredaran rokok menthol di Amerika Serikat tidak dilarang dan semua seluruh rokok menthol yang beredar di pasaran merupakan produk domestik mereka sendiri. Jika dilihat secara logis, dapat ditarik kesimpulan bahwa jika tujuan utama dari disahkannya peraturan ini adalah ingin melindungi warganya dari dampak buruk rokok, maka seharusnya rokok jenis apapun yang dapat menyebabkan pengaruh buruk bagi warganya juga harus dilarang

peredarannya. Tujuan utama dari diberlakukannya undang-undang tersebut adalah untuk mengatasi masalah kesehatan yang ditimbulkan dari rokok yaitu dengan mengurangi konsumsi rokok pada anak muda. Namun, data menunjukkan bahwa sekitar 43% anak muda Amerika Serikat mengkonsumsi rokok menthol atau sekitar 25% dari keseluruhan rokok yang dikonsumsi di Amerika Serikat. Sebaliknya, konsumsi rokok kretek hanya mencapai kurang dari satu persen dari keseluruhan konsumsi rokok di Amerika Serikat, yaitu hanya 0,09%, dan konsumsi rokok pada anak muda pada 0,05% (Stefananda, 2014). Jika dipertimbangkan dari data-data tersebut, tujuan dari kebijakan Amerika Serikat tersebut tidak akan efektif bila hanya rokok kretek yang dilarang, karena tingkat konsumsi rokok kretek jauh lebih sedikit jika dibandingkan dengan tingkat konsumsi rokok menthol. Sehingga dapat terlihat bahwa pelarangan rokok kretek oleh Amerika Serikat terkesan hanya memiliki tujuan untuk ingin meningkatkan jumlah konsumsi rokok menthol yang hampir seluruhnya diproduksi oleh perusahaan Amerika Serikat sendiri, bukan untuk masalah kesehatan. Sehingga dengan alasan tersebut, beserta bukti-bukti bahwa Amerika Serikat telah melanggar prinsip non-diskriminasi WTO, DSB WTO

Vol. 6. No. 1 (2023)

memenangkan Indonesia dalam kasus sengketa dagang ini.

Setelah kalah dari Indonesia dalam tahap panel, Amerika Serikat tidak langsung mundur dan langsung mengimplementasikan saran dari DSB WTO. Amerika Serikat pada Januari 2012 mengajukan banding kepada *Appellate Body* (Badan Banding) WTO. Badan Banding WTO pun menerima dan mempertimbangkan kembali kasus ini, walaupun pada akhirnya, Badan Banding WTO kembali memperkuat temuan dari panel yang menyebutkan bahwa Amerika Serikat telah mengeluarkan kebijakan yang tidak konsisten dan diskriminatif. Sehingga pada April 2012, DSB WTO kembali memperkuat putusan untuk memenangkan Indonesia dalam kasus sengketa ini, dan bahwa Indonesia telah memenangkan kasus ini di tahap panel dan banding. Selain kebijakan yang melanggar prinsip non-diskriminasi WTO, Amerika Serikat juga ditemukan untuk melanggar Pasal 2.9.2 TBTA mengenai jarak waktu antara implementasi kebijakan dan sosialisasi mengenai kebijakan tersebut. Amerika Serikat juga tidak melaporkan atau memberitahukan perubahan kebijakan ini kepada WTO terlebih dahulu, sehingga dianggap melanggar Pasal 2.9.2 TBT (Nurmayanti, 2013).

Kalahnya Amerika Serikat dari Indonesia mengenai kasus kretek tersebut di WTO tidak merubah keputusan pemerintah Amerika Serikat untuk tetap melarang peredaran rokok kretek di negaranya. Pada 2014, kedua negara terlibat membuka kembali diskusi mengenai kasus ini untuk menemukan solusi yang dapat menguntungkan kedua negara (Needham, 2014). Walaupun keputusan WTO telah memenangkan Indonesia dalam kasus ini, Indonesia masih dapat meninjau diskusi yang diadakan bersama Amerika Serikat diluar WTO untuk menyelesaikan masalah ini. Pada Oktober 2014, Indonesia dan Amerika Serikat mencapai kesepakatan untuk menyelesaikan sengketa ini. Kedua negara setuju untuk bekerja dan berupaya untuk meningkatkan kerjasama dagang, dan juga tetap memperbolehkan larangan rokok kretek di Amerika Serikat tetap berlaku (Amurwanti, Karim, & Joanita, 2021).

E. Kesimpulan

Kebijakan yang dibuat oleh Amerika Serikat untuk melarang peredaran rokok kretek di negaranya merupakan sebuah kebijakan domestik yang memiliki dampak terhadap perdagangan internasional dan merugikan Indonesia sebagai pengeksport rokok. Walaupun pemerintah Amerika Serikat mengklaim bahwa tujuan dari

