

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang**

Dalam sistem internasional yang terus-menerus mengalami transformasi menuju tatanan yang semakin terhubung, salah satu pergeseran paling mendasar yang terjadi adalah melunturnya batas antara ruang kebijakan domestik dan ruang norma internasional. Regulasi yang dahulu dianggap sebagai urusan murni kedaulatan negara, namun kini tidak dapat lagi dirumuskan tanpa mempertimbangkan seperangkat prinsip, norma, dan aturan yang lahir dari kesepakatan antarnegara di tingkat global. Fenomena ini bukan hanya sekadar teori akademis yang dimana realitas konkret yang dapat diamati di hampir seluruh sektor kebijakan, mulai dari standar lingkungan hidup, perlindungan hak kekayaan intelektual, hingga regulasi produk yang beredar di pasar domestik. Dalam struktur ini, negara tidak lagi bertindak sebagai aktor yang sepenuhnya otonom dalam merancang regulasinya sendiri, melainkan sebagai peserta dalam sistem tata kelola global yang di dalamnya ekspektasi perilaku telah terbentuk dan terus diperkokoh melalui keberadaan rezim-rezim internasional yang semakin melembaga.

Industri tembakau merupakan salah satu sektor di mana tegangan antara kepentingan kebijakan domestik dan tekanan norma internasional ini terasa paling nyata dan paling kompleks. Di satu sisi, tembakau adalah komoditas yang dampak negatifnya terhadap kesehatan manusia telah terbukti ilmiah secara sangat luas dan tidak terbantahkan. Organisasi Kesehatan Dunia (WHO) mencatat bahwa

tembakau telah membunuh lebih dari 8 juta orang setiap tahunnya di seluruh dunia, menjadikannya penyebab kematian yang dapat dicegah namun terus berlangsung dalam skala yang belum pernah ada presedennya dalam sejarah kesehatan publik global (WHO, 2023). Di sisi yang lain, tembakau juga komoditas perdagangan yang diatur oleh rezim perdagangan internasional, diproduksi dan didistribusikan oleh perusahaan multinasional yang memiliki jaringan ekonomi dan hukum yang menjangkau lintas yurisdiksi, serta menjadi akar penerimaan negara yang signifikan bagi banyak negara berkembang. Dua kenyataan yang bertentangan inilah yang menjadikan kebijakan regulasi tembakau, khususnya kebijakan labeling atau pelabelan pada kemasan produk, sebagai salah satu arena kebijakan paling diperebutkan dalam lanskap hubungan internasional kontemporer.

Indonesia hadir sebagai contoh yang paling menarik sekaligus paling revealing dalam dinamika ini. Sebagai negara dengan jumlah perokok aktif terbesar ketiga di dunia dengan lebih dari 65 juta perokok dan industri tembakau yang mempekerjakan jutaan tenaga kerja secara langsung maupun tidak langsung, Indonesia menghadapi ketegangan kebijakan yang tidak dimiliki oleh negara lain dengan intensitas yang sama (Kementerian Perindustrian RI, 2023). Sektor tembakau menyumbang penerimaan cukai yang mencapai Rp213,5 triliun pada tahun 2023, setara dengan sekitar 10% dari total penerimaan negara, menjadikannya tulang punggung fiskal yang tidak mudah untuk diabaikan dalam setiap kalkulasi kebijakan. Namun pada saat yang bersamaan, prevalensi merokok di kalangan remaja Indonesia terus bertambah dan beban penyakit akibat

tembakau semakin memberatkan sistem kesehatan nasional, hal ini merupakan sebuah kontradiksi yang menempatkan pembuat kebijakan Indonesia pada dilema struktural yang tidak memiliki jawaban mudah.

Berdasarkan struktural perdagangan internasional, regulasi labeling rokok Indonesia tidak dapat dilepaskan dari kewajiban yang lahir dari keanggotaan Indonesia dalam World Trade Organization (WTO) sejak tahun 1995. Salah satu pilar regulatif WTO yang paling relevan bagi kebijakan domestik adalah Perjanjian Technical Barriers to Trade (TBT) yang dimana suatu instrumen hukum perdagangan multilateral yang mengatur bagaimana negara anggota boleh dan tidak boleh menggunakan regulasi teknis termasuk persyaratan labeling, standar kemasan, dan ketentuan desain produk tanpa menciptakan hambatan perdagangan yang tidak perlu. Perjanjian TBT secara eksplisit mengakui hak negara untuk memutuskan regulasi teknis demi tujuan kebijakan yang sah seperti perlindungan kesehatan manusia, namun sekaligus menetapkan batasan bahwa regulasi tersebut tidak boleh bersifat lebih restriktif dari yang diperlukan dan tidak boleh diskriminatif antara produk domestik dan produk impor. Dalam logika inilah, setiap kebijakan labeling rokok yang dikeluarkan Indonesia tidak semata dinilai dari perspektif kesehatan publik, melainkan juga dari perspektif apakah ia memenuhi prinsip-prinsip normatif rezim TBT WTO.

Konsep Rezim Internasional yang dikembangkan oleh Stephen Krasner (1983) memberikan struktur yang sangat tepat untuk memahami cara kerja TBT WTO dalam konteks ini. Krasner mendefinisikan rezim internasional sebagai seperangkat prinsip (principles), norma (norms), aturan (rules), dan prosedur

pengambilan keputusan (decision-making procedures) yang di dalamnya terdapat ekspektasi para aktor dalam suatu area hubungan internasional bertemu dan saling menyesuaikan. Dengan kerangka ini, TBT WTO bukan hanya sekadar dokumen hukum perdagangan yang mengikat secara formal, melainkan sebuah rezim internasional yang memiliki kekuatan normatif untuk membentuk perilaku negara anggota bahkan sebelum ada gugatan resmi yang dilayangkan. Internalisasi norma rezim bukan paksaan hukum langsung yang menjadi mekanisme paling efektif melalui TBT WTO mempengaruhi arah kebijakan regulasi domestik negara berkembang seperti Indonesia.

Dalam perjalanan regulasi labeling rokok Indonesia, proses harmonisasi dengan norma-norma TBT WTO dapat ditelusuri melalui beberapa tonggak kebijakan yang penting. Peraturan Pemerintah Nomor 81 Tahun 1999 menjadi kebijakan pertama yang mengatur labeling produk tembakau di Indonesia, diikuti oleh revisi-revisi berikutnya hingga PP Nomor 109 Tahun 2012 yang mewajibkan Pictorial Health Warning (PHW) peringatan kesehatan bergambar pada kemasan rokok dengan ukuran minimal 40% dari permukaan kemasan. Angka 40% ini tentunya jauh berada di bawah rekomendasi WHO melalui Framework Convention on Tobacco Control (FCTC) yang menganjurkan ukuran minimal 75% bahkan mendorong best practice hingga 90% atau lebih. Kesenjangan yang sangat besar antara regulasi Indonesia dan standar internasional ini bukan hanya sekadar kebetulan atau kelemahan komitmen semata, melainkan implementasi dari proses harmonisasi yang berlangsung di bawah tekanan berlapis dari norma-norma rezim TBT WTO.

Posisi Indonesia dalam lanskap rezim internasional tembakau memiliki keunikan yang tidak dimiliki oleh negara lain di kawasannya. Hingga saat ini, Indonesia adalah satu-satunya negara di Asia Tenggara bahkan satu-satunya di Asia Pasifik juga yang belum meratifikasi FCTC WHO (WHO, 2023). Keputusan untuk tidak meratifikasi ini bukan tidak memiliki konsekuensi dalam dinamika yang sedang dikaji. Ketiadaan ratifikasi FCTC berarti Indonesia kehilangan satu tameng argumentatif yang sangat penting yaitu kemampuan untuk menormalisasikan regulasi labeling-nya pada konsensus ilmiah internasional yang telah dikodifikasi dalam perjanjian kesehatan global, sehingga setiap usaha memperketat regulasi labeling rokok Indonesia menjadi lebih rentan untuk dipersoalkan dalam kerangka TBT WTO oleh pihak-pihak yang memiliki kepentingan sebaliknya. Di sinilah paradoks yang sesungguhnya, Indonesia terikat penuh pada rezim perdagangan yang dapat membatasi regulasi kesehatan, namun tidak memiliki pelindung dari rezim kesehatan global yang dapat memperkuat argumentasi regulasinya.

