

**SENGKETA PERDAGANGAN ROKOK KRETEK ANTARA
INDONESIA DAN AMERIKA SERIKAT DI *WORLD TRADE
ORGANIZATION***

Gregorius Luna Bagaskara

Aluisius Hery Pratono

Firman Rosjadi

Jurusan Ilmu Ekonomi, Fakultas Bisnis dan Ekonomika, Universitas Surabaya

E-mail: gregorius.bagaskara@gmail.com

Abstract

Since its establishment, the WTO has been issued a lot of policies that are deemed by the WTO Dispute Settlement Body to violate GATT and other WTO agreements. One of the policies is the dispute on clove cigarettes between Indonesia and the United States of America. In 22nd of June 2009, United States issued an act called Family Smoking Prevention and Tobacco Control Act, where the Section 907(a)(1)(A) stated about the restriction against the selling of characterized flavors cigarettes but excluding menthol cigarettes from the restriction. As the biggest clove cigarettes exporter to the United States, Indonesia is suffering from a huge loss due to the implementation of the act. This study aims to analyze the clove cigarettes dispute resolution process between Indonesia and United States. By using Scenario Building method, the analysis indicates the four dispute resolution scenarios. The scenario with the condition of Indonesia won the dispute clove cigarettes is the best solution because the positive impact on the economy, social and politics, especially bilateral relations between Indonesia and the United States of America.

Keywords: *Agreement on Technical Barriers to Trade, Family Smoking Prevention and Tobacco Control Act, Rokok Kretek, Scenario Building, World Trade Organization*

PENDAHULUAN

Saat suatu negara menetapkan suatu kebijakan perdagangan internasional tertentu yang bertentangan dengan komitmennya di *World Trade Organization* (selanjutnya disingkat dengan WTO), atau mengambil kebijakan yang merugikan negara lain, terdapat kemungkinan terjadinya sengketa. Sengketa terkait rokok kretek antara Indonesia dan Amerika Serikat terkait berawal dari dikeluarkannya Pasal 907(a)(1)(A) “*Family Smoking Prevention and Tobacco Control Act*” (selanjutnya disingkat FSPTCA) pada 22 Juni 2009. Undang-undang tersebut melarang peredaran semua rokok yang mengandung aroma atau rasa khas, termasuk rokok kretek, di Amerika Serikat. Meski demikian,

Undang-undang tersebut tidak melarang peredaran rokok yang mengandung aroma dan rasa menthol.

Pengesahan tersebut berdampak terhadap kegiatan perdagangan Indonesia, karena sebesar 99% rokok kretek yang dijual di Amerika Serikat merupakan produk impor. Kerugian yang di alami Indonesia yang diperkirakan timbul akibat dari larangan ekspor rokok kretek mencapai dua ratus juta dolar Amerika per tahun (www.republika.co.id, 2010).

Pemerintah Amerika mengatakan bahwa tujuan utama dari disahkannya FSPTCA adalah, untuk mengatasi masalah kesehatan berhubungan dengan rokok yaitu dengan mengurangi konsumsi rokok pada anak muda. Akan tetapi, dari data yang diperoleh oleh pemerintah Indonesia, bahwa konsumsi rokok menthol di kalangan anak muda Amerika Serikat adalah sebesar 43% (empat puluh tiga persen), dari keseluruhan rokok yang dikonsumsi di Amerika Serikat. Sebaliknya, konsumsi rokok kretek bahkan kurang dari satu persen, lebih tepatnya 0,09% dari keseluruhan konsumsi rokok di Amerika Serikat

Dilatarbelakangi oleh hal tersebut, maka Indonesia mengajukan permohonan penyelesaian sengketa ke *Dispute Settlement Body* (selanjutnya disingkat dengan DSB) WTO. Dalam gugatannya, Indonesia menggunakan peraturan *Technical Barriers to Trade Agreement* (selanjutnya di singkat dengan *TBT Agreement*) dan prinsip non-diskriminasi di dalamnya sebagai dasar gugatan.

Teori Klasik Perdagangan Internasional

Menurut teori ini, setiap negara akan memperoleh manfaat perdagangan internasional karena melakukan spesialisasi produksi dan mengekspor barang jika negara tersebut memiliki keunggulan mutlak (*absolute advantage*), serta mengimpor jika negara tersebut memiliki ketidakunggulan mutlak (Hady, 2004).

