

Rokok Kretek Dalam Perspektif Hukum Perdagangan Internasional: Sengketa Amerika Serikat dan Indonesia

Ira Antika Mirani
Universitas Sriwijaya

*Corresponding email: iraantikam9@gmail.com

Abstrak: Sengketa dagang DS406 dipicu oleh kebijakan *Family Smoking Prevention and Tobacco Control Act* 2009 milik Amerika Serikat yang melarang rokok kretek impor asal Indonesia namun mengecualikan rokok menthol domestik. Penelitian kualitatif dengan pendekatan studi kasus hukum normatif ini bertujuan menganalisis kronologi penyelesaian sengketa di WTO sepanjang periode 2009-2012 serta keabsahan regulasi tersebut di bawah payung hukum perdagangan internasional. Menggunakan Teori Penyelesaian Sengketa Internasional, hasil analisis menunjukkan bahwa mekanisme adjudikatif *Dispute Settlement Body* (DSB) WTO berhasil menyelesaikan masalah ini secara adil, di mana *Appellate Body* pada April 2012 memenangkan gugatan Indonesia dan menyatakan AS melanggar prinsip *National Treatment* dan *Agreement on Technical Barriers to Trade* (TBT). Kemenangan ini membuktikan efektivitas institusi multilateral dalam melindungi hak dagang negara berkembang dari proteksionisme sepihak sekaligus menjadi cetak biru penting bagi diplomasi perdagangan Indonesia di masa depan.

Kata Kunci: Sengketa DS406, Rokok Kretek, WTO, TBT Agreement, Penyelesaian Sengketa Internasional.

Abstract: The DS406 trade dispute was triggered by the United States' *Family Smoking Prevention and Tobacco Control Act* 2009, which banned imported Indonesian clove cigarettes while exempting domestic menthol cigarettes. This qualitative research with a normative legal case study approach aims to analyze the chronology of the WTO dispute settlement process between 2009 and 2012 and the legality of the regulation under international law. Examined through International Dispute Settlement Theory, the analysis reveals that the adjudicative mechanism of the WTO Dispute Settlement Body (DSB) successfully resolved the issue impartially, culminating in the Appellate Body's April 2012 ruling in favor of Indonesia, which declared the U.S. in violation of the National Treatment principle under the Agreement on Technical Barriers to Trade (TBT). This victory demonstrates the effectiveness of multilateral institutions in safeguarding the trade rights of developing nations against unilateral protectionism and serves as an essential blueprint for Indonesia's future trade diplomacy.

Keywords: DS406 Dispute, Clove Cigarettes, WTO, TBT Agreement, International Dispute Settlement

PENDAHULUAN

Industri rokok kretek merupakan salah satu sektor strategis dalam perekonomian Indonesia. Selain menjadi bagian dari identitas budaya nasional, industri ini juga memberikan kontribusi signifikan terhadap penerimaan negara melalui cukai hasil tembakau serta menyerap jutaan tenaga kerja, mulai dari petani tembakau dan cengkeh hingga pekerja pada industri manufaktur. Berdasarkan data Kementerian Perindustrian, industri hasil tembakau merupakan salah satu industri padat karya yang memiliki kontribusi besar terhadap penerimaan negara dan ekspor nasional. Oleh karena itu, setiap kebijakan perdagangan internasional yang membatasi akses produk kretek Indonesia ke pasar luar negeri akan berdampak terhadap sektor ekonomi nasional (Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian Republik Indonesia, 2021).

Sebelum sengketa ini muncul, hubungan dagang rokok kretek Indonesia dengan AS sebenarnya telah berlangsung cukup lama dan menunjukkan tren yang positif. Sepanjang dekade 1990-an hingga 2000-an, industri tembakau nasional terus tumbuh, yang ditandai dengan meningkatnya penerimaan negara dari cukai hasil tembakau hingga 29 kali lipat, dari Rp2,7 Triliun pada tahun 1990 menjadi Rp49,9 Triliun pada tahun 2008. Pertumbuhan ini turut ditopang oleh permintaan pasar ekspor, termasuk pasar AS, yang menjadi salah satu tujuan utama produk kretek Indonesia. Tercatat, menjelang berlakunya kebijakan pembatasan AS, nilai ekspor rokok kretek Indonesia ke AS pada tahun 2009 mencapai sekitar 200 Juta dolar AS atau setara Rp1,8 Triliun.