Dinamika ini menjadi semakin kompleks ketika masuknya aktor non-negara ke dalam struktur industri tembakau nasional Indonesia dipertimbangkan sebagai variabel analisis. Akuisisi PT Bentoel Internasional Investama oleh British American Tobacco (BAT) pada tahun 2009 merupakan sebuah transaksi senilai sekitar USD 494 juta yang menjadikan BAT sebagai pemegang 85% saham Bentoel dan ini bukanlah sekadar peristiwa perubahan kepemilikan korporasi biasa (British American Tobacco, 2010). Dalam sudut pandang Hubungan Internasional, akuisisi ini adalah momen transformatif di mana sebuah

perusahaan multinasional dengan jaringan operasi di lebih dari 50 negara, pengalaman panjang dalam mengandalkan mekanisme perdagangan internasional sebagai instrumen advokasi kebijakan dan sumber daya hukum internasional yang jauh melampaui kapabilitas perusahaan rokok domestik mana pun, masuk secara langsung ke dalam kerangka industri rokok nasional Indonesia. Setelah 2009, pemerintah Indonesia tidak lagi hanya berhadapan dengan perusahaan-perusahaan rokok domestik yang tidak memiliki akses ke forum perdagangan internasional, melainkan dengan entitas transnasional yang secara struktural terhubung dengan rezim TBT WTO sebagai instrumen potensial tekanan terhadap kebijakan domestik (Holden & Lee, 2009).

Teori Neoliberal Institutionalisme yang dikembangkan oleh Robert O. Keohane dalam *After Hegemony* (1984) dan diperkuat bersama Joseph Nye dalam *Power and Interdependence* (1977) menyediakan fondasi teoretis yang solid untuk memahami kedua dimensi fenomena ini secara terintegrasi. Keohane berpendapat bahwa institusi internasional seperti WTO memiliki kekuatan nyata dalam membentuk perilaku negara anggota bukan semata melalui paksaan hukum formal, melainkan melalui penciptaan ekspektasi perilaku yang stabil, pengurangan ketidakpastian, dan pembentukan norma bersama yang secara bertahap diinternalisasi ke dalam logika perumusan kebijakan domestik. Dalam struktur complex interdependence, negara dan aktor non-negara seperti BAT terikat dalam jaringan ketergantungan yang kompleks di mana tidak satu pun pihak dapat sepenuhnya mengabaikan kepentingan pihak lain dan dalam asimetri

ketergantungan inilah posisi regulatif Indonesia dibentuk dan dibatasi secara bersamaan.

Berdasarkan keseluruhan peta persoalan yang telah diuraikan di atas, terdapat satu pertanyaan yang belum mendapatkan jawaban yang memadai dalam literatur akademis yang ada yaitu bagaimana sesungguhnya proses harmonisasi rezim internasional tentang aturan labeling produk tembakau berlangsung di Indonesia?. Penelitian ini hadir untuk menjawab rangkaian pertanyaan tersebut secara sistematis, akurat berdasarkan data, dan relevan bagi pemahaman akademis maupun kebijakan yang dimana sebuah kontribusi yang penting mengingat Indonesia adalah laboratorium kebijakan tembakau yang kompleksitasnya belum dieksplorasi secara memadai dalam studi Hubungan Internasional.

## **1.2 Rumusan Masalah**

Regulasi *labeling* rokok di Indonesia tidak pernah berdiri sendiri sebagai produk kebijakan domestik murni. Regulasi ini lahir dari dan terus dibentuk oleh interaksi yang kompleks antara kewajiban rezim perdagangan internasional, dukungan rezim kesehatan global, kapasitas regulasi nasional, dan dinamika kepentingan industri. Dalam hal ini, proses harmonisasi bukan sekadar adopsi mekanis atas standar internasional, melainkan sebuah proses yang sarat negosiasi dengan berbagai tekanan yang saling berhadapan antara norma TBT WTO yang cenderung menghambat regulasi terlalu ketat, dan FCTC WHO yang justru mendorong regulasi semakin diperketat.

Indonesia menghadapi posisi yang unik dalam dinamika ini. Sebagai satu-satunya negara di Asia Tenggara yang belum meratifikasi FCTC, Indonesia menavigasi dua rezim internasional yang logika normatifnya berlawanan dan tanpa pijakan penuh pada salah satunya. Dalam kerangka Rezim Internasional Krasner (1983), proses adaptasi Indonesia terhadap norma-norma kedua rezim tersebut adalah proses yang berkelanjutan, tidak linier, dan dipengaruhi oleh faktor domestik maupun internasional secara bersamaan.

Oleh karena itu, pertanyaan utama yang diajukan dalam penelitian ini adalah:

1. Bagaimana proses harmonisasi rezim internasional tentang aturan labeling produk di industri rokok Indonesia?

Dari rumusan masalah utama tersebut, diturunkan dua pertanyaan penelitian turunan yang menjadi arah analisis:

1. Bagaimana *compliance* Indonesia dalam menjalankan harmonisasi rezim internasional terkait *labeling* produk rokok?
2. Bagaimana proyeksi arah industri rokok Indonesia sebagai dampak dari proses harmonisasi tersebut?

### **1.3 Tujuan Penelitian**

#### **1.3.1 Tujuan Umum**

- a. Penelitian ini bertujuan untuk mendeskripsikan dan menganalisis proses harmonisasi rezim internasional, khususnya Perjanjian TBT WTO dan FCTC WHO terhadap kebijakan regulasi labeling rokok di Indonesia, dengan menggunakan konsep Rezim Internasional

Krasner (1983) sebagai kerangka analisis utama. Melalui pendekatan kualitatif deskriptif, penelitian ini tentunya diharapkan mampu memberikan gambaran yang komprehensif dan historis-aktual tentang bagaimana norma-norma internasional memasuki, membentuk, dan dalam beberapa titik juga membatasi arena regulasi domestik Indonesia dari masa ke masa.

### **1.3.2 Tujuan Khusus**

- a. Menganalisis tingkat *compliance* Indonesia terhadap norma-norma rezim internasional dalam implementasi regulasi labeling rokok, yang meliputi dimensi kepatuhan yang membangun, kesenjangan regulasi yang ada, serta faktor-faktor domestik dan internasional yang memengaruhi dinamika tersebut..
- b. Mengidentifikasi proyeksi arah kebijakan dan kondisi industri rokok Indonesia ke depan sebagai konsekuensi dari proses harmonisasi yang sedang berlangsung, dengan mempertimbangkan tren global regulasi tembakau, posisi regulatif Indonesia saat ini, dan tekanan dari rezim internasional yang terus berkembang.

### **1.4 Manfaat**

Penelitian ini diharapkan mampu memberikan manfaat yang bersifat multilateral tidak hanya bagi pengembangan ilmu pengetahuan secara akademis, tetapi juga bagi praktik regulasi yang lebih strategis dan kesadaran publik yang lebih kritis. Secara umum, kajian tentang proses harmonisasi rezim internasional dalam kebijakan *labeling* rokok Indonesia ini relevan bagi siapa saja yang

memiliki keperluan dalam memahami bagaimana norma global bekerja membentuk kebijakan domestik dengan dimulai dari akademisi, pembuat kebijakan, hingga masyarakat sipil yang selama ini menjadi penerima dampak langsung dari kebijakan tersebut.

Secara akademis, penelitian ini tentunya memberikan kontribusi spesifik pada setidaknya dua ranah dalam studi Hubungan Internasional. Pertama, penelitian ini memperluas aplikasi konsep Rezim Internasional Krasner (1983) ke dalam konteks yang selama ini jarang ditelaaj secara mendalam, yaitu proses harmonisasi antara dua rezim internasional yang memiliki logika normatif yang berlawanan antara TBT WTO dan FCTC WHO dalam satu objek kebijakan yang sama, yakni regulasi *labeling* rokok di negara berkembang. Kombinasi antara dua rezim yang saling bersilangan ini belum banyak dikaji dalam literatur HI Indonesia, khususnya dengan pendekatan kualitatif deskriptif yang mampu menangkap dinamika prosesnya secara historis dan aktual. Kedua, penelitian ini memperkaya literatur tentang *compliance* negara berkembang dalam rezim internasional dengan menunjukkan bahwa kepatuhan tidak selalu terbentuk melalui jalur ratifikasi formal. Indonesia adalah contoh unik di mana harmonisasi dengan norma rezim berlangsung secara bertahap dan parsial meskipun tanpa keterikatan hukum penuh pada salah satu rezim yang paling relevan, yaitu FCTC WHO.