Smith berpendapat bahwa semua 'nilai' ekonomis ditetapkan dan diukur berdasarkan jam tenaga kerja. Biaya tenaga kerja untuk menghasilkan suatu unit barang adalah nilai atau harga unit barang itu (Lindert, 1994).

Teori Keunggulan Komparatif David Ricardo

Menurut teori Keunggulan Komparatif suatu negara akan memperoleh manfaat dari perdagangan internasional jika melakukan spesialisasi produksi dan mengekspor barang dimana Negara tersebut dapat memproduksi relatif lebih efisien serta mengimpor barang dimana Negara tersebut memproduksi relatif kurang/ tidak efisien (Salvatore, 1993).

Keunggulan Komparatif J.S. Mill

Teori ini menyatakan bahwa suatu Negara akan menghasilkan dan kemudian mengekspor barang yang memiliki *comparative advantage* terbesar dan mengimpor barang yang memiliki *comparative disadvantage*, yaitu suatu

barang yang dapat dihasilkan dengan lebih murah dan mengimpor barang yang memakan ongkos besar (Nopirin, 1995).

Faktor Produksi (Heckscher dan Ohlin)

Teori Heckscher–Ohlin (H-O) menekankan pada perbedaan relatif faktor pemberian alam dan harga-harga faktor produksi antar negara sebagai determinan perdagangan yang paling penting (berdasarkan anggapan mengenai teknologi dan citarasa yang serupa). Teorema H-O menganggap bahwa tiap Negara akan mengekspor komoditi yang intensif kedalam faktor yang secara relatif berlimpah serta murah dan mengimpor komoditi yang intensif dalam faktor yang relatif jarang serta mahal (Salvatore, 1993).

Teori Siklus Hidup Produk Internasional Raymond Vernon

Teori siklus hidup produk internasional berpusat pada ekspansi dan inovasi teknologi yang kurang diperhatikan dalam teori keunggulan komparatif. Teori ini bermanfaat dalam menjelaskan pola-pola perdagangan dari kalangan manufaktur, serta ekspansi penjualan dan produksi dari anak perusahaan multinasional. Teori siklus hidup produk internasional memiliki dua prinsip penting yaitu (Vernon, 1979): eknologi merupakan faktor kritis dalam menciptakan dan membuat produk baru serta ukuran dan struktur pasar penting dalam menentukan pola perdagangan.

Teori Similaritas Negara Staffan Linder

Menurut Linder (1961), teori similaritas negara ini menjelaskan bahwa sebagian besar perdagangan barang-barang pabrikaan sebaiknya dilakukan antara negara-negara dengan pendapatan perkapita yang serupa dan perdagangan intra-industri dalam barang-barang pabrikaan sebaiknya sama.

Teori Keunggulan Kompetitif Nasional dari Michael Porter

Menurut Porter (1990), dalam era persaingan global saat ini, suatu bangsa atau negara yang memiliki *competitive advantage of nation* dapat bersaing di pasar internasional apabila memiliki empat faktor penentu: keadaan faktor-faktor produksi, seperti tenaga kerja terampil atau prasarana. Porter membedakan antara faktor-faktor dasar (teori H-O) dan faktor-faktor lanjutan (infrastruktur sebuah negara); keadaan permintaan dan tuntutan mutu di dalam negeri untuk hasil industri tertentu dan kondisi-kondisi permintaan sifat dasar dari permintaan domestik; eksistensi industri terkait dan pendukung yang kompetitif secara internasional; serta strategi perusahaan itu sendiri dan struktur serta sistem persaingan antar perusahaan. Strategi perusahaan, struktur organisasi dan modal perusahaan, serta kondisi persaingan di dalam negeri merupakan faktor-faktor yang akan menentukan dan mempengaruhi *competitive advantage* perusahaan.