Kondisi ini memperlihatkan bahwa sebelum tahun 2009, hubungan dagang kedua negara di sektor ini berjalan relatif harmonis tanpa hambatan regulasi yang berarti. Namun, arah hubungan tersebut berubah signifikan ketika pada 22 Juni 2009, Presiden AS mengesahkan

Family Smoking Prevention and Tobacco Control Act, yang dalam Sec. 907(a)(1)(A) melarang peredaran rokok beraroma (*characterized flavours*), namun mengecualikan rokok menthol dari larangan tersebut. Sejak saat itu, hubungan dagang yang semula berjalan lancar berubah menjadi sumber perselisihan, karena Indonesia sebagai eksportir kretek terbesar ke pasar AS merasa dirugikan secara langsung oleh kebijakan tersebut, sehingga mendorong Indonesia menempuh jalur konsultasi dan protes resmi kepada pemerintah AS sebelum akhirnya membawa persoalan ini ke tingkat penyelesaian sengketa WTO (Sarosa, 2022).

Sengketa perdagangan antara Indonesia dan Amerika Serikat mengenai rokok kretek merupakan salah satu kasus paling penting dalam sejarah penyelesaian sengketa di World Trade Organization (WTO) (WTO | dispute settlement - the disputes - DS406, 2014). Regulasi FSPTCA tersebut kemudian dipandang Indonesia sebagai bentuk perlakuan diskriminatif terhadap produk impor sehingga bertentangan dengan prinsip non-diskriminasi WTO (Legal Affairs Division, World Trade Organization, 2017).

. Indonesia kemudian membawa sengketa tersebut ke WTO melalui mekanisme Dispute Settlement Understanding (DSU) (Henderson & Zaring, 2007). Gugatan Indonesia didasarkan pada dugaan pelanggaran terhadap Pasal 2.1 Agreement on Technical Barriers to Trade (TBT Agreement), yaitu pemberian perlakuan yang kurang menguntungkan (*less favourable treatment*) terhadap produk impor dibandingkan produk domestik yang sejenis (*like products*) (Marceau, 2013). Kasus ini menjadi penting karena memperlihatkan bagaimana negara berkembang dapat menggunakan mekanisme penyelesaian sengketa WTO untuk melindungi kepentingan dagangnya terhadap negara maju.

Selain berkaitan dengan perdagangan internasional, sengketa ini juga menunjukkan adanya pertentangan antara hak suatu negara untuk melindungi kesehatan masyarakat dengan kewajibannya mematuhi aturan perdagangan internasional (Ragavan, 2020). Dalam hukum WTO, negara memang diberikan hak untuk menerapkan regulasi kesehatan masyarakat, tetapi regulasi tersebut tidak boleh menjadi hambatan perdagangan yang bersifat diskriminatif (Hasan & Rabi, 2019). Oleh karena itu, kasus DS406 menjadi salah satu contoh penting dalam perkembangan hukum perdagangan internasional mengenai keseimbangan antara perlindungan kesehatan publik dan prinsip perdagangan bebas (Tucker, 2012).

Pada akhirnya, sengketa ini tidak berhenti pada tahap putusan panel dan Badan Banding WTO semata. Setelah Badan Banding mengonfirmasi adanya pelanggaran Amerika Serikat terhadap Pasal 2.1 TBT Agreement, Indonesia sempat memperoleh otorisasi untuk melakukan retaliasi senilai 55 juta dolar AS, namun kedua negara akhirnya memilih menempuh jalur negosiasi bilateral dan mencapai kesepakatan melalui nota kesepahaman (MoU) untuk mengakhiri sengketa tersebut. Penyelesaian melalui kombinasi jalur hukum formal WTO dan diplomasi bilateral ini menjadi gambaran menarik mengenai bagaimana negara berkembang dapat memperjuangkan kepentingan dagangnya secara efektif tanpa harus menempuh langkah retaliasi penuh. Berdasarkan latar belakang tersebut, penelitian ini bertujuan untuk menganalisis penyelesaian sengketa antara Indonesia dan Amerika Serikat di WTO, mengidentifikasi dasar hukum yang digunakan kedua negara, serta menjelaskan implikasi putusan WTO terhadap perkembangan hukum perdagangan internasional (Nessa, 2023).

LANDASAN TEORI

Hukum Perdagangan Internasional

Hukum perdagangan internasional merupakan seperangkat aturan yang mengatur hubungan perdagangan antarnegara. Menurut John H. Jackson, hukum perdagangan internasional berkembang untuk menciptakan sistem perdagangan yang lebih terbuka, dapat diprediksi, dan tidak diskriminatif melalui pembentukan organisasi internasional seperti WTO.

Prinsip utama dalam sistem WTO Adalah terciptanya kepastian hukum sehingga setiap negara anggota memperoleh perlakuan yang sama (Jackson, 2002).