Secara praktis, temuan penelitian ini dapat dijadikan referensi yang bermanfaat bagi beberapa kelompok pembuat kebijakan di Indonesia. Bagi Kementerian

Kesehatan, penelitian ini menyediakan gambaran yang komprehensif tentang sejauh mana regulasi *labeling* rokok Indonesia telah bergerak menuju standar internasional dan di mana kesenjangan yang masih tersisa. Sebuah peta regulasi yang dapat digunakan sebagai dasar argumentasi untuk mendukung penguatan kebijakan *labeling* lebih lanjut, termasuk peningkatan ukuran PHW yang saat ini masih jauh di bawah rekomendasi FCTC WHO. Bagi Kementerian Perdagangan dan Kementerian Luar Negeri, penelitian ini memberikan pemahaman yang lebih bernuansa tentang bagaimana Indonesia dapat menavigasi dua rezim internasional yang tekanannya berlawanan secara lebih strategis bukan dengan memilih salah satu dan mengabaikan yang lain, melainkan dengan membangun posisi regulatif yang dapat dipertahankan di hadapan keduanya. Bagi Kementerian Perindustrian dan pelaku industri rokok nasional, penelitian ini memberikan proyeksi yang berbasis data tentang ke mana arah regulasi *labeling* rokok Indonesia akan bergerak dalam jangka menengah dan panjang, sehingga dapat dijadikan landasan perencanaan penyesuaian industri secara proaktif.

Secara sosial, penelitian ini berkontribusi pada pembangunan pemahaman publik yang lebih kritis terhadap dimensi global dari kebijakan yang tampaknya sangat lokal. Kebijakan kemasan rokok yang terlihat sehari-hari di seluruh Indonesia dengan gambar-gambar peringatan kesehatan yang ukurannya kerap diperdebatkan, sesungguhnya merupakan produk akhir dari proses harmonisasi panjang antara norma-norma rezim internasional dan kepentingan domestik yang tidak tampak di permukaan. Dengan menjelaskan proses tersebut secara sistematis dan terbuka, penelitian ini mendorong partisipasi yang lebih bermakna dari

masyarakat sipil, organisasi advokasi kesehatan, dan jurnalis kebijakan publik dalam memantau dan mempengaruhi arah regulasi tembakau Indonesia ke depan. Kesadaran bahwa desain kemasan rokok bukan semata keputusan pemerintah yang berdiri sendiri, melainkan hasil dari proses harmonisasi antara rezim internasional dan kepentingan domestik yang terus bernegosiasi, adalah fondasi penting bagi advokasi kebijakan yang lebih efektif dan berakar pada pemahaman sistemik.

## **1.5 Kerangka Pemikiran Teoritis**

### **1.5.1 Tinjauan Pustaka**

Kajian tentang harmonisasi rezim internasional dalam konteks regulasi tembakau dan kebijakan *labeling* produk rokok di negara berkembang telah menarik perhatian yang semakin besar dalam literatur Hubungan Internasional dan studi kebijakan publik global, terutama sejak berlakunya *Framework Convention on Tobacco Control* (FCTC) WHO pada tahun 2005. Untuk membangun landasan penelitian yang kuat dan mampu mengidentifikasi posisi penelitian ini di antara literatur yang telah ada, peneliti mengkaji beberapa penelitian terdahulu yang relevan dengan fokus harmonisasi rezim internasional, *compliance* negara berkembang, dan regulasi *labeling* rokok Indonesia. Berikut dijabarkan penelitian-penelitian tersebut secara sistematis.

Penelitian terdahulu yang pertama adalah kajian dari Wibawa et al. (2023) berjudul *Sovereignty above International Regime: Framework of Convention on Tobacco Control Agenda in Indonesia*, yang diterbitkan dalam jurnal *Cogent Social Sciences*. Kajian ini secara langsung menganalisis posisi Indonesia sebagai

negara yang menolak ratifikasi FCTC sebagai rezim internasional, dengan menggunakan konsep kedaulatan, *compliance* rezim internasional, dan kepentingan nasional sebagai kerangka analisis. Temuan utama kajian ini menunjukkan bahwa meskipun Indonesia tidak melakukan ratifikasi FCTC, regulasi tembakau domestik Indonesia mengalami pergeseran yang secara substansial mengadopsi poin-poin komitmen rezim tersebut, termasuk melalui kenaikan cukai yang mencapai hampir 200% dalam lima tahun terakhir. Relevansi kajian Wibawa et al. bagi penelitian ini sangat langsung yaitu dengan membuktikan bahwa harmonisasi dengan norma rezim internasional dapat terjadi bahkan tanpa ratifikasi formal, sebuah fenomena yang menjadi salah satu dimensi terpenting dalam analisis *compliance* Indonesia. Namun, keterbatasan kajian ini terletak pada fokusnya yang lebih berat pada dimensi kedaulatan dan kepentingan nasional, tanpa mendalami secara spesifik bagaimana proses harmonisasi tersebut berlangsung dalam konteks regulasi *labeling* rokok sebagai instrumen kebijakan yang paling konkret dan paling langsung berhadapan dengan norma-norma rezim internasional.

Penelitian kedua adalah kajian Astuti (2023) berjudul *Policy Incoherence and Unwillingness of the Indonesian Government to Curb Its Alarming Tobacco Epidemic*, yang diterbitkan dalam jurnal *Tobacco Control*. Pada bagian ini menganalisis secara kritis inkoheren kebijakan tembakau Indonesia, kondisi di mana berbagai regulasi yang dihasilkan oleh kementerian yang berbeda saling bertentangan satu sama lain, sehingga menciptakan ruang bagi industri untuk terus beroperasi dengan dampak kesehatan yang minimal. Menurutnya, telah ditemukan

bahwa ketidakmauan politik pemerintah Indonesia untuk memperketat regulasi tembakau bukan semata disebabkan oleh ketiadaan ratifikasi FCTC, melainkan oleh dominasi kepentingan fiskal dan industri dalam proses perumusan kebijakan yang melibatkan banyak kementerian dengan orientasi yang berbeda. Keterkaitan kajian ini bagi penelitian yang sedang disusun terletak pada dokumentasinya yang sangat rinci tentang pola-pola kompromi kebijakan dalam regulasi tembakau Indonesia, yang dimana sebuah data yang menjadi latar empiris penting untuk memahami dimensi *compliance* dalam penelitian ini. Keterbatasannya adalah bahwa Astuti tidak menempatkan fenomena inkohherensi kebijakan ini dalam kerangka rezim internasional secara eksplisit, sehingga dimensi tekanan normatif dari TBT WTO dan FCTC tidak dianalisis secara terintegrasi sebagaimana yang menjadi fokus penelitian ini.

Penelitian berikutnya dari kajian berjudul *Implementation of Effective Cigarette Health Warning Labels among Low and Middle Income Countries: State Capacity, Path-Dependency and Tobacco Industry Activity*, yang diterbitkan dalam jurnal *Social Science and Medicine*. Kajian ini menganalisis secara komparatif faktor-faktor yang menentukan tingkat kepatuhan negara berpendapatan rendah dan menengah terhadap ketentuan *Article 11 FCTC* tentang *labeling* dan kemasan rokok. Temuan pentingnya menunjukkan bahwa probabilitas suatu negara untuk mematuhi standar *labeling* FCTC meningkat sebesar 1,31 kali untuk setiap tahun sejak FCTC berlaku di negara tersebut, sebuah temuan yang membuktikan secara statistik bahwa ratifikasi dan durasi keanggotaan dalam rezim memiliki pengaruh langsung terhadap tingkat kepatuhan

kebijakan *labeling*. Lebih lanjut, kajian ini juga menemukan bahwa negara-negara yang mempunyai perjanjian sukarela dengan perusahaan rokok justru *lebih tidak mungkin* untuk mematuhi standar FCTC, sebuah indikasi yang sangat relevan untuk memahami posisi Indonesia. Keterbatasan kajian ini dalam konteks penelitian yang sedang disusun adalah cakupannya yang bersifat kuantitatif-komparatif lintas negara, tanpa mengkaji secara mendalam bagaimana proses harmonisasi berlangsung di satu negara secara historis dan kualitatif dimensi yang justru menjadi inti dari penelitian ini.

Penelitian selanjutnya adalah kajian Ravie (2023) berjudul *Dilema Indonesia dalam Ratifikasi Framework Convention on Tobacco Control terhadap Industri Rokok Nasional*, yang diterbitkan dalam jurnal *Reformasi*. Kajian ini membahas dilema Indonesia dalam merespons tekanan rezim FCTC dengan menggunakan teknik analisis induktif berbasis studi kepustakaan. Ravie menemukan bahwa aksi penolakan ratifikasi FCTC oleh Indonesia pada dasarnya bukan penolakan terhadap norma pengendalian tembakau secara keseluruhan, melainkan penolakan terhadap konsekuensi ekonomi yang dipersepsikan akan mengancam penerimaan negara dari cukai dan keberlangsungan industri tembakau yang menghisap jutaan tenaga kerja. Relevansi kajian ini sangat langsung bagi penelitian yang sedang diformulasikan karena ia memetakan dengan jelas ketegangan antara kepentingan domestik dan tekanan rezim internasional yang menjadi konteks makro dari proses harmonisasi yang dikaji. Keterbatasannya adalah bahwa kajian ini tidak menyentuh bagaimana ketegangan tersebut secara konkret termanifestasi dalam

kebijakan *labeling* rokok sebagai domain regulasi yang paling langsung bersinggungan dengan norma-norma rezim internasional.

