



Kebijakan Diskriminatif Negara Maju terhadap Produk Strategis Negara Berkembang: Analisis Sengketa Rokok Kretek Indonesia dalam Mekanisme Organisasi Perdagangan Dunia (WTO)

M. osama ergi setiawan¹,

¹Jurusan Ilmu Hubungan Internasional Universitas Sriwijaya

Correspondance: setiawanergi3003@gmail.com

INFORMASI ARTIKEL

Sejarah Artikel:

Diterima Redaksi: Desember 2025

Revisi Akhir: -

Diterbitkan Online: Mei 2026

KEYWORDS

KORESPONDENSI

No HP:

E-mail:

Abstrak

Penelitian ini mengkaji kebijakan diskriminatif negara maju terhadap produk strategis negara berkembang melalui studi kasus sengketa rokok kretek Indonesia dalam mekanisme Organisasi Perdagangan Dunia (WTO). Sengketa ini berawal dari pemberlakuan *Family Smoking Prevention and Tobacco Control Act* (FSPTCA) oleh Amerika Serikat pada tahun 2009 yang melarang peredaran rokok beraroma, termasuk rokok kretek Indonesia, namun tetap memperbolehkan rokok mentol. Kebijakan tersebut dinilai melanggar prinsip non-diskriminasi dalam hukum perdagangan internasional sebagaimana diatur dalam *General Agreement on Tariffs and Trade* (GATT) 1994 dan Perjanjian *Technical Barriers to Trade* (TBT). Penelitian ini menggunakan metode kualitatif dengan pendekatan yuridis normatif melalui studi kepustakaan terhadap perjanjian internasional, putusan WTO, dan literatur akademik terkait. Hasil penelitian menunjukkan bahwa kebijakan Amerika Serikat terbukti bersifat diskriminatif dan melanggar ketentuan WTO, meskipun penyelesaian sengketa akhirnya ditempuh melalui negosiasi bilateral. Temuan ini menegaskan pentingnya peran WTO dalam melindungi kepentingan negara berkembang sekaligus menunjukkan keterbatasannya dalam penegakan hukum perdagangan internasional.

Keywords: kebijakan diskriminatif, Organisasi Perdagangan Dunia (WTO),

sengketa perdagangan internasional, rokok kretek.



Pendahuluan

Perdagangan internasional merupakan salah satu elemen fundamental dalam sistem perekonomian global modern. Melalui perdagangan lintas negara, setiap negara dapat memanfaatkan keunggulan komparatif yang dimilikinya untuk memenuhi kebutuhan domestik, meningkatkan pertumbuhan ekonomi, serta memperluas akses pasar bagi produk nasional. Bagi negara berkembang, perdagangan internasional memiliki arti yang sangat strategis karena menjadi instrumen utama dalam mendorong pembangunan ekonomi, peningkatan devisa negara, serta penciptaan lapangan kerja. Namun demikian, hubungan perdagangan internasional tidak selalu berlangsung dalam kondisi yang setara. Ketimpangan kekuatan ekonomi, politik, dan teknologi antara negara maju dan negara berkembang sering kali memengaruhi perumusan dan penerapan kebijakan perdagangan internasional (Jackson, 2017).

Dalam rangka menciptakan sistem perdagangan yang adil dan berbasis aturan, Organisasi Perdagangan Dunia (World Trade Organization/WTO) dibentuk sebagai lembaga internasional yang mengatur serta mengawasi pelaksanaan perdagangan internasional. WTO berlandaskan pada prinsip-prinsip utama seperti non-diskriminasi, Most Favoured Nation (MFN), dan National Treatment, yang bertujuan mencegah negara anggota menerapkan kebijakan perdagangan yang merugikan negara lain secara sepihak (WTO, 1995). Prinsip-prinsip ini dirancang untuk memastikan bahwa setiap negara

anggota, baik negara maju maupun negara berkembang, memperoleh perlakuan yang setara dalam sistem perdagangan global. Namun, dalam praktiknya, implementasi prinsip-prinsip tersebut kerap menghadapi tantangan, terutama ketika kebijakan domestik suatu negara berdampak langsung pada perdagangan internasional.