WTO sendiri dibentuk melalui *Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organization* tahun 1995 sebagai penerus *General Agreement on Tariffs and Trade* (GATT) (World Trade Organization, 1994). Organisasi ini memiliki tiga fungsi utama, yaitu sebagai forum negosiasi perdagangan, pengawas implementasi perjanjian perdagangan, dan lembaga penyelesaian sengketa internasional (International Trade Administration, U.S. Department of Commerce, 2026). Mekanisme penyelesaian sengketa WTO dianggap sebagai salah satu sistem penyelesaian sengketa internasional yang paling efektif karena memiliki prosedur yang jelas dan putusannya mengikat negara anggota (Bernauer dkk., 2010).

Dalam sistem WTO terdapat prinsip non diskriminasi yang terdiri atas prinsip *Most Favoured Nation* (MFN) dan *National Treatment*. Prinsip MFN mengharuskan suatu negara memberikan perlakuan yang sama kepada seluruh anggota WTO tanpa membedakan asal negara. Sementara itu, prinsip *National Treatment* mengharuskan negara memperlakukan produk impor secara sama dengan produk domestik setelah produk tersebut memasuki pasar dalam negeri (Ministry of Economy, Trade and Industry (METI), Government of Japan, 2015). Kedua prinsip tersebut bertujuan mencegah praktik proteksionisme yang dapat menghambat perdagangan internasional (Koottakkara, 2025).

Selain GATT, sengketa DS406 juga berkaitan erat dengan *Agreement on Technical Barriers on Trade* (TBT Agreement). Perjanjian ini mengatur bahwa suatu negara diperbolehkan membuat regulasi teknis untuk melindungi kesehatan manusia, lingkungan, maupun keamanan nasional (World Trade Organization, 2026a). Namun demikian, regulasi tersebut tidak boleh menciptakan hambatan perdagangan yang tidak perlu (*unnecessary obstacles to international trade*) maupun memberikan perlakuan diskriminatif terhadap produk impor (Schenten & Führ, 2016).

Teori Penyelesaian Sengketa Internasional

Penyelesaian sengketa internasional merupakan mekanisme yang digunakan negara untuk menyelesaikan perselisihan secara damai sesuai Piagam Perserikatan Bangsa-Bangsa (Olwor, 2024). Menurut J.G Merrills (2017), terdapat dua mekanisme utama penyelesaian sengketa internasional, yaitu penyelesaian secara diplomatik dan penyelesaian secara hukum. Penyelesaian diplomatik dilakukan melalui negosiasi, mediasi, konsiliasi, dan jasa baik, sedangkan penyelesaian hukum dilakukan melalui arbitrase maupun pengendalian internasional (Hamza dkk., 2017).

Sebagai lembaga banding dalam sistem penyelesaian sengketa WTO, Appellate Body bertugas memeriksa putusan Panel yang diajukan banding oleh salah satu pihak yang bersengketa, namun pemeriksaannya dibatasi hanya pada persoalan hukum dan interpretasi hukum yang dikembangkan Panel, bukan pada penilaian ulang terhadap fakta-fakta perkarayang berfungsi melaksanakan banding terhadap Panel Report yang dikeluarkan Panel. Lembaga ini beranggotakan tujuh orang yang ditunjuk secara konsensus oleh *Dispute Settlement Body* (DSB) untuk masa jabatan empat tahun dan dapat ditunjuk kembali satu kali, di mana setiap perkara ditangani oleh tiga dari tujuh anggota tersebut Appellate Body terdiri atas tujuh orang anggota yang dipilih secara konsensus oleh DSB dengan masa jabatan empat tahun dan dapat ditunjuk kembali sebanyak satu kali (Runtu, 2026).

Putusan Appellate Body (*Appellate Report*) bersifat mengikat setelah diadopsi oleh DSB melalui mekanisme *reversed consensus*, sehingga secara praktis tidak dapat ditolak oleh negara anggota mana pun. Namun, sejak tahun 2019, fungsi Appellate Body mengalami kelumpuhan karena Amerika Serikat secara konsisten memblokir proses pengangkatan anggota baru, sehingga jumlah anggota yang tersisa tidak lagi memenuhi kuorum minimal untuk memeriksa perkara sejak 2019, fungsi Appellate Body mengalami kelumpuhan akibat pemblokiran

pengangkatan anggota baru, yang berdampak serius pada efektivitas dan legitimasi sistem penyelesaian sengketa WTO. Kondisi ini menyebabkan banyak putusan Panel yang diajukan banding menjadi tidak dapat diselesaikan secara definitif atau dikenal dengan istilah "appeal into the void", sehingga negara-negara anggota WTO mulai mengembangkan mekanisme alternatif sementara seperti *Multi-Party Interim Appeal Arbitration Arrangement* (MPIA) untuk tetap dapat menjalankan fungsi banding di antara negara-negara yang menyepakatinya (Fobia dkk., 2024).