METODE PENELITIAN

Jenis Penelitian

Penelitian ini bersifat kualitatif melalui penelusuran informasi data sekunder. Penelitian ini menggunakan metode analisis *scenario building* yakni menganalisis proses sengketa rokok kretek Indonesia-Amerika Serikat khususnya skenario apa saja yang dapat terjadi dalam proses penyelesaian sengketa

Studi Kasus

Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah studi kasus. Studi kasus adalah suatu inkuiri empiris yang menyelidiki fenomena dalam konteks kehidupan nyata, bilamana batas-batas antara fenomena dan konteks tak tampak dengan tegas, dan dimana multi sumber bukti dimanfaatkan. Studi kasus lebih banyak berfokus pada atau berupaya menjawab pertanyaan-pertanyaan "how" (bagaimana) dan "why" (mengapa), serta pada tingkatan tertentu juga menjawab pertanyaan "what" (apa/apakah), dalam kegiatan penelitian (Bungin, 2005)

Teknik Analisis *Scenario Building*

Teknik Analisis yang digunakan dalam penelitian ini adalah teknik *scenario building*. *Scenario building* merupakan alat perencanaan strategis yang efektif untuk perencanaan jangka menengah hingga jangka panjang dalam kondisi yang penuh ketidakpastian. *Scenario building* sangat membantu untuk membentuk strategi, menyusun rencana untuk hal-hal yang tidak diduga serta menuntun untuk selalu berada di arah dan isu yang benar. Skenario akan mempengaruhi perilaku masyarakat mengenai masa depan. *Scenario building* juga digunakan untuk mengetahui lingkungan kebijakan yang mungkin muncul di masa depan karena adanya perubahan sosial, ekonomi, dan politik, serta mendesain masa depan yang dimaksudkan untuk menyusun strategi. Kemampuannya dalam mengidentifikasi lingkungan kebijakan, ketidakpastian, perubahan-perubahan pada masa depan merupakan alasan terbaik digunakannya metode *scenario building* dalam penelitian ini. Karena dengan mengetahui lingkungan kebijakan yang mungkin muncul, Pemerintah selaku perumus kebijakan dapat menyusun langkah-langkah dan strategi untuk mengantisipasi hal-hal yang tidak diinginkan.

Langkah-langkah membangun skenario yang digunakan pada penelitian ini adalah proses *scenario building* dari Uri P. Avin dan Jane L. Dembner. Dalam suatu upaya pembangunan skenario, terjadi perbedaan pandangan antara pebisnis dengan perencana sektor publik. Pebisnis (yang memiliki kepentingan dalam kebijakan) memiliki keinginan menyatukan ide bisnis dalam *scenario planning*. Namun perencana publik (*public planners*) harus dapat mengakomodasikan beragam ide dan tujuan meskipun saling berkonflik satu sama lain. Pebisnis menggunakan *scenario building* untuk mempertahankan

diri dari segala ketidakpastian di masa depan. Namun perencana berusaha untuk “menantang” ketidakpastian di masa depan agar dapat melayani barang publik. Pebisnis melihat adaptabilitas dan fleksibilitas dalam strategi mereka, yakni perencana harus menerapkan kebijakan (yang didukung secara politik) dengan bantuan skenario pilihan (*preferred scenario*). Terdapat tujuh langkah dalam penyusunan *scenario building* (Avin dan Dembner, 2001).