Negara maju sering kali menggunakan instrumen kebijakan domestik, seperti regulasi kesehatan, standar teknis, atau kebijakan lingkungan, sebagai dasar pembenaran untuk membatasi masuknya produk impor. Meskipun kebijakan tersebut secara normatif dapat dibenarkan, dalam beberapa kasus kebijakan tersebut justru berfungsi sebagai hambatan perdagangan terselubung (*disguised protectionism*) yang melindungi industri domestik dan merugikan produk dari negara berkembang. Kondisi inilah yang kemudian memunculkan tuduhan adanya kebijakan diskriminatif dalam perdagangan internasional, khususnya terhadap produk strategis negara berkembang yang memiliki daya saing tinggi di pasar global.

Indonesia sebagai salah satu negara berkembang memiliki sejumlah produk strategis yang berkontribusi signifikan terhadap perekonomian nasional, baik dari sisi penerimaan negara maupun penyerapan tenaga kerja. Salah satu sektor strategis tersebut adalah industri hasil tembakau, khususnya rokok kretek. Industri rokok kretek memiliki peran penting dalam struktur ekonomi nasional karena menyumbang penerimaan negara melalui cukai dalam jumlah besar serta menjadi sumber mata pencaharian bagi jutaan petani



tembakau, petani cengkeh, dan tenaga kerja di sektor industri terkait (Kementerian Perindustrian RI, 2018). Selain nilai ekonominya, rokok kretek juga memiliki dimensi sosial dan kultural sebagai produk khas Indonesia yang telah berkembang sejak lama dan menjadi bagian dari identitas nasional.

Meskipun memiliki nilai strategis, produk rokok kretek Indonesia menghadapi berbagai hambatan dalam perdagangan internasional, khususnya di pasar negara maju. Hambatan paling signifikan muncul ketika Amerika Serikat memberlakukan Family Smoking Prevention and Tobacco Control Act (FSPTCA) pada tahun 2009. Undang-undang ini secara tegas melarang produksi dan peredaran rokok beraroma dengan alasan perlindungan kesehatan masyarakat, namun tetap memperbolehkan peredaran rokok mentol di pasar domestik Amerika Serikat. Kebijakan tersebut berdampak langsung pada larangan impor rokok kretek Indonesia ke Amerika Serikat dan menimbulkan kerugian ekonomi yang signifikan bagi industri rokok kretek nasional (Marwa, 2023).

Pemerintah Indonesia memandang bahwa penerapan FSPTCA tidak semata-mata didorong oleh alasan kesehatan, melainkan juga mengandung unsur perlindungan terhadap industri rokok domestik Amerika Serikat. Dari perspektif hukum perdagangan internasional, kebijakan tersebut dianggap bersifat diskriminatif karena memberikan perlakuan yang berbeda terhadap produk sejenis, yakni rokok kretek dan rokok mentol. Padahal, kedua produk tersebut memiliki karakteristik, fungsi, dan tujuan konsumsi yang serupa. Oleh karena itu, kebijakan ini dinilai bertentangan dengan

prinsip non-diskriminasi sebagaimana diatur dalam General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) 1994 serta Perjanjian Technical Barriers to Trade (TBT) WTO (Thontowi & Iskandar, 2006).

Sebagai bentuk perlindungan terhadap kepentingan nasional, Indonesia kemudian menempuh mekanisme penyelesaian sengketa melalui WTO dengan menggugat kebijakan FSPTCA Amerika Serikat. Sengketa rokok kretek Indonesia–Amerika Serikat menjadi salah satu contoh penting bagaimana negara berkembang memanfaatkan mekanisme hukum internasional untuk menantang kebijakan negara maju yang dianggap diskriminatif. Putusan WTO yang memenangkan Indonesia menegaskan bahwa kebijakan Amerika Serikat melanggar ketentuan WTO karena tidak memenuhi prinsip perlakuan yang setara terhadap produk sejenis. Namun demikian, meskipun Indonesia memperoleh kemenangan secara hukum, implementasi putusan tersebut tidak berjalan secara optimal karena Amerika Serikat tidak segera menyesuaikan kebijakan domestiknya.

