

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Globalisasi ekonomi merupakan suatu keadaan ekonomi global dimana kegiatan transaksi ekonomi berkembang dan meluas tanpa adanya batas-batas teritorial, maupun kewilayahan antar daerah satu dengan daerah lain. Globalisasi ekonomi menyebabkan batas-batas suatu negara terhadap negara lainnya akan menjadi kabur (didalam perdagangan).<sup>1</sup>

Semakin luas aktivitas perdagangan dalam globalisasi ekonomi ini, membutuhkan sistem keuangan atau pasar internasional yang stabil untuk memberikan modal untuk melaksanakan perdagangan internasional tersebut, karena itu, keterkaitan antara perdagangan internasional dan sistem keuangan atau moneter internasional menjadi semakin penting. Oleh karena itu akhirnya masyarakat internasional berhasil mendirikan bank dunia dan IMF pada Konferensi *Bretton Woods* tahun 1994.<sup>2</sup>

Dalam upaya negara-negara meningkatkan pertumbuhan ekonomi mereka, dewasa ini mereka cenderung membentuk blok-blok perdagangan lain bilateral, regional, maupun multilateral. Dalam kecenderungan ini pun peran perjanjian internasional menjadi semakin penting. Perkembangan perdagangan yang semakin kompleks ini, menuntut adanya sebuah aturan atau hukum yang tertulis dan berlaku secara universal.

---

<sup>1</sup>Rafiqul Islam, *International Trade Law*, NSW: LBC, 1999, hlm.1.

<sup>2</sup>Huala Adolf, *Hukum Perdagangan Internasional: Prinsip-prinsip Konsepsi Dasar*, Bandung: PT. Rajawali Pers, 2004, hlm. 23

Hukum sebagai suatu kaidah sekaligus sebagai rujukan yang harus dipatuhi bagi masyarakat internasional dalam hal melakukan kegiatan ekonomi perdagangan.<sup>3</sup>

Perjanjian internasional merupakan salah satu sumber hukum yang terpenting. Secara umum, perjanjian internasional terbagi dalam tiga bentuk, yaitu perjanjian multilateral, regional, dan bilateral. Perjanjian internasional atau multilateral adalah kesepakatan tertulis yang memikat dari pihak (negara) dan tunduk pada aturan hukum internasional.<sup>4</sup> Perjanjian internasional kadang kala juga berupaya mencari suatu pengaturan yang seragam guna mempercepat transaksi perdagangan. Perjanjian regional adalah kesepakatan-kesepakatan dibidang perdagangan internasional yang dibuat oleh negara-negara yang tergolong atau berbeda dalam suatu regional tertentu. Dan dikatakan perjanjian bilateral ketika perjanjian tersebut hanya mengikat hanya dua subjek hukum internasional (negara atau organisasi internasional).

Semakin pentingnya peran perjanjian-perjanjian dibidang ekonomi atau perdagangan ini pun telah melahirkan aturan-aturan yang mengatur perdagangan internasional dibidang barang, jasa dan penanaman modal di antara negara-negara. Salah satu perjanjian multilateral yang ditandatangani adalah *General Agreement on Tariffs and Trade* (GATT) tahun 1947. Aturan-aturan perdagangan GATT telah berkembang dan mengalami pembangun yang cukup penting. Bahkan dalam putaran perundingan tahun 1986-1994, negara negara anggota GATT telah sepakat untuk membentuk suatu badan atau lembaga internasional baru, *world trade organization*

---

<sup>3</sup>*Ibid.*, hlm.2

<sup>4</sup>Huala Adolf, *Hukum Perdagangan Internasional*, Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, 2013, hlm. 77

(WTO)<sup>4</sup>. Perubahan dari GATT atau WTO bertampak luas terhadap bidang hukum perdagangan internasional, alasannya adalah bidang pengaturan yang tercakup dalam WTO sekarang ini adalah kompleks. GATT tidak semata lagi mengatur tarif dan barang, tapi juga mengatur jasa, hak kekayaan intelektual, penanaman modal, lingkungan, dan lain-lain.<sup>5</sup>