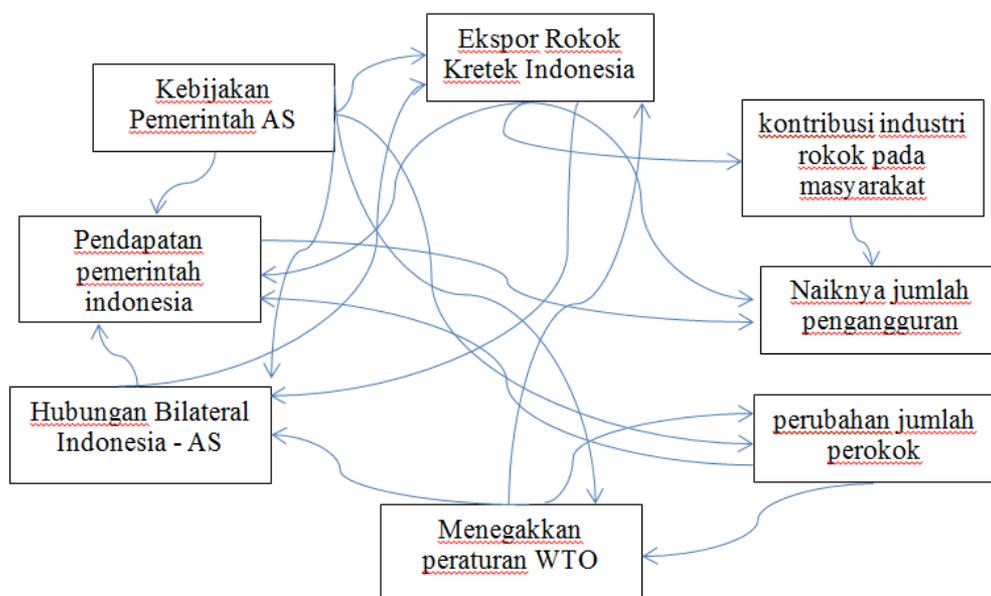
1. Menetapkan *Focal Concern* (FC)
Focal Concern Merupakan isu strategis yang menjadi perhatian utama.
2. Mengidentifikasi *Driving Forces* (DF)
Driving Forces adalah pendorong perubahan. Identifikasi *Driving Forces* dengan memasukan kemungkinan sebanyak dan selengkap mungkin yang dipercaya dapat mempengaruhi *Focal Concern*.
3. Menganalisis hubungan antar-*Driving Forces*
Menjelaskan hubungan di antara DF yang satu dengan DF yang lain. Menjelaskan hubungan keseluruhan DF terhadap FC. Memberikan penjelasan tentang bagaimana jalinan hubungan itu mempengaruhi FC.
4. Memilih dua *Driving Forces* yang paling berpengaruh,
Untuk memilih dua *Driving Forces* dapat dilakukan dengan tiga cara:
 - Memilih DF yang memiliki hubungan langsung terhadap FC.
 - Memilih DF yang memiliki pengaruh yang segera terhadap FC.
 - Memilih DF yang paling kritis (*importance and uncertain*).
5. Menyusun Matriks skenario
Matriks kemungkinan merupakan daftar kemungkinan yang diletakkan dalam sebuah tabel, sebagai bentuk interaksi antar-unsur DF. Ada dua cara untuk menghasilkannya, yaitu dengan cara deduksi dan cara induksi. Cara deduksi digunakan jika setiap *driving forces* hanya memiliki dua alternatif kemungkinan. Dengan demikian, bisa dibuat sebuah salib sumbu dengan menempatkan *driving forces* pertama sebagai absis, dan *driving forces* kedua sebagai ordinat. Pertemuan kedua salib sumbu itu akan menghasilkan empat kuadran kemungkinan, yang masing-masing kuadran mewakili atau berisikan satu skenario.
6. Menentukan ciri kunci tiap skenario
Langkah berikutnya adalah menjabarkan ciri setiap kemungkinan dari setiap *driving forces*, di setiap skenario. Proses penjabaran setiap skenario ini tentunya didasarkan kepada data-data pendukung yang bisa diperoleh, ketika *scenario building* ini disusun.
7. Menyusun narasi skenario
Menyusun sebuah narasi untuk setiap skenario berdasarkan interaksi di antara ciri-ciri di setiap kutub. Setiap skenario berisi deskripsi elaboratif tentang implikasi bertemunya ciri-ciri pokok yang relevan. Gaya

penulisan narasi amat beragam; dari yang menekankan proses hingga yang menekankan *snapshot* peristiwa; dari yang menekan aktor hingga *hard-facts*

HASIL DAN PEMBAHASAN

Focal concern dalam analisis scenario building ini adalah penyelesaian sengketa rokok kretek antara Indonesia dengan Amerika Serikat. *Focal concern* ini dipengaruhi oleh berbagai faktor lingkungan yang menjadi *driving forces*. *driving forces* dalam analisis ini adalah sebagai berikut:

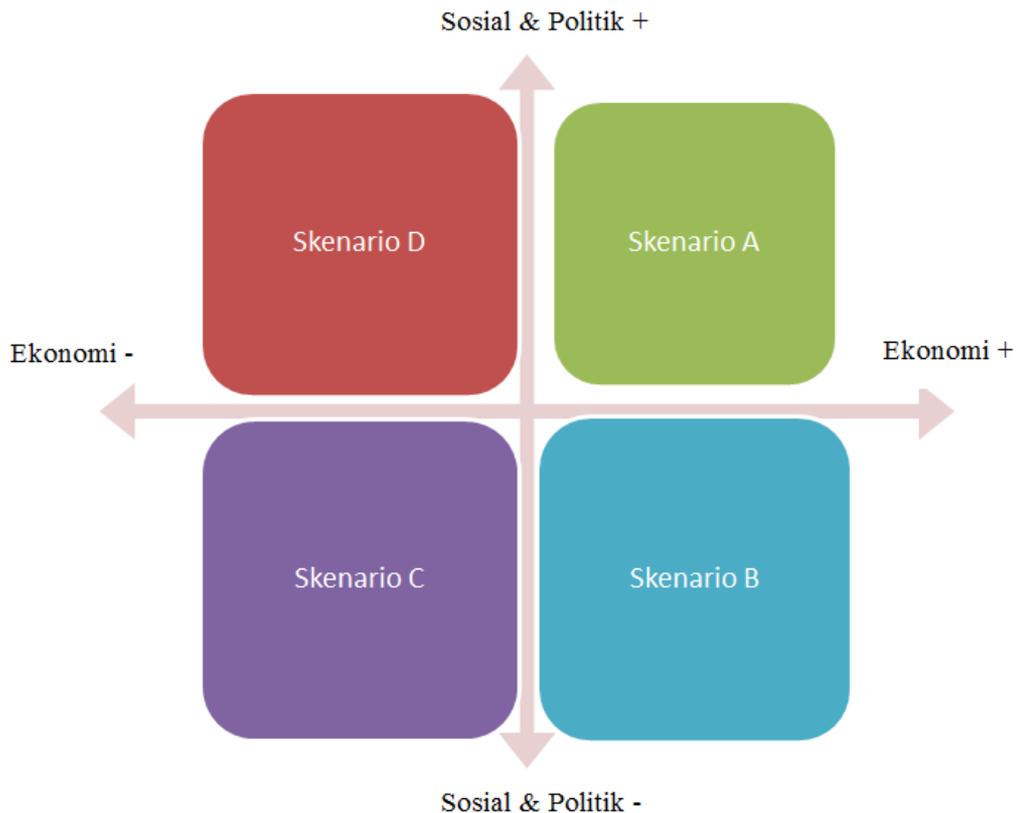
- Perdagangan Indonesia khususnya ekspor rokok kretek.
- Kebijakan yang diterapkan AS dalam melindungi kesehatan rakyatnya, dan mengurangi impor.
- Pendapatan pemerintah Indonesia dari ekspor rokok kretek.
- Gejolak hubungan bilateral Indonesia–AS.
- Menegakkan peraturan dan perjanjian WTO di kalangan anggotanya.
- Banyaknya masyarakat Indonesia yang secara ekonomi bergantung pada industri rokok.
- Naiknya jumlah pengangguran akibat turunnya ekspor rokok.
- Jumlah perokok yang semakin banyak.



Gambar 1. Hubungan *Driving Forces* yang Mempengaruhi *Focal Concern*
Sumber: Diolah oleh peneliti, 2015

Dari berbagai *driving forces* dan hubungannya antara satu dan lain, terdapat empat *driving forces* yang mempunyai pengaruh/ kepentingan paling besar, yaitu:

1. Perdagangan Indonesia khususnya ekspor rokok kretek (sosial & ekonomi)
2. Kebijakan yang diterapkan AS dalam melindungi kesehatan rakyatnya, dan mengurangi impor (politik & ekonomi)
3. Gejolak hubungan bilateral Indonesia–AS (sosial, politik, & ekonomi)
4. Menegakkan peraturan dan perjanjian WTO dikalangan anggotanya (sosial & politik) Dari empat *driving forces* yang paling berpengaruh / krusial, dapat dibuat sebuah matriks skenario



Gambar Membangun *Matrix Scenario Building*

Sumber: Diolah oleh Peneliti, 2015

Narasi Matriks *Scenario Building* Kasus Sengketa Rokok Indonesia – Amerika Serikat