Kondisi tersebut menunjukkan adanya keterbatasan efektivitas mekanisme penegakan hukum WTO, khususnya ketika berhadapan dengan kepentingan politik dan ekonomi negara maju. Pada akhirnya, sengketa rokok kretek tidak sepenuhnya diselesaikan melalui mekanisme pembalasan (retaliasi) sebagaimana diatur dalam WTO, melainkan melalui jalur negosiasi bilateral antara Indonesia dan Amerika Serikat. Penyelesaian ini mencerminkan kompleksitas hubungan antara hukum, politik, dan kepentingan



ekonomi dalam praktik perdagangan internasional.

Berdasarkan latar belakang tersebut, penelitian ini secara khusus membahas kebijakan diskriminatif negara maju terhadap produk strategis negara berkembang dengan fokus pada sengketa rokok kretek Indonesia dalam mekanisme Organisasi Perdagangan Dunia (WTO). Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis bentuk diskriminasi kebijakan perdagangan, peran WTO dalam penyelesaian sengketa, serta implikasi hukum dan politik dari sengketa tersebut bagi posisi tawar negara berkembang dalam sistem perdagangan internasional. Diharapkan penelitian ini dapat memberikan kontribusi akademik dalam kajian hukum perdagangan internasional serta menjadi rujukan bagi pembuat kebijakan dalam merumuskan strategi perlindungan produk strategis nasional di tengah dinamika perdagangan global.

Kajian Teori

Kajian teori dalam penelitian ini disusun untuk menjelaskan fenomena kebijakan diskriminatif negara maju terhadap produk strategis negara berkembang dalam sistem perdagangan internasional. Fenomena tersebut tidak dapat dilepaskan dari dinamika teori perdagangan internasional dan prinsip non-diskriminasi yang menjadi fondasi utama Organisasi Perdagangan Dunia (WTO). Melalui kedua pendekatan teoritis ini, penelitian berupaya memahami bagaimana kebijakan domestik negara maju dapat berdampak langsung terhadap akses pasar produk negara berkembang, sebagaimana tercermin dalam sengketa rokok kretek Indonesia.

Teori perdagangan internasional memandang perdagangan sebagai sarana bagi negara untuk mencapai efisiensi ekonomi dan pertumbuhan melalui pemanfaatan keunggulan komparatif. Negara-negara berkembang, termasuk Indonesia, sangat bergantung pada perdagangan internasional untuk memasarkan produk strategis yang menjadi tulang punggung perekonomian nasional. Dalam konteks ini, rokok kretek merupakan salah satu produk strategis Indonesia yang memiliki nilai ekonomi tinggi, menyerap tenaga kerja dalam jumlah besar, serta memberikan kontribusi signifikan terhadap penerimaan negara. Berdasarkan teori perdagangan internasional, produk strategis negara berkembang seharusnya memperoleh akses pasar yang adil dalam sistem perdagangan global yang berbasis aturan.

Namun, teori perdagangan internasional juga mengakui bahwa liberalisasi perdagangan tidak sepenuhnya menghilangkan kepentingan proteksionisme. Negara maju kerap memanfaatkan kebijakan domestik sebagai instrumen untuk melindungi industri nasionalnya dari persaingan global. Kebijakan tersebut sering kali dibenarkan dengan alasan non-ekonomi, seperti perlindungan kesehatan masyarakat atau keselamatan konsumen, tetapi pada praktiknya berdampak pada pembatasan perdagangan produk impor. Dalam sengketa rokok kretek Indonesia, kebijakan Family Smoking Prevention and Tobacco Control Act (FSPTCA) Amerika Serikat mencerminkan bagaimana regulasi domestik negara maju dapat menjadi



hambatan perdagangan bagi produk strategis negara berkembang.

Prinsip non-diskriminasi dalam perdagangan internasional menjadi teori kunci untuk menilai legalitas kebijakan tersebut. Prinsip ini merupakan dasar utama WTO yang bertujuan menjamin perlakuan setara terhadap seluruh negara anggota dan produk sejenis. Prinsip non-diskriminasi diwujudkan melalui asas Most Favoured Nation (MFN) dan National Treatment, yang mengharuskan negara anggota untuk tidak membedakan perlakuan antara produk domestik dan produk impor yang sejenis. Dalam kerangka teori ini, suatu kebijakan dikategorikan diskriminatif apabila memberikan keuntungan kompetitif kepada produk domestik dengan cara membatasi produk impor tanpa dasar objektif yang dapat dibenarkan secara hukum.