Ada tiga fungsi utama GATT dalam mencapai tujuannya: *pertama*, sebagai suatu perangkat ketentuan (aturan) multilateral yang mengatur tindak-tanduk perdagangan yang dilakukan oleh para pemerintah dengan memberikan suatu perangkat ketentuan perdagangan (*the rules of the road for trade*). *Kedua*, sebagai suatu forum (wadah) perundingan perdagangan. Diupayakan agar praktek perdagangan dapat dibebaskan dari rintangan-rintangan yang mengganggu (liberalisasi perdagangan). Dan aturan atau praktek perdagangan demikian itu menjadi jelas (*prediktable*) baik melalui pembukaan pasar nasional atau melalui penegakan dan menyebarluasan pemberlakuan peraturan. *Ketiga* GATT adalah sebagai suatu ‘pengadilan’ internasional dimana para anggotanya menyelesaikan sengketa dagangnya dengan anggota-anggota GATT lainnya.<sup>6</sup> Selain disahkannya GATT 1947, perundingan ini juga berhasil mendirikan sebuah badan perdagangan internasional, yang akan mengawasi penegakkan ketentuan hukum perdagangan internasional, badan inilah yang disebut dengan *World Trade Organization*. WTO merupakan satu-satunya badan internasional yang secara khusus mengatur masalah perdagangan internasional dan telah memberi konsep liberalisasi perdagangan

---

<sup>4</sup>*Ibid.*, hlm. 77.

<sup>5</sup>*Ibid.*, hlm. 27.

<sup>6</sup>Huala Adolf, *Masalah-Masalah Hukum Dalam Perdagangan Internasional*, Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, 1995, hlm. 4

kepada dunia khususnya kepada negara-negara anggota. Sistem perdagangan multilateral WTO diatur melalui seperangkat persetujuan/perjanjian yang berisikan aturan-aturan dasar perdagangan internasional termasuk didalamnya GATT, yang dihasilkan oleh para negara anggota melalui proses perundingan yang panjang, untuk mencapai tujuan utamanya yakni mengurangi hambatan dalam perdagangan internasional. Persetujuan tersebut merupakan perjanjian antar negara anggota yang mengikat pemerintah negara anggota untuk mematuhi dan menyesuaikan pelaksanaan kebijakannya sesuai dengan ketentuan WTO.<sup>7</sup>

Salah satu kasus sengketa perdagangan yang terjadi adalah sengketa rokok kretek antara Indonesia dan Amerika. Sengketa rokok antara Indonesia dan Amerika Serikat ini berawal dari disahkannya regulasi *Family Smoking Prevention and Tobacco Control Act* Public Law 111-31. Amerika kerap memberi hambatan (*barrier*) terhadap komoditas rokok kretek Indonesia salah satunya melalui sosialisasi *Framework Convention On Tobacco Control (FCTC) di World Health Organization (WHO)*.<sup>8</sup>

Sejak tahun 2009 industri rokok kretek Indonesia mengalami keterpurukan, setelah Amerika Serikat dibawah kepemimpinan Barack Obama mengeluarkan kebijakan baru mengenai pengendalian tembakau sehubungan dengan regulasi Amerika Serikat mengenai "*federal food, drug, cosmetic Act*". Regulasi tersebut berisi larangan produksi dan penjualan rokok dengan aroma seperti kretek. Selanjutnya, *Section 907* dari *Family smoking prevention and tobacco control (public law 111-31, "the Act")* disahkan

---

<sup>7</sup>Hidayati, *The Development of Character Education Curriculum for Elementary Student in West Sumatra*. International Journal of Education and Research Full. 2. No.6 June 2014, hal. 156.

