

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah.

Perdagangan internasional mempunyai peranan yang sangat vital bagi pertumbuhan dan perkembangan ekonomi suatu negara. Peranan nyata dari perdagangan internasional bagi pertumbuhan ekonomi nasional dapat berupa kenaikan pendapatan negara, cadangan devisa, transaksi modal dan luasnya kesempatan kerja.

Pertumbuhan ekonomi merupakan salah satu capaian yang menjadi prioritas utama pembangunan bagi sebuah negara. Pemerintah akan melakukan berbagai strategi ekonomi yang dapat menunjang tercapainya tingkat pertumbuhan ekonomi dan strategi tersebut harus dapat memberikan peningkatan kesejahteraan dan kemakmuran masyarakatnya.

Dengan adanya perdagangan internasional, memungkinkan suatu negara untuk berspesialisasi dalam menghasilkan barang dan jasa yang murah. Indonesia sebagai salah satu negara yang menjalankan aktifitas perdagangan internasional, salah satu spesialisasi produk andalan Indonesia yang dapat memberikan pengaruh positif bagi pertumbuhan ekonomi nasional adalah industri rokok.

Industri rokok atau yang dikenal sebagai industri hasil tembakau (IHT) merupakan salah satu sektor strategis domestik yang memiliki daya saing tinggi dan terus memberikan kontribusi signifikan terhadap perekonomian nasional. Sumbangan sektor yang dikategorikan sebagai kearifan lokal ini meliputi penyerapan tenaga kerja, pendapatan negara melalui cukai serta menjadi komoditas penting bagi petani dari hasil perkebunan berupa tembakau dan cengkeh (Kememperin, 2017).

Dari data yang dikeluarkan oleh Badan Pusat Statistik (BPS) dapat disimpulkan bahwa selama 10 tahun terakhir, penerimaan negara dari cukai semakin meningkat. Data Badan Pusat Statistik (BPS) memperlihatkan tren positif ini sejak 2007 dengan total penerimaan dari cukai sebesar Rp44,68 triliun dan terus bertambah hingga Rp145,53 triliun pada 2016 (BPS, 2018).

Dari sisi ekspor, selama lima tahun terakhir, industri pengolahan tembakau mengalami pertumbuhan nilai ekspor yang positif. Industri pengolahan tembakau ini mencakup industri rokok kretek, tembakau olahan, dan rokok dan cerutu lainnya. Pada tahun 2012 nilai ekspor industri pengolahan tembakau Indonesia mencapai nilai 732 juta US\$ dan hingga tahun 2016 nilai ekspor mencapai 959 juta US\$ (Kemenperin, 2018).

Salah satu negara tujuan ekspor produk industri pengolahan tembakau adalah Australia. Dengan mengacu kepada data BPS, negara Australia bukanlah termasuk salah satu negara tujuan ekspor produk industri pengolahan tembakau Indonesia yang besar pada tahun 2017. Tiga negara terbesar yang menjadi tujuan ekspor produk industri pengolahan tembakau Indonesia adalah kamboja sebesar 25% (\$282 *million* USD) dari total keseluruhan ekspor industri pengolahan tembakau, diikuti oleh Malaysia sebesar 20% (\$227 *million* USD) dan Singapura sebesar 11% (\$123 *million* USD). Sedangkan untuk negara Australia, masuk kedalam peringkat ke 15 negara terbesar yang menjadi tujuan ekspor produk industri pengolahan tembakau Indonesia sebesar 1,2% (13,2 *million* USD) (Trading economics, 2017).

Adapun gambaran atas industri pengolahan tembakau Australia adalah merupakan bagian dari industri tembakau global. Ketiga perusahaan tembakau besar yang beroperasi di Australia adalah British American Tobacco Australia, Philip Morris International dan Imperial Tobacco Australia dimana semuanya merupakan anak perusahaan yang sepenuhnya dimiliki oleh perusahaan *holding* mereka di luar negeri. Meskipun pasar tembakau Australia dianggap matang dan konsumsi per kapita menurun, perusahaan tembakau tetap merupakan entitas yang sangat menguntungkan dan terus berhasil beroperasi meskipun lingkungan peraturannya banyak yang menantang. Pada tahun 2016, diperkirakan 15.060,7 juta batang rokok dijual di Australia, setara dengan 1.146 bungkus 25 batang rokok per menit. Akan tetapi kecenderungan yang terjadi di Australia adalah tren konsumsi rokok mengalami penurunan yang cukup signifikan periode tahun 1980 hingga tahun 2010 (Tobacco In Australia.org, 2018).