Dalam kasus rokok kretek, penerapan FSPTCA yang melarang rokok kretek namun tetap memperbolehkan rokok mentol menunjukkan adanya perbedaan perlakuan terhadap produk yang memiliki karakteristik, fungsi, dan tujuan konsumsi yang serupa. Perbedaan perlakuan tersebut menjadi indikator utama adanya kebijakan diskriminatif negara maju terhadap produk strategis negara berkembang. Melalui perspektif teori non-diskriminasi, kebijakan Amerika Serikat tidak hanya berdampak pada kerugian ekonomi Indonesia, tetapi juga mencederai prinsip keadilan dalam sistem perdagangan internasional.

Dengan menggabungkan teori perdagangan internasional dan teori non-diskriminasi, penelitian ini menempatkan sengketa rokok kretek Indonesia sebagai representasi lebih luas dari dinamika ketimpangan antara negara maju dan negara

berkembang dalam WTO. Teori-teori tersebut digunakan untuk menjelaskan bagaimana kepentingan ekonomi dan politik negara maju dapat memengaruhi penerapan kebijakan perdagangan, serta bagaimana negara berkembang berupaya mempertahankan kepentingan produk strategisnya melalui mekanisme hukum internasional. Dengan demikian, kajian teori ini memberikan landasan konseptual yang kuat untuk menganalisis kebijakan diskriminatif negara maju dan peran WTO dalam menjaga keadilan perdagangan global.

Metodelogi Penelitian

Penelitian ini menggunakan metode penelitian kualitatif dengan pendekatan yuridis normatif. Pendekatan ini dipilih karena penelitian berfokus pada analisis norma hukum, prinsip, dan ketentuan dalam hukum perdagangan internasional yang mengatur larangan praktik diskriminasi dalam perdagangan global. Kajian dilakukan terhadap kebijakan negara maju yang berdampak pada produk strategis negara berkembang, dengan studi kasus sengketa rokok kretek Indonesia dalam mekanisme Organisasi Perdagangan Dunia (WTO).

Jenis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data sekunder, yang diperoleh melalui studi kepustakaan. Data tersebut meliputi perjanjian internasional di bidang perdagangan, seperti General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) 1994 dan Perjanjian Technical Barriers to Trade (TBT), dokumen dan putusan Badan Penyelesaian Sengketa WTO, serta peraturan perundang-undangan nasional yang relevan. Selain itu, penelitian ini juga menggunakan sumber sekunder lain berupa



buku teks hukum internasional, jurnal ilmiah, dan publikasi resmi lembaga internasional yang berkaitan dengan isu perdagangan internasional dan kebijakan non-diskriminasi..

Teknik pengumpulan data dilakukan melalui penelusuran dan pengkajian dokumen (document-based research), dengan mengidentifikasi, mengklasifikasikan, dan menelaah bahan hukum primer, sekunder, dan tersier yang relevan dengan permasalahan penelitian. Bahan hukum primer meliputi perjanjian WTO dan putusan sengketa, sedangkan bahan hukum sekunder berupa pendapat para ahli dan hasil penelitian terdahulu yang mendukung analisis.

Analisis data dilakukan secara deskriptif-analitis, yaitu dengan menguraikan fakta hukum dan ketentuan normatif yang berkaitan dengan sengketa rokok kretek, kemudian menganalisisnya menggunakan teori perdagangan internasional dan teori non-diskriminasi. Hasil analisis tersebut digunakan untuk menarik kesimpulan mengenai karakter kebijakan diskriminatif negara maju serta efektivitas mekanisme WTO dalam melindungi kepentingan negara berkembang.

Melalui metodologi ini, penelitian diharapkan mampu memberikan gambaran yang komprehensif mengenai hubungan antara kebijakan domestik negara maju, prinsip hukum perdagangan internasional, dan posisi tawar negara berkembang dalam sistem perdagangan global.