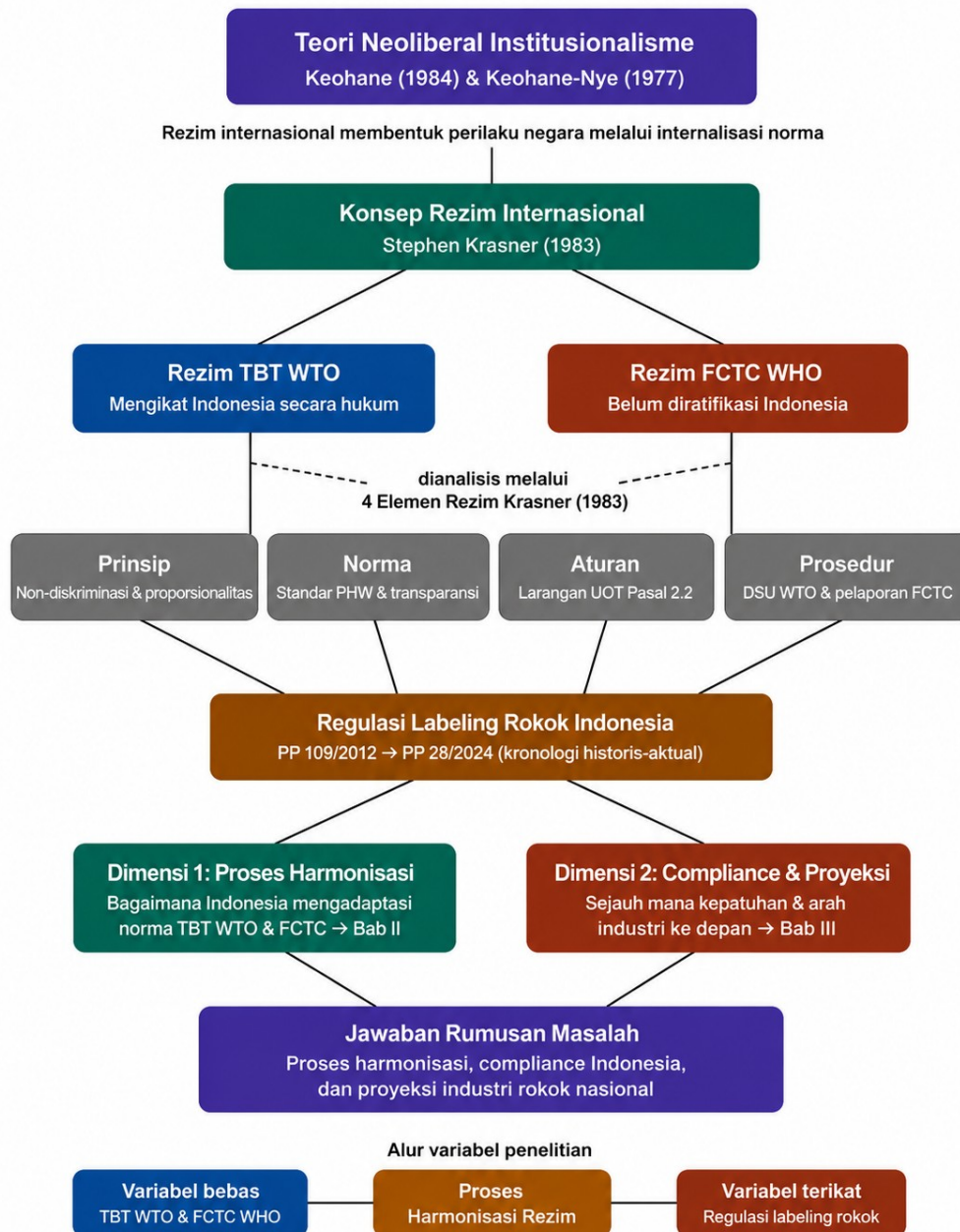
Penelitian terakhir adalah kajian Wahono et al. (2020) yang mengkaji kepentingan nasional Indonesia dalam menolak ratifikasi FCTC dengan menggunakan struktur kebijakan luar negeri James S. Rosenau. Kajian ini mengidentifikasi empat faktor penentu penolakan Indonesia yaitu faktor sistemik berupa pandangan bahwa FCTC adalah rezim Barat yang akan mendominasi pasar tembakau Indonesia, faktor pemerintahan berupa penolakan Kementerian Perindustrian dan Perdagangan, faktor sosial berupa tekanan dari kelompok petani tembakau, dan faktor idiosinkratik berupa nilai-nilai dan relasi anggota parlemen dengan petani tembakau. Relevansi kajian ini dalam penelitian yang sedang disusun terletak pada pemetaan aktor-aktor domestik yang secara aktif memengaruhi posisi Indonesia dalam rezim internasional tembakau, sebuah dimensi yang penting untuk memahami bagaimana proses harmonisasi berjalan dengan kecepatan dan kedalaman yang asimetris. Keterbatasannya adalah kajian ini berhenti pada identifikasi faktor-faktor penolakan tanpa mengkaji bagaimana Indonesia kemudian melakukan penyesuaian kebijakan domestiknya di luar jalur ratifikasi formal, yang dimana sebuah paradoks yang justru menjadi salah satu temuan paling menarik yang akan dibahas dalam penelitian ini.

Berdasarkan beberapa kajian terdahulu yang telah dipaparkan, terdapat satu kesenjangan penelitian yang signifikan dan belum terjawab yaitu belum adanya penelitian yang secara khusus mengkaji proses harmonisasi rezim internasional dalam regulasi *labeling* rokok Indonesia secara kualitatif-deskriptif dan historis-

aktual dengan menggunakan konsep Rezim Internasional Krasner (1983) sebagai lensa analisis yang mengintegrasikan dimensi TBT WTO dan FCTC WHO secara bersamaan, sekaligus menjawab pertanyaan tentang bagaimana *compliance* Indonesia terbentuk dan ke mana proyeksi industri bergerak sebagai konsekuensinya. Dengan begitu, penelitian ini hadir untuk mengisi celah tersebut secara spesifik dan terarah.

### **1.5.2 Kerangka Pemikiran**

Penelitian ini disusun di atas struktur pemikiran yang memposisikan interaksi antara rezim internasional dan kebijakan domestik negara berkembang sebagai inti dari analisis. Titik tolak dari kerangka ini adalah pemahaman bahwa dalam sistem internasional kontemporer, proses harmonisasi regulasi domestik suatu negara dengan norma-norma rezim internasional bukan merupakan proses yang terjadi secara otomatis atau linier, melainkan sebuah proses yang berkelanjutan, sarat negosiasi, dan sangat dipengaruhi oleh posisi negara tersebut dalam arsitektur rezim global yang ada. Dalam konteks Indonesia, kompleksitas proses ini semakin berlapis karena negara berhadapan secara bersamaan dengan dua rezim internasional yang memiliki logika normatif yang berlawanan, satu mendorong keketatan kebijakan kesehatan, sementara yang lain memberikan batasan agar regulasi tersebut tidak menjadi hambatan bagi alur perdagangan internasional. Memahami dinamika di antara dua tekanan yang saling berhadapan inilah yang menjadi misi utama dari kerangka pemikiran penelitian ini.



Sumber : Diadaptasi dari Krasner (1983) dan Keohane (1984)

Sebagai landasan teoritis makro, penelitian ini berpijak pada teori Neoliberal Institutionalisme yang dikembangkan oleh Robert O. Keohane dalam *After Hegemony* (1984) dan diperkuat bersama Joseph S. Nye dalam *Power and Interdependence* (1977). Keohane berargumen bahwa institusi dan rezim

internasional memiliki kekuatan nyata dalam membentuk perilaku negara anggota bukan semata melalui paksaan hukum formal yang bersifat koersif, melainkan melalui penciptaan norma bersama, pengurangan ketidakpastian dalam interaksi antarnegara, dan pembentukan ekspektasi perilaku yang stabil yang secara bertahap diinternalisasi ke dalam logika penyusunan kebijakan domestik. Dalam kerangka ini, sebuah negara tidak mematuhi norma rezim internasional semata karena takut sanksi atau gugatan, akan tetapi karena keanggotaan dalam rezim telah mengubah cara negara tersebut mengartikan kepentingannya sendiri dan memandang batas-batas pilihan regulasi yang tersedia baginya. Keohane juga menegaskan bahwa rezim internasional bekerja paling efektif bukan pada saat konflik terbuka terjadi, melainkan justru pada saat negara secara diam-diam menyesuaikan perilakunya untuk menghindari konflik tersebut, sebuah mekanisme yang dalam literatur kemudian dikenal sebagai tekanan antisipatif. Dalam konteks penelitian ini, fondasi teoritis Neoliberal Institutionalisme menjelaskan bagaimana proses harmonisasi regulasi *labeling* rokok Indonesia dapat berlangsung bahkan tanpa ratifikasi formal pada salah satu rezim yang paling relevan, dan tekanan normatif dari rezim perdagangan internasional dapat membentuk arah regulasi domestik Indonesia bahkan sebelum ada gugatan resmi yang secara eksplisit dilayangkan oleh pihak manapun.