Dalam konteks WTO, mekanisme penyelesaian sengketa menggabungkan pendekatan diplomatic dan yudisial. Tahap pertama selalu diawali dengan konsultasi antara negara. Apabila konsultasi tidak menghasilkan kesepakatan, maka negara penggugat dapat meminta pembentukan Panel WTO. Putusan panel dapat diajukan disbanding kepada Appellate Body sebelum akhirnya diadopsi oleh Dispute Settlement Body (DSB). Sistem ini menjadikan WTO sebagai salah satu mekanisme penyelesaian sengketa internasional yang paling efektif karena memiliki kepastian hukum dan prosedur yang mengikat seluruh negara anggota (World Trade Organization, 2026).

METODE

Penelitian ini menggunakan metode penelitian kualitatif dengan pendekatan studi kasus untuk menganalisis penyelesaian sengketa perdagangan antara Indonesia dan AS dalam kasus *United States Measures Affecting the Production and Sale of Clove Cigarettes* (DS406) di WTO. Pendekatan kualitatif dipilih karena penelitian ini bertujuan memahami secara mendalam proses penyelesaian sengketa, argumentasi hukum para pihak, serta pertimbangan hukum yang digunakan oleh Panel dan Appellate Body WTO. Menurut John W. Creswell (2018), penelitian kualitatif bertujuan untuk mengeksplorasi dan memahami makna suatu fenomena sosial melalui analisis terhadap berbagai sumber data secara mendalam.

Sumber data penelitian merupakan data sekunder yang terdiri atas bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier. Bahan hukum primer meliputi *Appellate Body Report* WT/DS406/AB/R, *Panel Report* DS406, TBT Agreement, GATT 1994, DSU, serta *Family Smoking Prevention and Tobacco Control Act* Tahun 2009. Bahan hukum sekunder diperoleh dari jurnal ilmiah bereputasi, buku hukum perdagangan internasional, serta publikasi resmi WTO dan pemerintah Indonesia yang berkaitan dengan sengketa perdagangan rokok kretek. Seluruh sumber yang digunakan merupakan referensi yang kredibel dan dapat diakses secara terbuka (*open access*).

Teknik pengumpulan data dilakukan melalui studi kepustakaan (*library research*) dengan menelaah berbagai dokumen hukum, putusan WTO, artikel ilmiah, buku, serta laporan resmi yang berkaitan dengan objek penelitian. Selanjutnya, data analisis menggunakan analisis data kualitatif yang meliputi reduksi data, penyajian data, dan penarikan kesimpulan. Analisis dilakukan dengan membandingkan ketentuan hukum WTO dengan kebijakan yang diterapkan oleh AS serta menginterpretasikan pertimbangan hukum yang digunakan oleh Panel dan Appellate Body dalam memutus sengketa DS406. Melalui pendekatan tersebut, penelitian ini diharapkan mampu memberikan pemahaman yang komprehensif mengenai penyelesaian sengketa perdagangan internasional berdasarkan mekanisme WTO.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Sengketa DS406 bermula dari pengesahan *Family Smoking Prevention and Tobacco Control Act* (FSPTCA) oleh AS pada tahun 2009. Regulasi ini, khususnya Section 907(a)(1)(A), melarang produksi dan penjualan rokok dengan cita rasa tertentu (*characterizing flavours*) seperti cengkeh, stroberi, coklat, dan vanilla, namun secara eksplisit mengecualikan rokok menthol dari larangan tersebut. Akibat kebijakan ini, rokok kretek impor asal Indonesia dilarang

beredar di pasar AS, sementara rokok menthol yang sebagian besar diproduksi industri domestik AS dan mewakili sekitar seperempat pasar rokok nasionalnya tetap dapat diperdagangkan secara bebas. Pengecualian inilah yang menjadi titik sentra gugatan Indonesia di WTO sebagai bentuk perlakuan diskriminatif terselubung terhadap produk impor (Public Health Law Center, 2026).

Indonesia mengajukan gugatan ke WTO pada tahun 2010 melalui mekanisme *Dispute Settlement Understanding* (DSU). Panel WTO yang dibentuk pada 20 Juli 2010 memeriksa klaim Indonesia secara menyeluruh, meliputi dugaan pelanggaran pasal 2.1, 2.2, 2.5, 2.8, 2.9, 2.10, 2.12, dan 12.3 TBT *Agreement*. Dalam temuannya, panel menyimpulkan bahwa section 907(a)(1)(A) merupakan regulasi teknis dalam pengertian Annex 1.1 TBT *Agreement* karena bersifat mandatori dan mengatur karakteristik produk secara langsung (World Trade Organization Appellate Body, 2012). Setelah AS mengajukan banding, Appellate Body pada 4 April 2012 menerbitkan laporannya dan menguatkan temuan panel. Laporan tersebut diadopsi oleh *Dispute Settlement Body* (DSB) pada 24 April 2012. Appellate Body menyimpulkan bahwa desain, arsitektur, struktur, operasi dan penerapan section 907(a)(1)(A) secara kuat mengindikasikan bahwa dampak negatif terhadap peluang kompetitif rokok kretek mencerminkan diskriminasi terhadap produk sejenis yang diimpor dari Indonesia (World Trade Organization Appellate Body, 2012).