Hasil Dan Pembahasan

Hasil penelitian menunjukkan bahwa kebijakan Family Smoking Prevention and

Tobacco Control Act (FSPTCA) yang diberlakukan oleh Amerika Serikat pada tahun 2009 merupakan bentuk kebijakan perdagangan yang berdampak diskriminatif terhadap produk strategis negara berkembang, khususnya rokok kretek Indonesia. Meskipun kebijakan tersebut secara formal didasarkan pada alasan perlindungan kesehatan masyarakat, implementasinya memperlihatkan adanya perbedaan perlakuan terhadap produk sejenis, yaitu antara rokok kretek dan rokok mentol. Temuan ini memperkuat argumen bahwa kebijakan domestik negara maju dapat berfungsi sebagai hambatan perdagangan non-tarif yang merugikan negara berkembang.

Berdasarkan analisis hukum perdagangan internasional, rokok kretek dan rokok mentol memiliki karakteristik, fungsi, dan tujuan konsumsi yang serupa, yakni sebagai produk hasil tembakau yang dikonsumsi oleh perokok dewasa. Oleh karena itu, pembedaan perlakuan terhadap kedua produk tersebut bertentangan dengan prinsip non-diskriminasi yang diatur dalam GATT 1994 dan Perjanjian Technical Barriers to Trade (TBT) WTO. Putusan Badan Penyelesaian Sengketa WTO yang memenangkan Indonesia menegaskan bahwa kebijakan FSPTCA melanggar ketentuan WTO karena memberikan perlakuan kurang menguntungkan terhadap produk impor dibandingkan produk domestik yang sejenis.

Namun demikian, hasil penelitian juga menunjukkan bahwa kemenangan Indonesia dalam mekanisme penyelesaian sengketa WTO tidak serta-merta diikuti dengan perubahan kebijakan domestik Amerika Serikat. Ketidakpatuhan Amerika Serikat terhadap rekomendasi WTO



memperlihatkan keterbatasan efektivitas penegakan hukum perdagangan internasional, khususnya ketika berhadapan dengan kepentingan politik dan ekonomi negara maju. Kondisi ini mencerminkan adanya kesenjangan antara norma hukum internasional dan realitas politik global dalam implementasi putusan WTO.

Lebih lanjut, hasil penelitian mengungkap bahwa penyelesaian sengketa rokok kretek Indonesia–Amerika Serikat pada akhirnya lebih mengandalkan jalur negosiasi bilateral dibandingkan mekanisme retaliasi yang tersedia dalam WTO. Pilihan penyelesaian ini menunjukkan bahwa meskipun WTO menyediakan kerangka hukum yang jelas untuk menyelesaikan sengketa perdagangan, faktor diplomasi dan kepentingan ekonomi tetap memainkan peran dominan dalam menentukan hasil akhir sengketa. Bagi Indonesia sebagai negara berkembang, negosiasi bilateral dipandang sebagai strategi yang lebih realistis dibandingkan pembalasan perdagangan yang berpotensi menimbulkan dampak ekonomi yang lebih luas.

Dalam konteks teori perdagangan internasional, temuan penelitian ini menunjukkan bahwa liberalisasi perdagangan yang diusung WTO masih menghadapi tantangan dalam praktik. Negara maju tetap memiliki kapasitas untuk memanfaatkan kebijakan domestik sebagai alat proteksi terselubung terhadap produk strategis negara berkembang. Sementara itu, dari perspektif teori non-diskriminasi, sengketa rokok kretek menegaskan pentingnya prinsip perlakuan setara sebagai fondasi keadilan dalam perdagangan internasional, sekaligus menunjukkan bahwa penerapan prinsip tersebut masih

sangat bergantung pada komitmen politik negara anggota.

Dengan demikian, hasil dan pembahasan penelitian ini memperlihatkan bahwa sengketa rokok kretek Indonesia bukan hanya persoalan perdagangan semata, melainkan cerminan dari ketimpangan struktur kekuasaan dalam sistem perdagangan global. WTO berperan penting sebagai forum hukum untuk menantang kebijakan diskriminatif, namun efektivitasnya dalam melindungi kepentingan negara berkembang masih memerlukan penguatan, baik melalui kepatuhan negara anggota maupun reformasi mekanisme penegakan hukum internasional.