Di atas landasan teori tersebut, penelitian ini mengoperasionalkan konsep Rezim Internasional sebagaimana telah dikembangkan oleh Stephen Krasner dalam *International Regimes* (1983) sebagai pisau analisis utama yang menjembatani teori dengan fenomena empiris yang dikaji. Krasner mendefinisikan rezim

internasional sebagai seperangkat prinsip (*principles*), norma (*norms*), aturan (*rules*), dan prosedur pengambilan keputusan (*decision-making procedures*) yang di dalamnya terdapat ekspektasi para aktor dalam suatu area hubungan internasional bertemu dan saling menyesuaikan. Keempat elemen ini bukan hanya sekadar klasifikasi akademis, melainkan kerangka analitis yang memungkinkan peneliti untuk membedah secara sistematis bagaimana sebuah rezim internasional bekerja dari lapisan paling fundamental berupa keyakinan dasar, hingga lapisan paling operasional berupa prosedur penegakan yang konkret. Dalam penelitian ini, dua rezim internasional diposisikan sebagai objek analisis utama yang saling bersinggungan namun memiliki logika normatif tersendiri yaitu Perjanjian TBT WTO sebagai rezim perdagangan internasional yang mengikat Indonesia secara hukum formal sejak keanggotaannya pada 1995 dan FCTC WHO sebagai rezim kesehatan global yang norma-normanya memengaruhi arah regulasi Indonesia secara substantif meskipun Indonesia hingga saat ini belum meratifikasinya.

Keempat elemen Krasner dioperasionalkan secara spesifik dalam konteks penelitian ini sebagai berikut. Pertama, prinsip yaitu keyakinan dasar yang menopang rezim dan membentuk orientasi normatifnya secara keseluruhan dengan dioperasionalkan melalui prinsip non-diskriminasi dan proporsionalitas TBT WTO di satu sisi, serta prinsip perlindungan kesehatan publik bersumber bukti ilmiah yang menjadi fondasi nilai dari seluruh ketentuan FCTC di sisi lain. Ketegangan antara dua prinsip yang berlawanan inilah yang menjadi titik awal analisis proses harmonisasi Indonesia karena setiap keputusan kebijakan *labeling* rokok yang diambil pemerintah Indonesia sesungguhnya merupakan bagian dari

respons terhadap tegangan antara dua prinsip rezim yang sama-sama menuntut kesetiaan namun mengarah ke arah yang berbeda. Kedua, norma yaitu standar perilaku yang tentunya diharapkan dari seluruh negara anggota sebagai konsekuensi dari keanggotaan dalam rezim dengan dioperasionalkan melalui kewajiban transparansi dalam penyusunan regulasi teknis yang ditetapkan TBT WTO dan standar implementasi *labeling* rokok yang direkomendasikan oleh FCTC, termasuk kewajiban PHW minimal 75% dari tampilan kemasan sebagai standar yang telah disepakati secara ilmiah dan diadopsi oleh mayoritas negara pihak FCTC. Norma-norma inilah yang membentuk ekspektasi tentang apa yang seharusnya dilakukan Indonesia, dan yang menjadi tolok ukur dalam menilai sejauh mana *compliance* Indonesia telah tersusun. Ketiga, aturan yaitu ketentuan yang lebih spesifik, konkret, dan dapat menjadi dasar penegakan formal, dioperasionalkan melalui larangan *unnecessary obstacles to trade* dalam Pasal 2.2 TBT Agreement sebagai batasan hukum yang paling sering menjadi titik gesekan antara kepentingan regulasi kesehatan publik dan kepentingan liberalisasi perdagangan dalam forum internasional. Aturan inilah yang secara langsung memberikan batas ruang gerak Indonesia dalam memperketat kebijakan *labeling* rokoknya, karena setiap pengetatan yang melampaui batas yang dianggap proporsional berpotensi dijadikan dasar gugatan oleh pihak yang merasa dirugikan. Keempat, prosedur pengambilan keputusan yaitu mekanisme formal melalui norma dan aturan rezim ditegakkan serta kepatuhan negara dinilai dengan dioperasionalkan melalui mekanisme *Dispute Settlement Understanding* (DSU) WTO sebagai arena penegakan norma formal yang memiliki daya ikat hukum,

serta mekanisme pelaporan dan pengawasan FCTC sebagai arena pelacakan perwujudan bagi negara-negara pihak yang memberikan gambaran tentang standar praktik terbaik global.

Dari keempat elemen rezim inilah penelitian ini membangun dua dimensi analisis yang secara langsung menjawab rumusan masalah yang telah ditetapkan. Dimensi pertama adalah analisis proses harmonisasi yakni bagaimana Indonesia mengadaptasi dan merespons regulasi *labeling* rokoknya terhadap norma-norma kedua rezim secara historis dan aktual, mulai dari PP Nomor 81 Tahun 1999 sebagai regulasi *labeling* pertama hingga PP Nomor 28 Tahun 2024 yang merupakan kebijakan terkini. Dalam dimensi ini akan mendeskripsikan kronologi perubahan regulasi Indonesia dalam konteks perkembangan norma kedua rezim internasional secara bersamaan. Dimensi kedua ialah analisis *compliance* dan proyeksi yakni sejauh mana regulasi *labeling* rokok Indonesia yang terbentuk dari proses harmonisasi tersebut memenuhi norma-norma yang ditetapkan oleh kedua rezim internasional, di mana titik-titik kepatuhan itu terbangun dan di mana kesenjangan regulasi itu masih terbuka, serta ke mana arah industri rokok Indonesia akan bergerak sebagai konsekuensi dari pola harmonisasi yang sedang berlangsung.

Dengan kerangka pemikiran ini, penelitian memahami bahwa Indonesia bukan sekadar penerima pasif tekanan rezim internasional, melainkan aktor yang aktif menavigasi dua rezim dengan logika normatif yang berlawanan dan dalam proses navigasi yang kompleks itulah menjadi sebuah pilihan regulasi yang ada hari ini terbentuk, dapat dipahami secara sistematis, dan dapat diproyeksikan arahnya ke

depan. Kerangka Krasner dalam payung teori Keohane memungkinkan penelitian ini untuk mendekati kompleksitas tersebut secara terstruktur tanpa menyederhanakan dinamika yang sesungguhnya kaya dan berlapis.

## **1.6 Operasionalisasi Konsep**

### **1.6.1 Definisi Konsep**

- a. **Harmonisasi Rezim Internasional** : Harmonisasi dalam konteks penelitian ini mengacu pada proses penyesuaian regulasi domestik suatu negara terhadap norma, standar, dan aturan yang berlaku dalam rezim internasional yang relevan. Penting untuk ditegaskan sejak awal bahwa harmonisasi dalam pengertian ini bukan berarti adopsi penuh atau kepatuhan total yang bersifat mekanis, melainkan sebuah proses yang dinamis, bertahap, dan seringkali asimetris, di mana negara melakukan penyesuaian parsial terhadap tekanan normatif dari luar dengan tetap mempertimbangkan kepentingan dan kapasitas domestiknya. Dalam literatur Hubungan Internasional, harmonisasi sering dikaji sebagai salah satu mekanisme utama melalui rezim internasional yang dimana memengaruhi perilaku negara tanpa harus melalui paksaan langsung (Chayes & Chayes, 1993). Dalam konteks penelitian ini, harmonisasi secara spesifik merujuk pada proses penyesuaian regulasi *labeling* rokok Indonesia terhadap norma-norma yang berasal dari dua rezim internasional yang relevan antara TBT WTO dan FCTC WHO yang berlangsung secara historis dari tahun 1999 hingga kondisi regulasi terkini pada tahun 2024. Proses harmonisasi inilah yang menjadi fokus deskripsi dan analisis utama

dalam penelitian ini, dan yang menjawab pertanyaan rumusan masalah utama tentang *bagaimana* proses tersebut berlangsung.