Inti dari sengketa DS406 adalah pertanyaan apakah kebijakan AS melanggar prinsip *national treatment* sebagaimana diatur dalam Pasal 2.1 TBT *Agreement*. Untuk membuktikan pelanggaran tersebut, tiga elemen yang harus dipenuhi; pertama, tindakan yang dipermasalahkan harus merupakan regulasi teknis; kedua, produk impor dan domestik yang dipermasalahkan harus merupakan produk sejenis (*like products*); dan ketiga, perlakuan yang diberikan kepada produk domestik sejenis (World Trade Organization, 2026).

Terkait elemen kedua, Appellate Body menentukan bahwa penentuan "produk sejenis" dalam Pasal 2.1 TBT *Agreement* didasarkan pada hubungan kompetitif antara produk-produk tersebut, meliputi analisis atas karakteristik fisik, kegunaan akhir, selera dan kebiasaan konsumen, serta klasifikasi tarif. Appellate Body secara tegas menolak pendekatan Panel yang menggunakan tujuan regulasi sebagai dasar penafsiran "produk sejenis," dan sebaliknya menekankan bahwa analisis harus bertumpu pada hubungan kompetitif aktual antar produk di pasar. Berdasarkan analisis tersebut, Appellate Body menyimpulkan bahwa rokok kretek dan rokok menthol adalah produk sejenis karena keduanya memiliki karakteristik fisik dan klasifikasi tarif yang serupa, dapat memenuhi kegunaan akhir yang sama seperti memenuhi ketergantungan nikotin dan memberikan pengalaman menyenangkan, serta memiliki tingkat substitutabilitas yang tinggi di kalangan konsumen muda dan perokok pemula di Amerika Serikat (Tucker, 2012).

Terkait elemen ketiga, Appellate Body menolak argumen Amerika Serikat bahwa pengecualian menthol didasarkan pada kekhawatiran regulasi yang sah dan tidak terkait dengan asal negara produk. Amerika Serikat berdalih bahwa pelarangan menthol berpotensi membebani sistem kesehatan akibat gejala putus nikotin dan memicu penyelundupan. Namun Appellate Body menegaskan bahwa dampak negatif terhadap produk impor tidak serta-merta membuktikan pelanggaran Pasal 2.1 yang harus dibuktikan adalah apakah dampak tersebut bersumber dari *legitimate regulatory distinction* atau justru mencerminkan diskriminasi. Karena baik rokok kretek maupun menthol sama-sama menutupi kekasaran tembakau sehingga menarik bagi perokok muda, Amerika Serikat gagal membuktikan adanya perbedaan regulasi yang sah yang menjustifikasi pengecualian menthol. Dengan demikian, ketiga elemen pelanggaran Pasal 2.1 terbukti terpenuhi (Marceau, 2013).

Disamping pelanggaran substantif atas prinsip *national treatment*, Appellate Body juga mengkonfirmasi pelanggaran prosedural oleh AS. Dengan hanya memberikan jarak tiga bulan antara tanggal publikasi dan tanggal berlakunya Section 907(a)(1)(A), AS terbukti melanggar

Pasal 2.12 TBT Agreement yang jika diterangkan dalam konteks paragraf 5.2 Keputusan Menteri Doha tentang Isu-Isu terkait implementasi masyarakat jarak minimum enam bulan antara publikasi dan berlakunya sebuah regulasi teknis. Pelanggaran ini menunjukkan bahwa AS tidak hanya mengabaikan substansi perjanjian, tetapi juga mengabaikan tata cara pemberitahuan yang seharusnya memberi kesempatan bagi anggota WTO lain untuk merespons (Meltzer & Porges, 2014). Selain itu, panel juga menemukan pelanggaran Pasal 2.9.2 TBT Agreement karena AS gagal memberitahukan kepada anggota WTO melalui Sekretariat mengenai produk-produk yang akan dicakup oleh regulasi tersebut beserta tujuan dan rasionalisasinya pada tahap awal. Kegagalan prosedural berlapis ini mempertegas pola perilaku AS yang tidak hanya bersifat diskriminatif secara substantif, tetapi juga tidak transparan secara prosedural dalam proses pembuatan regulasi teknis (Prevost, 2013).