<sup>8</sup>WTO DSB, Indonesia first written submission, *United States-Clove Cigarette DS406*, para.

menjadi Undang-undang oleh presiden Obama tanggal 22 Juni 2009. UU ini melarang penjualan semua rokok yang mengandung aroma dan rasa (*Flavoured cigarettes*) termasuk rokok kretek di Amerika Serikat selain menthol dan berlaku efektif pada 22 September 2009. Tujuan utama dari *the Act* tersebut adalah untuk mengatasi masalah kesehatan terkait dengan rokok yaitu dengan mengurangi konsumsi rokok pada anak muda. Namun demikian, aturan tersebut tidak melarang rokok yang mengandung aroma dan rasa menthol. Regulasi baru di Amerika Serikat membuat Indonesia banyak mengalami kerugian.<sup>9</sup>

Dilatarbelakangi oleh hal tersebut maka Indonesia mengajukan gugatan atau permohonan penyelesaian sengketa ke *Dispute Settlement Body* (selanjutnya disingkat dengan DSB) *World trade organization* (WTO) dengan menyampaikan gugatan kepada WTO pada April 2010. Gugatan berisi protes terhadap kebijakan Amerika Serikat atas larangan terhadap produk-produk tembakau yang mengandung zat aditif tambahan, seperti cengkeh yang dinilai Indonesia cukup didiskriminatif.<sup>9</sup>

Oleh sebab itu maka Indonesia, sebagai negara yang terkena dampak ketidakadilan dari suatu regulasi teknis yang dibuat oleh Amerika Serikat, memiliki hak untuk mengajukan permohonan pengajuan penyelesaian sengketa ke DSB, berdasarkan Pasal 14.1 *TBT Agreement*, yang mengacu kepada Pasal XXII dan XXIII 1994. Dasar pengajuan konplain Indonesia terhadap Amerika Serikat dalam sengketa rokok kretek adalah *TBT agreement*, dimana dalam memberlakukan *Tobacco Control Act*, Amerika

---

<sup>9</sup>United States, FSPTCA, Sec. 907 (a)(1)(A)

Serikat tidak melaksanakan prinsip-prinsip dalam *TBT Agreement*, dan melanggar beberapa ketentuan dalam *TBT Agreement*.

Memahami betapa pentingnya industri tembakau dan rokok bagi negara Indonesia, maka tidak heran jika pemerintah Indonesia melakukan protes yang cukup signifikan terhadap pemberlakuan aturan ini. Banyak hal yang terdampak akibat aturan ini diberlakukan oleh Amerika Serikat. Pertama, pangsa pasar Indonesia di Amerika Serikat akan sangat berkurang mengingat bahwa peminat rokok kretek dari Indonesia cukup laku di pasar Amerika Serikat. Kedua, jumlah pemasukan negara melalui cukai rokok terancam berkurang karena terbatasnya akses penjualan industri hasil tembakau khususnya rokok kretek Indonesia di Amerika Serikat.<sup>10</sup>

Jika diteliti 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.<sup>10</sup>

Mengetahui betapa pentingnya industry 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

---

<sup>10</sup>Sodiq, F. 2010, Juni 16. Petani Tembakau: boikot rokok putih amerika. Diambil kembali dari viva.co.id: <http://www.viva.co.id/berita/bisnis/150148-petani-tembakau-desak-boikot-rokok-putih>

meminta konsultasi dengan Amerika Serikat sehubungan dengan undang-undang FSPTCA tersebut.

Indonesia menganggap Amerika Serikat 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*. Klaim utama Indonesia adalah bahwa larangan rokok kretek bersifat diskriminatif sehingga tidak perlu dilakukan. Indonesia lebih jauh mengklaim bahwa Amerika Serikat bertindak tidak konsisten dengan sejumlah persyaratan prosedural berdasarkan perjanjian *Technical Barriers to Trade (TBT)* dalam rangka mempersiapkan dan melaksanakan Pasal 907 (a) (1) (A).<sup>11</sup>

## **B. Rumusan Masalah**

1. Bagaimanakah bentuk sengketa rokok kretek Indonesia dengan Amerika Serikat dan penyelesaiannya?
2. Upaya penyelesaian sengketa dagang rokok kretek Indonesia dengan Amerika Serikat?