Skenario A: Skenario ini dapat terjadi apabila DSB WTO memenangkan Indonesia di tingkat panel dan banding. AS sebagai pihak yang kalah harus mengikuti hasil keputusan WTO, yaitu menyesuaikan peraturannya (FSPTCA)

dengan ketentuan WTO, memberikan ganti rugi kepada Indonesia disesuaikan dengan kerugian yang diderita selama berlakunya FSPTCA dan mengizinkan kembali akses ekspor rokok Indonesia di Amerika Serikat. Bagi Indonesia, hal ini berarti Indonesia kembali mendapatkan akses pasar rokok kretek ke Amerika Serikat. Kembalinya akses pasar berdampak baik bagi perekonomian Indonesia karena nilai ekspor rokok yang kembali naik. Bagi Amerika Serikat, kekalahan ini berarti berpotensi semakin banyaknya rokok kretek yang masuk ke AS yang dapat berpotensi menyebabkan melemahnya industri rokok dalam negeri AS. Skenario ini adalah yang paling ideal bagi Indonesia. menguntungkan pihak Indonesia karena kembali mendapat akses pasar rokok kretek

Skenario B: Skenario ini dapat terjadi apabila DSB WTO memenangkan Indonesia di tingkat panel dan banding, namun Amerika Serikat tidak melaksanakan hasil keputusan WTO untuk menyesuaikan peraturannya (FSPTCA) dengan ketentuan WTO dan tidak membayar ganti rugi kepada Indonesia. Dengan kondisi ini, maka Indonesia sesuai ketentuan WTO berhak melakukan retaliasi, yakni tindakan pembalasan. Tindakan pembalasan ini dilakukan dengan cara melarang barang tertentu yang berasal dari Amerika Serikat untuk dapat masuk ke Indonesia. Bagi Indonesia, skenario ini dapat mengurangi nilai impor Indonesia terhadap barang tertentu dan mengurangi persaingan di pasar domestik sehingga dapat dimanfaatkan oleh produk dalam negeri Indonesia, meskipun di sisi lain kehilangan nilai ekspor rokok kretek ke Amerika Serikat. Dari sisi Amerika Serikat, jika Indonesia melakukan tindakan retaliasi, hal ini dapat melemahkan sisi perekonomian Amerika Serikat, khususnya dari nilai ekspor ke Indonesia. Skenario ini berpengaruh buruk terhadap sisi politik, yakni hubungan bilateral Indonesia - AS akibat tindakan pembalasan.

Skenario C: Skenario ini dapat terjadi apabila DSB WTO memenangkan Amerika Serikat dan menolak seluruh gugatan Indonesia sebagai hasil keputusan di tingkat panel dan banding WTO yang diajukan oleh Indonesia. Amerika Serikat mendapat keuntungan karena tidak perlu menyesuaikan peraturannya dengan peraturan WTO dan Amerika Serikat mencapai tujuannya untuk menghentikan impor rokok kretek, khususnya dari Indonesia. skenario ini berakibat buruk terhadap sisi politik, yakni hubungan bilateral Indonesia-Amerika Serikat yang kemudian berdampak pada kerjasama perdagangan kedua negara. selain itu, hasil keputusan DSB WTO ini berpotensi mengakibatkan dampak yang buruk terhadap perekonomian Indonesia khususnya industri rokok dan ekspor rokok kretek karena negara-negara lain yang menjadi tujuan ekspor rokok kretek Indonesia selain Amerika Serikat seperti Belanda, Jerman, Norwegia, Turki, Belgia, dan Rusia dapat mencontoh Amerika Serikat dengan membuat peraturan sejenis FSPTCA yang memiliki

peluang besar untuk menang jika Indonesia kembali melaporkan peraturan sejenis FSPTCA tersebut ke WTO.

Skenario D: Skenario ini dapat terjadi apabila dari awal Indonesia tidak keberatan dengan undang-undang FSPTCA yang dibuat Amerika Serikat sehingga tidak membawa permasalahan ini ke badan penyelesaian sengketa WTO. Maka DSB WTO dan segala prosedur penyelesaian sengketa tidak diperlukan. Dengan begitu, Indonesia akan kehilangan nilai ekspor rokok kretek akibat tertutupnya akses pasar rokok kretek ke Amerika Serikat dan berdampak buruk bagi industri rokok dan perekonomian secara keseluruhan. Bagi Amerika Serikat, hal ini menjadi keuntungan karena berhasil menyelamatkan industri dan pasar rokok domestik dan menghentikan impor rokok kretek yang menjadi tujuan utama FSPTCA.