Sengketa DS406 juga memperlihatkan ketegangan yang melekat antara hak negara untuk mengatur demi kepentingan kesehatan publik dan kewajiban perdagangan internasional. Appellate Body mengakui tujuan Section 907 untuk mengurangi merokok di kalangan remaja sebagai tujuan yang sah. Namun Appellate Body mempertanyakan apakah Section 907 benar-benar berfungsi mencapai tujuan tersebut, mengingat rokok menthol memiliki karakteristik produk yang sama rasa yang menutupi kekasaran tembakau dan membuat rokok lebih dapat diterima oleh perokok pemula yang justru menjadi alasan mengapa rokok kretek dilarang. Ketidacocokan antara tujuan yang dinyatakan dan penerapan regulasinya inilah yang menjadi dasar kesimpulan bahwa Section 907 bersifat proteksionis (Barlow dkk., 2018).

Dalam konteks hukum perdagangan internasional TBT Agreement mengizinkan negara membuat regulasi teknis untuk melindungi kesehatan manusia, lingkungan, maupun keamanan nasional. Akan tetapi, regulasi tersebut tidak boleh menciptakan hambatan perdagangan yang tidak perlu (*unnecessary obstacles to international trade*) maupun memberikan perlakuan diskriminatif terhadap produk impor. Pengujian terhadap regulasi semacam ini dilakukan dengan memeriksa apakah dampak negatif terhadap produk impor benar-benar bersumber dari tujuan regulasi yang legitimate, atau sebaliknya merupakan kamufase atas kepentingan proteksionis domestik (Ming, 2008).

Kemenangan Indonesia dalam kasus DS406 memiliki makna yang melampaui kepentingan industri rokok kretek semata. Dari sisi diplomatik, kasus ini membuktikan bahwa negara berkembang dapat secara efektif menggunakan mekanisme penyelesaian sengketa WTO untuk menantang regulasi diskriminatif dari negara maju. Kemenangan ini juga menjadi contoh penting bagi negara-negara berkembang lain yang menghadapi hambatan perdagangan serupa yang dibungkus dalam bentuk regulasi teknis atau kesehatan (Lencucha dkk., 2016).

Dari sisi ekonomi nasional, besarnya kontribusi industri hasil tembakau menjadikan sengketa ini sangat strategis bagi Indonesia. Industri hasil tembakau menyerap jutaan tenaga kerja di sektor pertanian, manufaktur, dan distribusi, sekaligus menjadi salah satu penyumbang cukai terbesar bagi penerimaan negara. Pangsa pasar ekspor rokok kretek Indonesia sebelum pemberlakuan FSPTCA mencapai USD 500 juta per tahun dari total produksi, dengan sekitar sepertiga diekspor ke AS (UPAYA INDONESIA DALAM PENYELESAIAN SENGKETA ROKOK KRETEK DENGAN AMERIKA SERIKAT, 2018).

Meskipun Indonesia memenangkan sengketa secara hukum, penyelesaian akhir melalui *Mutually Agreed Solution* (MAS) dan penangguhan proses arbitrase pada Juni 2014 mencerminkan kenyataan bahwa ketimpangan kekuatan antar negara tetap mempengaruhi implementasi putusan WTO. Indonesia mengajukan permintaan sanksi senilai USD 42,9 juta kepada AS atas kegagalan kepatuhan, namun kedua negara akhirnya mencapai solusi bilateral di luar forum WTO. Dinamika ini menunjukkan bahwa kemenangan hukum formal di WTO tidak selalu berujung pada kepatuhan penuh dari negara yang lebih kuat secara ekonomi dan politik (World Trade Organization, 2014).

SIMPULAN

Berdasarkan analisis terhadap kronologi, dasar hukum, dan pertimbangan putusan dalam sengketa DS406, dapat ditarik lima kesimpulan pokok.

Pertama, mekanisme penyelesaian sengketa WTO melalui Panel dan Appellate Body terbukti berfungsi efektif sebagai forum adjudikatif yang dapat diandalkan oleh negara berkembang. Indonesia berhasil membuktikan bahwa regulasi Amerika Serikat yang tampak netral secara permukaan sesungguhnya bersifat diskriminatif, dan berhasil memenangkan gugatan tersebut melalui proses hukum yang berjenjang dan terstruktur di bawah DSU.

Kedua, Section 907(a)(1)(A) FSPTCA terbukti melanggar Pasal 2.1 TBT Agreement karena memberikan perlakuan yang kurang menguntungkan (*less favourable treatment*) kepada rokok kretek impor Indonesia dibandingkan rokok menthol domestik Amerika Serikat yang merupakan produk sejenis. Ketiga elemen pelanggaran Pasal 2.1 regulasi teknis, produk sejenis, dan perlakuan tidak setara seluruhnya terpenuhi berdasarkan temuan Panel dan Appellate Body.