- b. **Rezim Internasional** : Sebagaimana telah didefinisikan oleh Stephen Krasner dalam *International Regimes* (1983), rezim internasional adalah seperangkat prinsip (*principles*), norma (*norms*), aturan (*rules*), dan prosedur pengambilan keputusan (*decision-making procedures*) yang di dalamnya terdapat ekspektasi para aktor dalam suatu area hubungan internasional bertemu dan saling adaptasi. Dalam penelitian ini, konsep rezim internasional digunakan sebagai lensa analitis untuk memahami bahwa TBT WTO dan FCTC WHO bukan hanya sekadar dokumen hukum atau perjanjian formal semata, melainkan masing-masing merupakan rezim internasional yang memiliki seperangkat prinsip, norma, aturan, dan prosedur tersendiri yang secara aktif membentuk ekspektasi tentang bagaimana negara anggota atau bahkan negara yang belum meratifikasi sekalipun seharusnya berperilaku dalam isu area terkait. Melalui kerangka ini, dapat dipahami mengapa Indonesia, meskipun belum meratifikasi FCTC, tetap mengalami tekanan normatif dari rezim tersebut dalam proses perumusan regulasi *labeling* rokoknya. Hal tersebut dikarenakan rezim internasional bekerja tidak hanya melalui keterikatan hukum formal, tetapi juga melalui internalisasi norma dan pembentukan ekspektasi kolektif yang melampaui batas-batas keanggotaan formal. Konsep inilah yang menjadi landasan ontologis dari seluruh analisis yang dikembangkan dalam penelitian ini.

- c. **Labeling Rokok** : Labeling rokok dalam penelitian ini merujuk pada keseluruhan kebijakan yang mengatur elemen visual dan informatif pada kemasan produk tembakau yang mencakup *Pictorial Health Warning* (PHW) atau peringatan kesehatan bergambar, kewajiban transparansi kandungan bahan berbahaya, dan pembatasan elemen promosi pada kemasan termasuk larangan penggunaan logo atau desain yang bersifat menarik secara promosi. Dalam perkembangannya secara global, kebijakan *labeling* telah bertransformasi jauh melampaui fungsinya semula sebagai sekadar penyampaian informasi, dan kini telah menjadi instrumen strategis kesehatan publik berbasis bukti ilmiah (*evidence-based*) yang efektivitasnya dalam mengubah pandangan dan perilaku konsumen terhadap produk tembakau telah didokumentasikan secara ekstensif dalam berbagai kajian internasional (Wakefield et al., 2010). Dalam konteks penelitian ini, *labeling* rokok diposisikan sebagai objek kebijakan konkret di mana proses harmonisasi antara norma rezim internasional dan regulasi domestik Indonesia dapat ditelusuri, diukur, dan dianalisis secara empiris karena perubahan pada ukuran PHW, konten peringatan, dan ketentuan desain kemasan dari waktu ke waktu merupakan jejak yang paling terukur dari proses harmonisasi yang sedang dikaji.
- d. **Compliance** : Kepatuhan dalam konteks Hubungan Internasional mengacu pada sejauh mana perilaku aktual suatu negara selaras dengan kewajiban, norma, dan ekspektasi yang ditetapkan oleh rezim internasional yang diikutinya. Chayes dan Chayes (1993) dalam karya klasiknya

membedakan antara *compliance* yang bersifat instrumental yaitu di mana negara mematuhi norma rezim semata karena kalkulasi kepentingan rasional dan perhitungan biaya-manfaat dan *compliance* yang bersifat normatif yang di mana negara mematuhi karena telah menginternalisasi nilai-nilai yang mendasari rezim tersebut sebagai bagian dari identitas dan kepentingannya sendiri. Perbedaan ini sangat relevan dalam konteks penelitian yang sedang disusun, karena pola *compliance* Indonesia terhadap TBT WTO dan FCTC WHO kemungkinan besar tidak bersifat homogen yang berarti Indonesia mungkin menunjukkan *compliance* instrumental yang kuat terhadap TBT WTO karena konsekuensi hukum yang mengikat, namun *compliance* yang lebih lemah dan selektif terhadap FCTC WHO karena ketiadaan keterikatan formal. Dengan menggunakan kerangka *compliance* Chayes dan Chayes, penelitian ini dapat menganalisis tidak hanya bagaimana Indonesia patuh pada norma-norma rezim internasional dalam regulasi *labeling* rokoknya, tetapi juga pola kepatuhan tersebut terbentuk dengan cara yang asimetris.

## **1.6.2 Definisi Operasional**

### **a. Harmonisasi Rezim Internasional**

Dalam penelitian ini, Harmonisasi Rezim Internasional dapat dioperasionalkan dalam penelitian ini sebagai proses konkret yang dapat ditelaah melalui tiga indikator utama. Indikator pertama adalah perubahan konten regulasi yakni bagaimana isi ketentuan *labeling* rokok Indonesia berubah dari waktu ke waktu, khususnya dalam hal ukuran

PHW, konten peringatan kesehatan, dan pembatasan elemen promosi pada kemasan, yang kemudian dikontraskan dengan perkembangan norma TBT WTO dan FCTC WHO pada periode yang sama. Perubahan ini ditelusuri melalui kronologi regulasi mulai dari PP Nomor 81 Tahun 1999, PP Nomor 38 Tahun 2000, PP Nomor 19 Tahun 2003, PP Nomor 109 Tahun 2012, hingga PP Nomor 28 Tahun 2024. Indikator kedua adalah notifikasi regulasi teknis, yakni dokumen-dokumen yang disampaikan Indonesia ke Komite TBT WTO setiap kali menerbitkan atau merevisi regulasi teknis yang berdampak pada perdagangan, yang tersedia dalam basis data TBT WTO dan dapat dijadikan bukti empiris tentang sejauh mana Indonesia mengakui dan merespons norma rezim TBT dalam proses regulasinya. Indikator ketiga adalah referensi eksplisit terhadap norma internasional dalam teks regulasi domestik Indonesia yakni bagaimana regulasi *labeling* rokok Indonesia secara eksplisit mengacu pada standar FCTC, rekomendasi WHO, atau prinsip-prinsip TBT WTO sebagai landasan perumusan kebijakan, yang menjadi indikasi tentang seberapa dalam internalisasi norma rezim telah berlangsung.

**b. Rezim Internasional**

Dioperasionalkan melalui pendekatan yang berbeda untuk masing-masing rezim yang dikaji. Untuk TBT WTO, operasionalisasi dilakukan melalui penelusuran keempat elemen Krasner (1983) secara konkret yaitu prinsip non-diskriminasi dan proporsionalitas dioperasionalkan melalui analisis bagaimana regulasi *labeling* rokok Indonesia membedakan

perlakuan antara produk domestik dan impor, norma transparansi dioperasionalkan melalui rekam jejak notifikasi Indonesia ke Komite TBT WTO, aturan larangan *unnecessary obstacles to trade* dioperasionalkan melalui analisis apakah standar PHW Indonesia dapat dibenarkan secara proporsional dalam kerangka Pasal 2.2 TBT Agreement, dan prosedur DSU dioperasionalkan melalui penjelajahan rekam jejak sengketa dagang yang relevan dengan produk tembakau Indonesia di forum WTO. Untuk FCTC WHO, meskipun Indonesia bukan negara pihak, operasionalisasi tetap dapat dilakukan melalui dua jalur yang meliputi pertama melalui dokumen-dokumen resmi WHO yang mencatat posisi dan inovasi regulasi tembakau Indonesia dalam laporan global seperti *WHO Report on the Global Tobacco Epidemic* dan *Global Progress Report on FCTC Implementation*, dan kedua melalui analisis komparatif antara ketentuan *labeling* dalam regulasi domestik Indonesia dengan standar Article 11 FCTC sebagai tolok ukur normatif yang berlaku secara global.