Vol. 6. No. 1 (2023)

disahkannya kebijakan tersebut adalah dengan alasan kesehatan warganya, DSB WTO menetapkan bahwa kebijakan tersebut tidak sesuai dengan prinsip yang dimiliki beberapa perjanjian di WTO. Adapun pelanggaran lain dalam kasus ini, yaitu jarak antara sosialisasi dan implementasi kebijakan tersebut, yang menjadi salah satu alasan mengapa DSB WTO memenangkan Indonesia dalam kasus sengketa dagang ini. Indonesia dan Amerika Serikat telah menempuh semua langkah dalam prosedur resmi yang dimiliki oleh WTO untuk menyelesaikan sebuah persengketaan dagang. Indonesia mulai mengajukan konsultasi, yang kemudian dilanjutkan dengan pengajuan pembentukan panel. Amerika Serikat setelah mendapatkan hasil dari panel yang menetapkan mereka telah kalah dalam kasus ini segera mengajukan banding, yang membawa kasus ini ke tahap selanjutnya. Pada tahap ini, Badan Banding didirikan untuk mempertimbangkan kembali posisi Amerika Serikat dan kebijakannya, yang pada akhirnya tidak mengub keputusan DSB WTO yang tetap memutuskan bahwa Amerika Serikat telah melanggar peraturan dan prinsip WTO dan harus segera mengimplementasikan rekomendasi dan putusan dari WTO.

Referensi

- Bagaskara, G. L., Pratono, A. H., & Rosjadi, F. (2016). SENGKETA PERDAGANGAN ROKOK KRETEK ANTARA INDONESIA DAN AMERIKA SERIKAT DI WORLD TRADE ORGANIZATION. *Ekonomi dan Bisnis Vol. 20 No. 2*.
- Ismail, A., & Keliat, M. (2021). Kebijakan Luar Negeri Indonesia dalam Sengketa Family Smoking Prevention and Tobacco Control Act: Analisis Two-Level Game Theory. *Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik*.
- Jackson, R., & Sorensen, G. (2013). *Pengantar Studi Hubungan Internasional*. New York: Oxford University Press Inc.
- Nurmayanti. (2013, Juli 26). *RI Meradang, AS Tak Patuhi WTO Soal Rokok Kretek*. Diambil kembali dari Liputan6: <https://www.liputan6.com/bisnis/read/649887/ri-meradang-as-tak-patuhi-wto-soal-rokok-kretek>
- Sarosa, Z. (2022). ANALISIS PENYELESAIAN SENGKETA PERDAGANGAN ROKOK KRETEK ANTARA INDONESIA DAN AMERIKA SERIKAT.
- Stefananda, A. P. (2014). KETIDAKPATUHAN AMERIKA SERIKAT TERHADAP PRINSIP NON-DISCRIMINATION WTO DALAM SENGKETA PERDAGANGAN ROKOK KRETEK DENGAN INDONESIA TAHUN 2009-2013. *Jurnal Hubungan Internasional*.
- Amurwanti, D. N., Karim, F. M., & Joanita, N. (2021). Settling outside the WTO: the case of the Indonesia-US kretekcigarette trade dispute, 2010–2014. *SOUTH EAST ASIA RESEARCH*.
- Andini, W. C. (2021, April 22). *Rokok Kretek: Kandungan dan Bahayanya untuk Kesehatan*. Diambil kembali dari Hellosehat: <https://hellosehat.com/hidup-sehat/berhenti-merokok/kandungan-dan-bahaya-rokok-kretek/>
- Bergeijk, P. A., & Moons, S. (2009). Economic Diplomacy and Economic Security. *NEW FRONTIERS FOR ECONOMIC DIPLOMACY*.
- Durkin, A. (2017, Januari 27). *Global trade's golden rule: Non-discrimination*. Diambil kembali dari hinrich foundation: <https://www.hinrichfoundation.com/research/tradevistas/wto/non-discrimination-in-trade/>
- Indonesia Investments. (2016, Mei 31). *Tobacco & Cigarette Industry Indonesia*. Diambil kembali dari Indonesia Investments: <https://www.indonesia-investments.com/business/industries-sectors/tobacco/item6873>
- Killian, P. E. (2021). Paradigma dan Problematika Diplomasi Ekonomi Indonesia. *Global & Strategis, Th. 6, No. 2*.
- KPPBC TMP Tanjung Emas. (2023, Juni 9). *Nitisemito – Bapak Kretek Indonesia*. Diambil kembali dari KPPBC TMP Tanjung Emas: <https://bctemas.beacukai.go.id/prof>

il/nitiseMITO-bapak-kretek-
indonesia/

Needham, V. (2014, Oktober 3). *US, Indonesia settle fight over clove cigarettes*. Diambil kembali dari The Hill:
<https://thehill.com/policy/finance/219755-us-indonesia-settle-clove-cigarette-dispute/>

Nurhayati, H. (2023, Mei 2). *Value of tobacco and their manufactured substitutes exported from Indonesia from 2012 to 2021*. Diambil kembali dari Statista:
<https://www.statista.com/statistics/1204044/indonesia-export-value-of-tobacco-and-their-manufactured-substitutes/>

Tobacco Free Kids. (2021, Agustus 26). *THE TOLL OF TOBACCO IN*

Vol. 6. No. 1 (2023)

INDONESIA. Diambil kembali dari Tobacco Free Kids:
<https://www.tobaccofreekids.org/problem/toll-global/asia/indonesia>

Volza. (2023, Mei 10). *Tobacco import data of Indonesia*. Diambil kembali dari Volza:
<https://www.volza.com/p/tobacco/import/import-in-indonesia/>

Woolcock, S. (2007). Multi-Level Economic Diplomacy: The Case of Investment: Decision-Making and Negotiation in International Economic Relations. *The New Economic Diplomacy: Decision-Making and Negotiations in International Economic Relations*.