Ketiga, Amerika Serikat juga terbukti melanggar ketentuan prosedural Pasal 2.12 dan Pasal 2.9.2 TBT Agreement, yakni dengan tidak memberikan jarak minimum enam bulan antara publikasi dan pemberlakuan regulasi, serta tidak memberitahukan rencana regulasi tersebut kepada anggota WTO. Pelanggaran prosedural berlapis ini memperkuat kesimpulan bahwa regulasi tersebut tidak disusun secara transparan dan inklusif sebagaimana dipersyaratkan hukum perdagangan internasional.

Keempat, sengketa DS406 memperkaya yurisprudensi WTO mengenai keseimbangan antara hak regulasi negara untuk perlindungan kesehatan publik dan kewajiban non-diskriminasi dalam perdagangan internasional. WTO tidak melarang regulasi kesehatan, namun mensyaratkan regulasi tersebut diterapkan secara konsisten dan tidak berfungsi sebagai proteksionisme terselubung. Jika alasan kesehatan publik yang sama berlaku bagi rokok kretek dan menthol, maka pengecualian sepihak terhadap produk domestik tidak dapat dibenarkan secara hukum.

Kelima, meskipun Indonesia meraih kemenangan hukum yang signifikan, penyelesaian akhir melalui MAS di luar forum WTO mencerminkan keterbatasan institusional mekanisme multilateral dalam menghadapi negara dengan kekuatan politik dan ekonomi yang jauh lebih besar. Ke depan, Indonesia perlu mengintegrasikan kapasitas litigasi WTO dengan strategi diplomasi perdagangan yang lebih luas, termasuk membangun koalisi dengan sesama negara berkembang, guna memastikan bahwa kemenangan hukum dapat diikuti dengan implementasi yang nyata dan berkelanjutan.

DAFTAR PUSTAKA

- Barlow, P., Labonte, R., McKee, M., & Stuckler, D. (2018). Trade challenges at the World Trade Organization to national noncommunicable disease prevention policies: A thematic document analysis of trade and health policy space. *PLOS Medicine*, 15(6), e1002590. <https://doi.org/10.1371/journal.pmed.1002590>
- Bernauer, T., Elsig, M., & Pauwelyn, J. (2010). *The World Trade Organization's Dispute Settlement Mechanism – Analysis and Problems* (SSRN Scholarly Paper No. 1702304). Social Science Research Network. <https://doi.org/10.2139/ssrn.1702304>
- Fobia, M. L. H., Budiyo, T., & Jumiarti, J. (2024). Pemisahan dan Pembagian Kekuasaan terhadap Appellate Body World Trade Organization. *Refleksi Hukum: Jurnal Ilmu Hukum*, 8(2), 183–202. <https://doi.org/10.24246/jrh.2024.v8.i2.p183-202>
- Hamza, A. M., Todorovic, M., & Street, K. M. (t.t.). *PEACEFUL SETTLEMENT OF DISPUTES*.
- Hasan, T., & Rabi, Md. R. I. (2019). *Role of WTO in Balancing Trade, Environment, Public Health and Sovereignty*.