## **C. Tujuan Penelitian**

1. Menjelaskan bentuk sengketa rokok kretek Indonesia dengan Amerika Serikat dan penyelesaiannya.
2. Menjelaskan upaya penyelesaian sengketa dagang rokok kretek Indonesia dengan Amerika Serikat.

---

<sup>11</sup>United States of America, FSPTCA, Sec. 907 (a)(1)(A)  
WTO dispute Settlement: one-page Case Summaries: US-CLOVE CIGARETTES Ds406. 2014. Diambil kembali dari world Trade Organization:  
[https://www.wto.org/english/tratop\\_dispu\\_e/cases\\_e/1pagesum\\_e/ds406sum\\_e.pdf](https://www.wto.org/english/tratop_dispu_e/cases_e/1pagesum_e/ds406sum_e.pdf)

## D. Metode Penelitian

### 1. Jenis Penelitian

Penelitian menggunakan bentuk penelitian yuridis normatif untuk menambah wawasan peneliti mengenai teori-teori dasar yang berhubungan dengan penelitian. Disebut juga bentuk penelitian yuridis normatif penelitian mengarahkan penelitian pada hukum positif dan norma tertulis. Penjelasan yang deskriptif kemudian di analisis sengketa dengan menggunakan pendekatan teori relevan hingga menghasilkan sebuah kesimpulan yang jelas.<sup>12</sup>

### 2. Sumber Data

Berikut bahan hukum yang akan digunakan peneliti:

#### a. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer merupakan bahan-bahan yang memikat. Meliputi peraturan perundang-undangan dan yurisprudensi. Dalam penelitian ini, peneliti menggunakan peraturan hukum perdangan internasional yang diatur dalam *General Agreement on tariffs and Trades/GATT*.

#### b. Bahan Hukum Sekunder

Merupakan bahan-bahan yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer berupa buku-buku, artikel, makalah serta data-data lainnya yang mengandung penelitian ini. Sumber sekunder dalam penelitian ini yaitu buku-

---

<sup>12</sup>Soejono Soekonto, *Pengantar Penelitian Hukum* jakarta: UI-Press, 2008, hlm. 10

buku, artike-artikel, mengenai hukum perdagangan internasional khususnya mengenai GATT/WTO.

#### c. Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier merupakan bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Meliputi kamus, bibliografi, buku tahunan, buku petunjuk, indeks, dan lain-lain. Peneliti menggunakan kamus besar indonesia, dan kamus bahasa inggris sebagai pedoman penulisan.<sup>13</sup>

### 3. Teknik Pengambilan Data

Teknik pengumpulan data, penelitian ini akan menggunakan studi telaah pustaka atau *library researh* yang dianggap relevan dan sesuai dengan kasus yang dibahas. Studi pustaka ini bertujuan untuk mempelajari pengetahuan-pengetahuan dasar mengenai sengketa rokok kretek Indonesia dengan Amerika Serikat dari berbagai litelatur yang ada. Dalam studi pustaka, peneliti berusaha menghimpun sebanyak mungkin berbagai informasi yang berhubungan dengan sengketa rokok kretek Indonesia dengan Amerika Serikat terkait *Family Smoking Prevention and Tobacco Control Act* dan Agreement.

### 4. Analisa Data

Analisis data yang digunakan dalam penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif yaitu mengumpulkan data dan memilih data yang relevan dan sesuai dengan

---

<sup>13</sup>Sri Mamudji, *et. al.,Metode Penelitian dan Penulisan Hukum*, Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indoensia: Jakarta, 2005, hlm. 52.

<sup>14</sup>Sugiyono, *Metode Pelitian Kualitatif*, Bandung: Alfabeta, 2005, hlm 62.

permasalahan yang diangkat dalam penelitian. Kemudian, data-data tersebut disusun secara sistematis dan dideskripsikan secara tekstual.

Melalui prosedur kualitatif, berbagai data dan fakta yang diperoleh dari berbagai sumber berupa dokumen resmi pemerintah, jurnal, dan website resmi tersebut dikumpulkan. Kemudian data dan fakta tersebut dicocokkan, dan dianalisis dengan teori yang digunakan dalam penelitian ini.