Meskipun dari sisi nilai penerimaan ekspor produk industri pengolahan tembakau relatif lebih kecil dan tidak berpengaruh cukup signifikan terhadap nilai

penerimaan ekspor produk industri pengolahan tembakau secara keseluruhan akan tetapi adanya usaha kebijakan pengendalian tembakau dapat berpengaruh terhadap industri pengolahan tembakau Indonesia secara keseluruhan. Bentuk kebijakan pengendalian tembakau yang dilakukan oleh Australia adalah *Tobacco Plain Packaging Act* yang merupakan produk legislasi yang dikeluarkan oleh pemerintah Australia pada tahun 2012 yang mewajibkan produsen tembakau untuk mengadopsi 'kemasan polos', yaitu sebuah desain yang dialamatkan oleh pemerintah Australia di semua merek produk olahan tembakau (Jarman, 2013).

Undang-undang *Tobacco Plain Packaging Act* akan membatasi atau melarang logo industri tembakau, citra merek, warna, dan teks promosi selain merek dan nama produk dalam warna yang standar, posisi, gaya dan ukuran font. Selain itu, grafis / gambar peringatan kesehatan yang ditampilkan pada kemasan rokok akan diperbarui dan diperluas. Di luar ukuran luas ini, tidak ada detail lebih lanjut tentang rancangan pada tahap ini. Hal ini dikarenakan Pemerintah belum mengembangkan dan menguji rancangan paket yang akan membuat rokok kurang menarik, terutama bagi kaum muda. Namun, kemungkinan ukurannya akan sangat mirip dengan rekomendasi kemasan polos dari Satuan Tugas Kesehatan Preventatif Nasional (Thomas, 2012).

Dengan dikeluarkannya kebijakan *Tobacco Plain Packaging Act* rencananya kebijakan ini akan diikuti pula oleh negara Perancis dan Inggris pada tahun 2016 serta negara-negara lain yang ikut mempertimbangkannya seperti Irlandia, Norwegia, Hungaria, Slovenia, Swedia, Finlandia, Kuba, Selandia Baru, Singapura, Belgia dan Afrika Selatan (Sujatmiko, 2017).

Dengan semakin banyaknya negara yang ikut serta untuk memasukan kebijakan *plain packaging* (kemasan polos) pada bungkus rokok tentunya akan berdampak sistemik pada industri pengolahan tembakau yang pada akhirnya akan mematikan industri pengolahan tembakau beserta masyarakat Indonesia yang menjadi petani dan buruh di dalam industri tersebut.

Upaya yang dilakukan oleh pemerintah Australia tidak terlepas dari usahanya untuk menekan jumlah pengguna rokok di negaranya, yang sebenarnya sudah berlangsung jauh sebelumnya melalui organisasi WHO (*World Health Organization*) dengan dibentuknya *Framework Convention on Tobacco Control*

(FCTC). FCTC adalah perjanjian kesehatan masyarakat global pertama yang menegaskan kembali hak semua orang terhadap standar kesehatan tertinggi. FCTC dikembangkan oleh negara-negara sebagai tanggapan terhadap globalisasi epidemi tembakau. Hal ini bertujuan untuk mengatasi beberapa penyebab epidemi tersebut, termasuk faktor-faktor kompleks dengan efek lintas batas, seperti liberalisasi perdagangan dan investasi asing langsung, iklan tembakau, promosi dan sponsor di luar perbatasan nasional, dan perdagangan ilegal produk tembakau (WHO FCTC, 2018).

Adapun tujuan dibuatnya FCTC yaitu untuk melindungi generasi sekarang dan mendatang terhadap kerusakan kesehatan, konsekuensi sosial, lingkungan, dan ekonomi yang diakibatkan oleh konsumsi tembakau dan paparan terhadap asap rokok, yaitu dengan menyediakan suatu kerangka bagi upaya pengendalian tembakau untuk dilaksanakan oleh pihak-pihak terkait di tingkat nasional, regional dan internasional guna mengurangi secara berkelanjutan dan secara substansial mengurangi prevalensi konsumsi tembakau dan paparan terhadap asap rokok (WHO FCTC, 2018).

Usaha-usaha yang dilakukan oleh pemerintah Australia dengan mengeluarkan Undang-undang *Tobacco Plain Packaging Act* tentunya dapat dilihat adanya kepentingan nasional dari pemerintah Australia. Alasan mendasar Australia mengeluarkan Undang-undang *Tobacco Plain Packaging Act* tidak terlepas dari usahanya untuk mengurangi tingkat permintaan produk-produk tembakau seperti rokok.