- Henderson, W. D., & Zaring, D. T. (2007). Young Associates in Trouble. *Articles by Maurer Faculty*, 310. <https://www.repository.law.indiana.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1308&context=facpub>
- International Trade Administration, U.S. Department of Commerce. (2026). *Trade Guide: Marrakesh Agreement Establishing the WTO*. <https://www.trade.gov/trade-guide-marrakesh-agreement-establishing-wto>
- Jackson, J. H. (2002). Perceptions about the WTO trade institutions. *World Trade Review*, 1(1), 101–114. <https://doi.org/10.1017/S1474745601001045>
- Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian Republik Indonesia. (t.t.). Diambil 28 Juni 2026, dari <https://ekon.go.id/publikasi/detail/3497/pengembangan-inovasi-dan-teknologi-industri-hasil-tembakau>
- Koottakkara, J. T. (t.t.). *THE EVOLUTION AND IMPACT OF MOST FAVOURED NATION (MFN) AND NATIONAL TREATMENT PRINCIPLES IN INTERNATIONAL TRADE LAW: A COMPARATIVE ANALYSIS OF THEIR APPLICATION IN WTO AGREEMENTS AND BILATERAL INVESTMENT TREATIES*.
- Legal Affairs Division, World Trade Organization. (2017). *WTO Analytical Index: Guide to WTO Law and Practice* (Electronic updated version). World Trade Organization. https://www.wto.org/english/res_e/publications_e/ai17_e/ai17_e.htm
- Lencucha, R., Drope, J., & Labonte, R. (2016). Rhetoric and the law, or the law of rhetoric: How countries oppose novel tobacco control measures at the World Trade Organization. *Social science & medicine* (1982), 164, 100–107. <https://doi.org/10.1016/j.socscimed.2016.07.026>
- Marceau, G. (2013). THE NEW TBT JURISPRUDENCE IN US - CLOVE CIGARETTES, WTO US - TUNA II, AND US - COOL. *Asian journal of WTO & international health law and policy*, 8, 1–39.
- Meltzer, J., & Porges, A. (2014). Beyond Discrimination? The WTO Parses the TBT Agreement in US—Clove Cigarettes, US—Tuna II (Mexico) and US—COOL. *Melbourne Journal of International Law*, 14(2), 1–24.
- Ming, M. (2008). Domestic Regulatory Autonomy Under the TBT Agreement: From Non-Discrimination to Harmonization. *Chinese Journal of International Law*, 6. <https://doi.org/10.1093/chinesejil/jmm022>
- Ministry of Economy, Trade and Industry (METI), Government of Japan. (2015). Chapter 1: National Treatment (GATT Article III). Dalam *2015 Report on Compliance by Major Trading Partners with WTO Obligations: WTO Case Law and Training Material* (hlm. 93–114). Ministry of Economy, Trade and Industry. https://www.meti.go.jp/english/report/data/2015WTO/02_01.pdf
- Nessa, N. M. M. (2023). Dan ANALISIS PENYELESAIAN KASUS SENGKETA ROKOK KRETEK INDONESIA DAN AMERIKA SERIKAT: Nessa. *Paradigma POLISTAAT: Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik*, 6(2), 43–55. <https://doi.org/10.23969/paradigmapolistaat.v6i2.8529>
- Olwor, N. (2024). *Settlement of International Disputes* (SSRN Scholarly Paper No. 4754969). Social Science Research Network. <https://doi.org/10.2139/ssrn.4754969>
- Prevost, D. (2013). Transparency obligations under the TBT Agreement. Dalam *Research Handbook on the WTO and Technical Barriers to Trade* (hlm. 120–163). <https://doi.org/10.4337/9780857936721.00009>
- Public Health Law Center. (2026). *United States—Measures Affecting the Production and Sale of Clove Cigarettes*. <https://www.publichealthlawcenter.org/litigation-tracker/united-states-measures-affecting-production-and-sale-clove-cigarettes-world>

- Runtu, R. P. (2026). *PENERAPAN DISPUTE SETTLEMENT BODY WORLD TRADE ORGANIZATION DALAM PENYELESAIAN SENGKETA PERDAGANGAN INTERNASIONAL ANTARA INDONESIA DAN UNI EROPA TERKAIT LARANGAN EKSPOR BIJI NIKEL*. 14(4).
- Sarosa, Z. (2022). *ANALISIS PENYELESAIAN SENGKETA PERDAGANGAN ROKOK KRETEK ANTARA INDONESIA DAN AMERIKA SERIKAT*.
- Schenten, J., & Führ, M. (2016). SVHC in imported articles: REACH authorisation requirement justified under WTO rules. *Environmental Sciences Europe*, 28(1), 21. <https://doi.org/10.1186/s12302-016-0090-9>
- Tucker, T. (2012). *The WTO Ruling on the United States' Flavoured Cigarettes Ban* (SSRN Scholarly Paper No. 2180199). Social Science Research Network. <https://doi.org/10.2139/ssrn.2180199>
- UPAYA INDONESIA DALAM PENYELESAIAN SENGKETA ROKOK KRETEK DENGAN AMERIKA SERIKAT*. (t.t.).
- World Trade Organization. (1994, April). *Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organization*. https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/marag_e.htm
- World Trade Organization. (2014). *United States – Recourse to Article 22.2 of the DSU in the US – Clove Cigarettes Dispute: Dispute DS481*. https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds481_e.htm
- World Trade Organization. (2026a). *Technical Barriers to Trade: Agreement Explained*. https://www.wto.org/english/tratop_e/tbt_e/tbt_info_e.htm
- World Trade Organization. (2026b). *WTO Dispute Settlement Training Video: Chapter 6—The Process—Panel Stage (Section 1: Initiation of the Panel Process)*. https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dispute_settlement_cbt_e/c6slp1_e.htm
- World Trade Organization. (2026c). *WTO Repertory of Reports and Awards: GATT 1994—Article III (National Treatment on Internal Taxation and Regulation)*. https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/repertory_e/t4_e.htm
- World Trade Organization Appellate Body. (2012). *United States – Measures Affecting the Production and Sale of Clove Cigarettes* (Appellate Body Report WT/DS406/AB/R). World Trade Organization. https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/406abr_e.pdf
- WTO | dispute settlement—The disputes—DS406*. (t.t.). Diambil 28 Juni 2026, dari https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds406_e.htm