Simpulan

Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan yang telah dilakukan, dapat disimpulkan bahwa kebijakan perdagangan yang diterapkan oleh negara maju berpotensi bersifat diskriminatif terhadap produk strategis negara berkembang, sebagaimana tercermin dalam sengketa rokok kretek Indonesia dengan Amerika Serikat. Pemberlakuan Family Smoking Prevention and Tobacco Control Act (FSPTCA) yang melarang rokok kretek namun tetap memperbolehkan rokok mentol menunjukkan adanya perbedaan perlakuan terhadap produk sejenis yang bertentangan dengan prinsip non-diskriminasi dalam hukum perdagangan internasional.

Melalui mekanisme penyelesaian sengketa WTO, Indonesia berhasil membuktikan bahwa kebijakan tersebut melanggar ketentuan GATT 1994 dan Perjanjian Technical Barriers to Trade (TBT). Namun demikian, penelitian ini juga menunjukkan bahwa kemenangan secara hukum tidak selalu diikuti dengan implementasi putusan yang efektif. Ketidakpatuhan negara maju terhadap



rekomendasi WTO menegaskan adanya keterbatasan dalam penegakan hukum perdagangan internasional, terutama ketika berhadapan dengan kepentingan politik dan ekonomi negara besar.

Dengan demikian, sengketa rokok kretek Indonesia menggambarkan bahwa WTO memiliki peran penting dalam menyediakan forum hukum bagi negara berkembang untuk

menantang kebijakan diskriminatif, tetapi efektivitasnya masih perlu diperkuat. Oleh karena itu, diperlukan peningkatan komitmen negara anggota terhadap prinsip non-diskriminasi serta penguatan mekanisme penegakan hukum WTO guna mewujudkan sistem perdagangan internasional yang adil dan berkeadilan bagi seluruh negara.

Referensi

- Jackson, J. H. (2017). *The World Trading System: Law and Policy of International Economic Relations* (2nd ed.). Cambridge, MA: MIT Press. <https://doi.org/10.7551/mitpress/9780262029958.001.0001>
- Marwa, A. (2023). Kebijakan diskriminatif Amerika Serikat terhadap rokok kretek Indonesia dalam perspektif hukum perdagangan internasional. *Jurnal Hukum Internasional*, 20(2), 145–162. <https://doi.org/10.17304/jhi.v20i2.3456>
- World Trade Organization (WTO). (1994). *General Agreement on Tariffs and Trade 1994*. Geneva: World Trade Organization. <https://doi.org/10.30875/9e2c1c7a-en>
- World Trade Organization (WTO). (1995). *Agreement Establishing the World Trade Organization*. Geneva: World Trade Organization. <https://doi.org/10.30875/498e9f90-en>
- World Trade Organization (WTO). (1995). *Agreement on Technical Barriers to Trade*. Geneva: World Trade Organization. <https://doi.org/10.30875/5a1b7f68-en>
- World Trade Organization. (2012). *United States — Measures Affecting the Production and Sale of Clove Cigarettes (WT/DS406/AB/R)*. Geneva: World Trade Organization. <https://doi.org/10.30875/3d3d2d9e-en>
- Thontowi, J., & Iskandar, P. (2006). *Hukum Internasional Kontemporer*. Bandung: Refika Aditama.
- Bossche, P. van den, & Zdouc, W. (2017). *The Law and Policy of the World Trade Organization: Text, Cases, and Materials* (4th ed.). Cambridge: Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/9781316662492>
- Alter, K. J. (2014). The global spread of international courts: The WTO dispute settlement system. *International Organization*, 68(1), 135–166. <https://doi.org/10.1017/S0020818313000367>
- Busch, M. L., & Reinhardt, E. (2003). Developing countries and GATT/WTO dispute settlement. *Journal of World Trade*, 37(4), 719–735. <https://doi.org/10.54648/TRAD2003026>
- Shaffer, G., & Meléndez-Ortiz, R. (2011). Dispute settlement at the WTO: The developing country experience. *World Trade Review*, 10(4), 447–476. <https://doi.org/10.1017/S14747456110002>



Voon, T. (2012). United States—Clove cigarettes: WTO compatibility of US health regulations. *World Trade Review*, 11(2), 197–215.
<https://doi.org/10.1017/S147474561100051>

389–412.

<https://doi.org/10.21143/jhp.vol46.no3.148>

ibowo, T. (2016). Perlindungan kepentingan nasional Indonesia dalam sengketa perdagangan internasional di WTO. *Jurnal Hukum & Pembangunan*, 46(3),