**c. Labeling Rokok**

Dioperasionalkan melalui matriks kronologis regulasi yang menjadi *data set* utama dalam penelitian ini. Matriks ini memetakan secara sistematis perubahan ketentuan *labeling* rokok Indonesia dari setiap regulasi yang diterbitkan sejak 1999 hingga 2024, dengan kolom-kolom yang mencakup tahun berlakunya regulasi, ukuran PHW yang diwajibkan (dalam persentase permukaan kemasan), konten peringatan kesehatan yang

ditetapkan, ketentuan desain kemasan yang berlaku, serta referensi internasional yang diacu dalam proses penyusunan regulasi tersebut. Matriks ini kemudian dikontraskan secara paralel dengan kolom yang mencatat perkembangan norma TBT WTO dan FCTC WHO pada periode yang sama, sehingga kesenjangan antara regulasi domestik Indonesia dan standar internasional dapat dilihat secara visual dan kronologis.

d. **Compliance**

Dioperasionalkan melalui dua dimensi yang saling melengkapi sebagaimana dikembangkan dari kerangka Chayes dan Chayes (1993). Dimensi pertama adalah *compliance* formal yakni bagaimana ketentuan regulasi *labeling* rokok Indonesia secara tekstual dan prosedural memenuhi kewajiban yang diputuskan oleh TBT WTO sebagai rezim yang mengikat secara hukum. Dimensi ini dioperasionalkan melalui analisis komparatif antara isi regulasi Indonesia dengan prinsip-prinsip TBT WTO, serta melalui penelusuran apakah Indonesia pernah menghadapi gugatan atau keberatan resmi dari negara anggota WTO lainnya terkait kebijakan *labeling* rokoknya. Dimensi kedua adalah *compliance* substantif yaitu bagaimana regulasi *labeling* rokok Indonesia secara substantif mendekati atau menjauhi standar FCTC WHO sebagai rezim kesehatan global yang menetapkan tolok ukur terbaik secara ilmiah. Dimensi ini dioperasionalkan melalui analisis kesenjangan (*gap analysis*) antara ukuran PHW yang diwajibkan oleh regulasi Indonesia dengan rekomendasi Article 11 FCTC, serta melalui perbandingan posisi regulasi

*labeling* Indonesia dengan negara-negara ASEAN lainnya yang telah meratifikasi FCTC sebagai referensi komparatif regional. Kombinasi antara dua dimensi *compliance* ini memungkinkan penelitian untuk mendapatkan penilaian yang lebih bernuansa, tidak sekadar menyimpulkan patuh atau tidak patuh, melainkan mengidentifikasi di mana dan mengapa pola kepatuhan terbentuk secara asimetris antara dua rezim yang memiliki kekuatan normatif yang berbeda terhadap Indonesia.

### **1.7 Argumen Penelitian**

Argumen utama pada penelitian ini adalah bahwa proses harmonisasi rezim internasional tentang aturan *labeling* produk di industri rokok Indonesia berlangsung secara asimetris dan selektif, di mana Indonesia menunjukkan tingkat *compliance* yang relatif tinggi terhadap prinsip-prinsip TBT WTO yang bersifat mengikat secara hukum, namun secara bersamaan mempertahankan jangkauan yang signifikan dari standar FCTC WHO yang tidak memiliki kekuatan mengikat bagi Indonesia akibat ketiadaan ratifikasi formal. Asimetri ini bukan merupakan suatu kebetulan atau sekadar cerminan dari kelemahan kapasitas birokrasi regulasi, melainkan merupakan hasil dari pilihan strategis yang sadar dan berkelanjutan dalam mengarahkan dua rezim internasional yang logika normatifnya berlawanan, satu mendorong keketatan regulasi demi kepentingan kesehatan publik global, sementara yang lain memberikan batasan agar regulasi tersebut tidak menjadi hambatan yang tidak proporsional bagi arus perdagangan internasional. Pilihan strategis ini pada gilirannya sangat dipengaruhi oleh

kepentingan fiskal domestik yang kuat, mengingat sektor tembakau menyumbang penerimaan cukai yang mencapai Rp213,5 triliun pada tahun 2023 atau sekitar 10% dari total penerimaan negara, sehingga setiap pengetatan kebijakan *labeling* yang signifikan akan selalu berhadapan dengan kalkulasi ekonomi-politik yang tidak sederhana. Sebagai konsekuensi dari pola harmonisasi yang asimetris ini, industri rokok Indonesia saat ini berada di persimpangan yang semakin sempit tekanan global ke arah regulasi *labeling* yang semakin ketat terus menguat seiring evolusi norma kedua rezim internasional, sementara ruang gerak domestik untuk menunda penyesuaian semakin terbatas seiring adanya peningkatan pengawasan internasional dan berkembangnya kesadaran publik tentang dampak tembakau terhadap kesehatan masyarakat Indonesia.

### **1.8 Metodologi Penelitian**

Penelitian ini menggunakan metode kualitatif dengan menganalisis secara mendalam teks, narasi, dokumen regulasi, dan literatur yang relevan untuk mendeskripsikan dan memahami proses harmonisasi rezim internasional terkait aturan *labeling* produk di industri rokok Indonesia. Penelitian dengan metode kualitatif adalah tipe penelitian yang berfokus untuk mencari pemahaman mendalam tentang suatu fenomena sosial atau kebijakan berdasarkan data yang bersifat naratif dan kontekstual, bukan berdasarkan pengukuran numerik atau uji statistik (Hancock et al., 2006). Dalam konteks penelitian ini, metode kualitatif dipilih karena rumusan masalah yang diajukan bersifat prosesual, dengan mengajukan pertanyaan "*bagaimana proses*" yang tidak dapat dijawab secara memadai melalui angka, melainkan membutuhkan analisis naratif yang mampu

menangkap kompleksitas, dinamika historis, dan nuansa dari proses harmonisasi yang dikaji.

### **1.8.1 Tipe Penelitian**

Penelitian ini bertipe deskriptif yang berarti berusaha untuk memberikan gambaran yang akurat, mendalam, dan sistematis tentang suatu fenomena sebagaimana adanya. Penelitian dengan karakteristik deskriptif mempunyai tujuan mendasar untuk menggambarkan ciri-ciri dari suatu fenomena, proses, atau kondisi tertentu secara apa adanya tanpa berupaya memanipulasi variabel atau menguji hubungan sebab-akibat secara statistik (Djamba & Neuman, 2014). Secara lebih spesifik, penelitian ini akan berupaya memberikan deskripsi dan analisis yang komprehensif mengenai bagaimana proses harmonisasi rezim internasional khususnya TBT WTO dan FCTC WHO berlangsung dalam konteks regulasi *labeling* rokok Indonesia secara historis dan aktual, sejauh mana *compliance* Indonesia terbentuk dalam proses tersebut, serta ke mana proyeksi arah industri rokok Indonesia bergerak sebagai konsekuensinya.

### **1.8.2 Situs Penelitian**

Penelitian ini akan dilaksanakan di Kota Semarang dengan mempertimbangkan lokasi-lokasi yang dapat mendukung berjalannya proses penelitian, seperti antara lain Perpustakaan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Diponegoro, Perpustakaan Pusat Universitas Diponegoro, hingga Perpustakaan Kota Semarang. Selain itu, penelitian ini juga memanfaatkan sumber-sumber digital dan arsip daring yang dapat diakses melalui basis data

WTO, portal resmi WHO, dan repositori kebijakan resmi pemerintah Indonesia, mengingat sebagian besar data yang dibutuhkan tersedia dalam format dokumen elektronik yang dapat diakses secara daring.

### **1.8.3 Subjek Penelitian**

Subjek dari penelitian ini ialah proses harmonisasi regulasi *labeling* rokok Indonesia dalam konteks dua rezim internasional yang relevan, yakni Perjanjian *Technical Barriers to Trade* (TBT) WTO dan *Framework Convention on Tobacco Control* (FCTC) WHO. Secara lebih mendalam, penelitian ini berfokus pada dinamika interaksi antara norma-norma kedua rezim internasional tersebut dan respons kebijakan yang dihasilkan oleh pemerintah Indonesia dalam kurun waktu dari diundangkannya Peraturan Pemerintah Nomor 81 Tahun 1999 sebagai regulasi *labeling* rokok pertama di Indonesia hingga Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2024 sebagai regulasi tembakau terkini, mencakup pula analisis *compliance* Indonesia dan proyeksi arah industri rokok nasional ke depan sebagai konsekuensi dari pola harmonisasi yang terbentuk.

### **1.8.4 Jenis Data**

Jenis data yang digunakan dalam penelitian ini merujuk pada jenis data kualitatif. Adapun jenis data kualitatif sendiri merupakan data yang ditampilkan melalui bentuk kata, kalimat, narasi, dan dokumen yang memuat deskripsi mendalam tentang fenomena yang diteliti (Sugiyono, 2006). Dalam konteks penelitian ini, data kualitatif berwujud teks kebijakan pemerintah, dokumen regulasi resmi, laporan lembaga internasional, notifikasi teknis WTO, serta

literatur akademis dan laporan riset yang relevan dengan tema harmonisasi rezim internasional dan regulasi *labeling* rokok Indonesia.

### 1.8.5 Sumber Data

Data dalam penelitian ini bersumber dari dua jenis data, yaitu data primer dan data sekunder, dengan penjabaran sebagai berikut:.

#### a. Data Primer

Data primer merupakan data yang dapat diperoleh secara langsung dari sumber asli atau sumber pertama tanpa adanya perantara (Narimawati, 2008). Dalam penelitian ini, data primer diperoleh dari dokumen-dokumen utama yang diterbitkan secara resmi oleh lembaga-lembaga yang berwenang, meliputi regulasi resmi pemerintah Indonesia terkait *labeling* rokok, mulai dari PP Nomor 81 Tahun 1999, PP Nomor 38 Tahun 2000, PP Nomor 19 Tahun 2003, PP Nomor 109 Tahun 2012, hingga PP Nomor 28 Tahun 2024 beserta peraturan turunannya, notifikasi kebijakan teknis yang disampaikan Indonesia ke Komite TBT WTO sebagaimana tersedia dalam basis data notifikasi resmi WTO, laporan *Trade Policy Review* Indonesia yang diterbitkan oleh Sekretariat WTO, dan dokumen resmi FCTC WHO termasuk teks perjanjian, panduan implementasi *Article 11* tentang *packaging and labelling*, serta *WHO Report on the Global Tobacco Epidemic* yang memuat profil kebijakan tembakau Indonesia..