Dalam sejarah berdirinya FCTC, Australia merupakan salah satu di antara para pihak pertama yang menandatangani perjanjian tersebut pada tanggal 5 Desember 2003 dan meratifikasinya pada 27 Oktober 2004 (Departement of Health Australia, 2018). Australia sebagai negara yang sudah meratifikasi FCTC mempunyai kewajiban untuk membuat undang-undang yang harus 'sesuai atau disesuaikan' dengan pelaksanaan kewajiban yang terkandung dalam perjanjian FCTC dan undang-undang tersebut akan sah secara konstitusional dan menjadi aturan yang baku di negara Australia.

Aspek kewajiban legalitas menjadi salah satu alasan mengapa Australia mengeluarkan Undang-undang *Tobacco Plain Packaging Act*. Alasan lainnya

mengapa Australia mengeluarkan Undang-undang *Tobacco Plain Packaging Act* tidak terlepas dari kepentingannya untuk mengurangi dampak buruk dari konsumsi rokok bagi warga Australia. Dari hasil penelitian yang dilakukan oleh pemerintah Australia dan tertuang dalam *National Tobacco Strategy 2012-2018* menyatakan bahwa merokok merupakan penyebab utama kematian dan penyakit yang dapat dicegah di Australia yang diperkirakan membunuh hampir 19.000 warga Australia per tahun (*Australian Institute of Health and Welfare, 2016*). Dengan kata lain, merokok bertanggung jawab atas lebih banyaknya rakyat Australia yang mendapatkan rawat inap dan kematian terkait narkoba dibandingkan dengan kategori narkoba lainnya seperti alkohol dan obat-obatan terlarang (*Intergovernmental Committee on Drugs, 2012*).

Alasan lainnya adanya pembatasan konsumsi rokok, selain karena faktor kesehatan, hasil riset yang telah dilakukan oleh pemerintah Australia menyebutkan bahwa tidak diragukan lagi, merokok adalah salah satu penyebab utama dan kontributor atas kerugian ekonomi dan sosial di Australia. Pada tahun 2004 – 2005, pemerintah Australia memperkirakan biaya sosial dan ekonomi dari merokok (termasuk biaya kesehatan) bagi masyarakat Australia diperkirakan sekitar 31,5 miliar dollar Australia setiap tahunnya (*Collins & Lapsley, 2008*).

Alasan lainnya yang mendasari Australia mengeluarkan Undang-undang *Tobacco Plain Packaging Act* adalah adanya keinginan politik yang kuat dari pemerintahan Julia Gillard. Semenjak diratifikasinya FCTC oleh pemerintah Australia, dibawah pemerintahan Julia Gillard, pemerintah Australia menjadi lebih pro-aktif dalam proses pengambilan kebijakan pengendalian tembakau. Australia telah memiliki beberapa peraturan merokok terberat di dunia. Rokok harus dijual di balik pintu tertutup di gerai ritel Australia. Lebih jauh, kebijakan mengenai bungkus rokok diatur secara sentralistik oleh kementerian kesehatan. Kebijakan dalam memperkenalkan kemasan polos rokok merupakan upaya pertama di dunia yang dilakukan Julia Gillard setelah mengadopsi pasal 11 dalam *Framework Convention on Tobacco Control (FCTC)* (*Sydney Morning Herald, 2011*).

Dengan dikeluarkannya Undang-undang *Tobacco Plain Packaging Act*, diharapkan dapat mencapai target pada tahun 2018 ini, dapat mengurangi tingkat

merokok nasional menjadi 10 persen dari populasi, dimana tingkat merokok di komunitas warga Australia pada tahun 2010 yang lalu masih terlalu tinggi, yaitu 15,1 persen orang yang berusia 14 tahun atau lebih merokok setiap harinya (Intergovernmental Committee on Drugs, 2012)

Dengan begitu pedulinya pemerintah Australia akan kepentingan nasionalnya terhadap kesehatan masyarakatnya, akan tetap disisi lain, pemerintah Indonesia juga memiliki kepentingan nasionalnya dengan merespon atas diberlakukannya undang-undang tersebut dikarenakan sedikit banyak mempengaruhi industri pengolahan tembakau nasional.