SIMPULAN DAN SARAN

Berdasarkan analisis *scenario building* yang telah digunakan menunjukkan bahwa skenario A yaitu DSB WTO memenangkan Indonesia di tingkat panel dan tingkat banding. Skenario ini memberikan solusi dengan hasil optimal bagi Indonesia sebagai pihak penggugat yang lebih banyak dirugikan. Dari hasil skenario ini, Indonesia berhasil memperoleh kembali pasar rokok tembakau domestik AS yang berarti ekspor rokok kretek ke AS dapat kembali berjalan dan pendapatan dari ekspor rokok juga ikut kembali. secara keseluruhan, skenario ini berdampak positif bagi industri rokok dan perekonomian Indonesia

Demi tercapainya cita-cita dan tujuan WTO, khususnya *Disputes Settlement Body* WTO, agar membuat aturan yang berisikan interpretasi terhadap istilah-istilah yang membutuhkan penafsiran yang lebih jauh ataupun membuat pedoman bagi *panel* atau *appellate body* dalam melakukan penafsiran tentang perjanjian TBT, Hal ini berguna agar seluruh Negara Anggota WTO yang terikat dengan perjanjian ini dapat mengerti secara baik maksud dari istilah-istilah yang terdapat dalam perjanjian tersebut sehingga perjanjian tersebut bisa berlaku secara efektif, sekaligus menjamin kepastian bagi panel, badan banding, dan para pihak dalam penyelesaian sengketa

Perlu adanya penguatan kekuatan memaksa dari DSB dalam pelaksanaan keputusan Panel maupun badan banding terhadap negara maju guna mematuhi rekomendasi DSB, sehingga kecenderungan negara maju untuk melanggar hukum dan aturan-aturan kebijakan WTO dapat diminimalisasi sehingga pelaksanaan keputusan *panel* maupun *appellate body* dapat diberlakukan secara efektif.

Daftar Pustaka

- Avin dan Dembner, 2001, *Getting Scenario Building Right*. London: McGraw Hill
- Bungin, B. 2005, *Metodologi Penelitian Kuantitatif Komunikasi, Ekonomi, dan Kebijakan Publik serta Ilmu-Ilmu Sosial Lainnya*. Jakarta: Prenada Media
- Chermack, T. 2003, *Thesis: A Theory of Scenario Planning*. US: Umi Microform
- Hady, H. 2004, *Teori dan Kebijakan Perdagangan Internasional*. Jakarta: Ghalia Indonesia
- Lindert, P.H. 1994, "The rise of social spending, 1880-1930", *Explorations in Economic History*. Volume 31 Issue 1, pager 1-37
- Lingren, M. dan Bandhold, H, 2009. *Scenario planning: The link between future and strategy*. US: Palgrave Macmillan
- Nopirin, 1995, *Ekonomi Internasional*. Yogyakarta: BpFE
- Noname, 2010, RI Tetap Gugat AS ke WTO Terkait Rokok Kretek yang diakses dari
- Porter, M.E., 1990, *The Competitive Advantage of Nations*. New York: Simon and Shuster
- Salvatore, D., 1993, *International Trade and Economic Development: Theory and Evidence*. Berlin: Springer
- Syahmin, 2007, *Hukum Dagang Internasional*. Jakarta: Raja Grafindo Persada
- United States of America, 2009, *Family Smoking Prevention and Tobacco Control Act*.
- Vernon, R., 1979, "The Product Cycle Hypothesis in A New International Environment", *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, Volume 41, Issue 4, pages 255–267
- World Trade Organization, 1994, *Agreement on Technical Barriers to Trade*.
- World Trade Organization, 2009, Certain New Measures by United States Addressing the Ban On Clove Cigarettes. yang diakses dari http://www.wto.org/english/news_e/news09_e/tbt_05nov09_e.htm pada 30 Agustus 2015 pukul 19.44 WIB
- www.republika.co.id, 2010, dalam www.republika.com/berita/breakingnews/ekonomi/10/06/26/121726-ri-tetap-gugat-as-ke-wto-terkait-rokok-kretek diakses pada 30 Januari 2015, pukul 20.18 WIB
- World Trade Organization, 2012, United States-Measures Affecting the Production and Sale of Clove Cigarettes yang diakses dari http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/406abr_e.pdf pada 4 November 2015, pukul 18.10 WIB.