#### b. Data Sekunder

Data sekunder adalah data yang sebelumnya telah didapatkan oleh peneliti atau lembaga terdahulu (Hox & Boeijs, 2004). Data sekunder yang digunakan dalam

penelitian ini diperoleh dari berbagai macam jurnal ilmiah, buku, laporan riset lembaga internasional, dan publikasi akademis yang berhubungan dengan tema harmonisasi rezim internasional, *compliance* negara berkembang, dan kebijakan pengendalian tembakau. Sumber data sekunder utama meliputi laporan *Global Adult Tobacco Survey* (GATS) Indonesia, laporan Gabungan Pengusaha Rokok (GAPERO) dan Gabungan Perserikatan Pabrik Rokok Indonesia (GAPPRI), serta kajian komparatif kebijakan *labeling* tembakau dari negara-negara ASEAN yang dapat dijadikan referensi perbandingan regional.

#### **1.8.6 Teknik Pengumpulan Data**

Teknik pengumpulan data pada penelitian ini akan dilakukan secara studi pustaka (*desk research*) melalui *library research*, *archival research*, maupun *internet research* dengan tetap mempertanggungjawabkan kredibilitas dan keaslian sumber data yang diperoleh. Adapun studi pustaka adalah sebuah teknik pengumpulan data penelitian yang dijalankan tanpa perlu terjun secara langsung ke lapangan dan bertumpu sepenuhnya pada analisis dokumen tertulis yang relevan (Hague, 2006). Dalam pelaksanaannya, penelitian ini secara khusus mengandalkan basis data resmi WTO untuk memperoleh notifikasi TBT dan dokumen sengketa dagang, portal resmi WHO dan FCTC untuk memperoleh laporan implementasi global, serta Jaringan Dokumentasi dan Informasi Hukum (JDIH) Kementerian Sekretariat Negara RI untuk memperoleh teks regulasi domestik Indonesia yang otentik dan terverifikasi.

### **1.8.7 Analisis dan Interpretasi Data**

Analisis data pada penelitian ini akan menggunakan teknik analisis data kongruen (*congruence analysis*) dengan mengkorelasikan dan mencocokkan data-data yang terkumpul dengan kerangka konsep Rezim Internasional Krasner (1983) yang digunakan sebagai landasan teoritis untuk menjawab rumusan masalah penelitian. Teknik analisis data kongruen membutuhkan data-data yang relevan untuk digunakan sebagai pembukti atau penguji konsep dan teori yang digunakan (Blatter & Haverland, 2012). Secara lebih operasional, analisis dalam penelitian ini dilakukan dalam tiga tahap yang berurutan. Tahap pertama adalah deskripsi kronologis, yakni memformulasikan narasi proses harmonisasi regulasi *labeling* rokok Indonesia secara historis berdasarkan data primer dan sekunder yang terkumpul. Tahap kedua adalah analisis kongruen, yaitu mencocokkan temuan deskripsi dengan keempat elemen rezim Krasner untuk menilai di mana dan bagaimana norma-norma rezim internasional terrefleksikan dalam perubahan regulasi domestik Indonesia. Tahap ketiga adalah analisis kesenjangan dan proyeksi. ialah mengidentifikasi kesenjangan antara regulasi Indonesia dan standar internasional sebagai basis penilaian *compliance*, kemudian merencanakan arah kebijakan dan industri ke depan berdasarkan tren yang teridentifikasi.

### **1.8.8 Kualitas Data (*Goodness Criteria*)**

Kualitas data dalam penelitian ini akan dijaga melalui dua mekanisme utama yang diterapkan secara konsisten sepanjang proses penelitian. Pertama, kredibilitas (*credibility*) seluruh sumber data yang digunakan dalam penelitian ini adalah dokumen resmi yang diterbitkan oleh lembaga-lembaga yang memiliki

otoritas dan kredibilitas yang diakui secara internasional maupun nasional, seperti WTO, WHO, dan kementerian-kementerian terkait pemerintah Indonesia. Setiap klaim analisis yang diajukan dalam penelitian ini dapat ditelusuri kembali (*traceable*) kepada sumber data primer yang dikutip sehingga hasil temuan penelitian dapat diverifikasi secara independen oleh pembaca maupun peneliti lain. Kedua, konsistensi internal (*internal consistency*) adalah seluruh analisis yang dikembangkan dalam pembahasan-pembahasan berikutnya yang dibangun secara konsisten di atas kerangka konsep dan definisi operasional yang telah ditetapkan dalam pembahasan ini, sehingga tidak terdapat inkonsistensi antara kerangka analisis yang dideklarasikan di awal dengan cara penggunaan data di bagian pembahasan.

## **1.9 Sistematika Penulisan**

### **BAB I**

Bab ini menguraikan latar belakang dengan masalah penelitian yang memposisikan proses harmonisasi rezim internasional dalam regulasi *labeling* rokok Indonesia sebagai acuan kajian, perumusan masalah, tujuan penelitian, kegunaan penelitian, kerangka pemikiran teoritis yang mencakup tinjauan pustaka dan konsep Rezim Internasional Krasner (1983) dalam payung teori Neoliberal Institusionalisme Keohane (1984), definisi konsep, definisi operasional, argumen penelitian, metode penelitian, dan sistematika penulisan.

### **BAB II**

Bab ini mendeskripsikan secara historis dan aktual proses harmonisasi rezim internasional tentang aturan *labeling* produk di industri rokok Indonesia. Penjabaran diawali dengan menguraikan profil dan perkembangan dua rezim internasional yang relevan antara perjanjian TBT WTO dan FCTC WHO beserta norma-norma yang masing-masing dihasilkan dalam konteks *labeling* produk tembakau. Selanjutnya, bab ini memaparkan kronologi respons regulasi *labeling* rokok Indonesia terhadap tekanan normatif kedua rezim tersebut, mulai dari PP

Nomor 81 Tahun 1999 sebagai titik awal hingga PP Nomor 28 Tahun 2024 sebagai regulasi terkini, yang ditampilkan dalam bentuk dataset matriks kronologis regulasi sebagai fondasi deskripsi proses harmonisasi. Melalui pemaparan data dan narasi historis-aktual yang disajikan dalam bab ini, diharapkan pembaca memperoleh gambaran yang komprehensif tentang dinamika proses harmonisasi yang menjadi landasan untuk memahami analisis yang disajikan pada bab berikutnya.

### **BAB III**

Bab ini berisi analisis atas dua pertanyaan turunan dari rumusan masalah penelitian. Pertama, analisis *compliance* Indonesia dalam menjalankan harmonisasi rezim internasional terkait *labeling* produk rokok yang meliputi penilaian tingkat kepatuhan formal terhadap TBT WTO, penilaian tingkat kepatuhan substantif terhadap standar FCTC WHO, identifikasi kesenjangan kebijakan yang masih terbuka, serta analisis faktor-faktor domestik dan internasional yang memengaruhi pola *compliance* yang terbentuk. Kedua, analisis rancangan arah industri rokok Indonesia ke depan sebagai konsekuensi dari proses harmonisasi yang sedang berlangsung, dengan mempertimbangkan tren global regulasi tembakau, posisi regulatif Indonesia saat ini dibandingkan negara-negara ASEAN lainnya, dan tekanan normatif dari kedua rezim internasional yang terus berkembang. Seluruh analisis dalam bab ini menggunakan keempat elemen Rezim Internasional Krasner sebagai kerangka penilaian yang konsisten.

### **BAB IV**

Bab ini menampilkan kesimpulan penelitian yang menjawab secara langsung rumusan masalah utama tentang bagaimana proses harmonisasi rezim internasional tentang aturan *labeling* produk di industri rokok Indonesia berlangsung, termasuk penilaian akhir atas *compliance* Indonesia dan proyeksi arah industri ke depan. Selain itu, bab ini juga berisikan saran yang ditujukan bagi para pemangku kebijakan terkait khususnya Kementerian Kesehatan, Kementerian Perdagangan, dan Kementerian Perindustrian, serta agenda penelitian selanjutnya yang dapat dikembangkan dari temuan penelitian ini untuk memperkaya literatur Hubungan Internasional di bidang harmonisasi rezim internasional dan kebijakan tembakau.