Indonesia sebagai *nation state actor* dalam hubungan internasional memegang kedaulatan tertinggi atas legitimasi negaranya. Hanya pemerintah Indonesia lah yang berhak untuk mengambil keputusan terkait dengan diberlakukannya undang-undang *Tobacco Plain Packaging Act* di negara Australia dan meresponnya dengan berbagai upaya diplomasi yang sekiranya dinilai berpengaruh terhadap kinerja ekspor tembakau dan rokok Indonesia.

Dengan cukup signifikannya sumbangan industri pengolahan tembakau terhadap ekonomi nasional, seperti penyerapan tenaga kerja, pendapatan negara melalui cukai serta menjadi komoditas penting bagi petani dari hasil perkebunan berupa tembakau dan cengkeh, maka sekiranya adanya gangguan ataupun hambatan terhadap perdagangan internasional komoditas pengolahan tembakau, sedikit banyak akan berpengaruh terhadap industri pengolahan tembakau Indonesia. Maka menarik untuk dikaji lebih mendalam terkait dengan langkah-langkah diplomasi yang dilakukan oleh Pemerintah Indonesia terkait dengan dikeluarkannya kebijakan *plain packaging* dalam perspektif hubungan internasional.

1.2 Rumusan Masalah.

Dengan diberlakukannya undang-undang *Tobacco Plain Packaging Act* di negara Australia, pemerintah Indonesia melihat adanya ancaman terhadap industri pengolahan tembakau nasional, dimana undang-undang tersebut dibuat sebagai upayanya untuk menekan jumlah penjualan rokok di negara Australia. Untuk itu pemerintah Indonesia melakukan berbagai upaya diplomasi untuk merespon kebijakan tersebut. Untuk itu peneliti tertarik untuk mengkaji dan menganalisis

lebih dalam upaya-upaya yang dilakukan pemerintah Indonesia dalam mempertahankan kepentingan nasionalnya dan membuat pertanyaan untuk penelitian ini:

“ Bagaimana Upaya Diplomasi Indonesia Terhadap Australia untuk menggapi kebijakan “ *Tobacco plain packaging act Act 2011 Periode 2012 – 2017* ”.

1.3 Tujuan Penelitian.

Adapun tujuan dari penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui dinamika industri pengolahan tembakau nasional Indonesia.
2. Untuk mengetahui langkah-langkah diplomasi yang dilakukan oleh pemerintah Indonesia dalam usahanya mendorong australia mencabut *tobacco plain packaging act* periode 2012 – 2017 .
3. Untuk menganalisis dan memahami langkah-langkah diplomasi yang dilakukan oleh pemerintah Indonesia.

1.4 Manfaat Penelitian

Manfaat - manfaat yang dapat diperoleh dari penelitian ini adalah :

- a. Penelitian ini diharapkan dapat menggunakan kajian – kajian yang ada dalam Hubungan Internasional untuk memahami awal terjadi konflik hingga bagaimana penyelesaian sengketa dagang antara Indonesia dan Australia.
- b. Penelitian ini diharapkan dapat memberi pengetahuan kepada masyarakat Universitas Pembangunan Negeri “Veteran” Jakarta serta masyarakat pada umumnya terkait konflik yang berasal dari dikeluarkannya undang-undang *Plain Packaging* serta perjalanan untuk mencapai proses diplomasi.

1.5 Sistematika Penulisan

Untuk memahami alur pemikiran penelitian ini, maka tulisan ini dibagi dalam bagian – bagian yang terdiri dari bab dan sub – bab. Sistematika penulisan tersebut membagi hasil penelitian kedalam V bab, yaitu :

Bab I Menjelaskan latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, tinjauan pustaka, kerangka pemikiran, alur pemikiran, definisi operasional, asumsi, metode penulisan dan sistematika penulisan.

Bab II. Bab II akan menjelaskan mengenai tinjauan pustaka, membandingkan penelitian ini dengan penelitian – penelitian serupa yang telah dilakukan sebelumnya, serta menjelaskan alur penulisan dari metode ataupun konsep yang penulis gunakan sebagai landasan dari penelitian ini.

Bab III. Pada Bab ini akan dijelaskan bagaimana Metode Penelitian dan sumber serta teknik analisis data yang digunakan oleh penulis sebagai landasan pengumpulan seluruh informasi terkait penelitian penulis.

Bab IV. Bab IV akan menjelaskan gambaran tentang dinamika industri pengolahan tembakau dan rezim internasional FCTC.

Bab V. Bab V akan menjelaskan diplomasi Indonesia terhadap Australia untuk menanggapi *Tobacco plain packaging act*.

Bab VI. Bab VI ini akan berisikan mengenai kesimpulan dari penelitian beserta saran dari penulis.

