

BAB IV

PENUTUP

4.1 Kesimpulan

Pada pembahasan kali ini telah menyajikan deskripsi dan analisis yang komprehensif terhadap proses harmonisasi rezim internasional dalam regulasi labeling industri rokok Indonesia, dengan berfokus pada dua pertanyaan turunan yaitu bagaimana compliance Indonesia dalam menjalankan harmonisasi tersebut, serta bagaimana proyeksi arah industri rokok nasional sebagai konsekuensinya. Melalui metode kualitatif deskriptif dengan teknik analisis kongruen berbasis kerangka Rezim Internasional Krasner (1983) dan teori Neoliberal Institusionalisme Keohane (1984), seluruh analisis yang telah dilakukan menghasilkan tiga temuan utama yang saling memperkuat dan membentuk kesimpulan penelitian ini secara holistik.

Pertama, analisis kronologis proses harmonisasi menunjukkan bahwa seluruh empat elemen rezim TBT WTO prinsip non-diskriminasi dan proporsionalitas, norma transparansi, aturan larangan unnecessary obstacles to trade, serta prosedur DSU, telah bekerja secara efektif sebagai tekanan normatif yang membentuk batas ruang regulasi labeling rokok Indonesia selama lebih dari dua dekade. Berdasarkan matriks kronologis harmonisasi yang dibangun dari PP Nomor 81 Tahun 1999 hingga PP Nomor 28 Tahun 2024, teridentifikasi bahwa proses harmonisasi berlangsung secara asimetris dan inkremental: setiap tonggak revisi regulasi labeling selalu menghasilkan kemajuan yang nyata namun tidak pernah mencapai standar norma internasional yang berlaku pada saat regulasi tersebut diterbitkan. Fakta bahwa Indonesia baru mewajibkan Pictorial Health Warning (PHW) untuk pertama kalinya pada 2012 hampir satu dekade setelah FCTC diadopsi pada 2003 dan baru meningkatkannya ke 50% pada 2024 sementara panduan implementasi Article 11 FCTC WHO telah mendorong ukuran "sebesar mungkin" sejak 2008, merupakan bukti empiris yang paling kuat tentang pola harmonisasi yang secara konsisten tertinggal dari norma rezim yang terus bergerak maju. Temuan ini mengkonfirmasi argumen utama penelitian bahwa proses harmonisasi berlangsung secara selektif dan sangat dipengaruhi oleh asimetri kekuatan penegakan antara dua rezim internasional yang relevan.

Kedua, analisis compliance mengungkap kontras yang sangat signifikan antara compliance formal Indonesia terhadap TBT WTO dan compliance substantifnya terhadap standar FCTC WHO. Compliance formal Indonesia terhadap TBT WTO terbilang relatif konsisten: prinsip non-diskriminasi diterapkan tanpa membedakan produk domestik dan impor, kewajiban transparansi notifikasi dijalankan secara teratur kepada Komite TBT WTO, dan mekanisme DSU dimanfaatkan secara oportunistik sebagaimana ditunjukkan dalam sengketa rokok kretek DS406 dengan Amerika Serikat yang berhasil dimenangkan Indonesia di tingkat panel maupun Appellate Body. Sebaliknya, compliance substantif Indonesia terhadap standar FCTC WHO berada pada tingkat yang sangat rendah dan secara konsisten menjadi yang terendah di seluruh kawasan ASEAN, sebagaimana tercermin dalam skor SEATCA FCTC Scorecard 2023 yang hanya mencapai 20,23%. Kontras inilah yang paling kuat mendukung argumen bahwa ketiadaan ratifikasi FCTC telah menghilangkan tameng argumentatif Indonesia di forum TBT WTO sekaligus menghapus mekanisme akuntabilitas eksternal yang dapat mendorong peningkatan standar labeling secara berkelanjutan. Pola compliance yang terbentuk adalah apa yang oleh Chayes dan Chayes (1993) disebut sebagai managerial compliance kepatuhan yang lahir bukan dari internalisasi nilai yang tulus, melainkan dari manajemen strategis terhadap tekanan-tekanan rezim yang asimetris kekuatan penegakannya sebuah kondisi yang diperparah oleh fiscal lock-in ketergantungan pada penerimaan cukai tembakau yang mencapai Rp213,5 triliun pada 2023, serta inkoheren kepentingan antar-kementerian yang secara struktural menghasilkan kompromi regulasi yang selalu lebih lemah dari yang diusulkan Kemenkes pada mulanya.

Ketiga, analisis proyeksi menjelaskan bahwa industri rokok Indonesia saat ini berada pada titik infleksi historis yang tidak memungkinkan status quo dipertahankan tanpa biaya yang terus membesar. Tren global yang dianalisis menunjukkan akselerasi adopsi plain packaging yang sangat drastis dari hanya 9 negara pada 2018 menjadi 27 negara pada 2025 disertai inovasi regulasi yang bergerak melampaui PHW pada kemasan menuju peringatan pada setiap batang rokok secara individual. Di kawasan ASEAN, seluruh negara kecuali Indonesia telah meratifikasi FCTC dan bergerak menuju standar labeling yang semakin ketat, menjadikan posisi Indonesia sebagai outlier yang semakin sulit dipertahankan. Dari pemetaan tiga skenario regulatif yang dikembangkan Indonesia meratifikasi FCTC, Indonesia memperketat regulasi domestik tanpa ratifikasi, dan stagnasi regulatif serta dua trajektori industri yang mungkin terjadi antara resistensi berlanjut dan penyesuaian proaktif, penelitian ini menemukan bahwa pertanyaannya bukan lagi apakah industri rokok Indonesia akan harus beradaptasi terhadap standar labeling yang lebih ketat, melainkan kapan dan

dalam kerangka regulatif yang mana adaptasi tersebut akan terjadi. Jawaban atas pertanyaan ini sangat ditentukan oleh keputusan kebijakan yang dibuat Indonesia dalam jangka pendek hingga menengah, terutama keputusan tentang ratifikasi FCTC yang hingga hari ini masih tertunda.

Berdasarkan ketiga temuan di atas, argumen utama penelitian ini terkonfirmasi secara empiris: proses harmonisasi rezim internasional dalam regulasi labeling rokok Indonesia berlangsung secara asimetris dan selektif, di mana Indonesia menunjukkan tingkat compliance yang lebih tinggi terhadap norma TBT WTO yang mengikat secara hukum, namun secara bersamaan mempertahankan jarak yang signifikan dari standar FCTC WHO yang tidak memiliki kekuatan mengikat formal. Secara keseluruhan, penelitian ini membuktikan bahwa Perjanjian TBT WTO sebagai rezim internasional dalam kerangka teori Neoliberal Institusionalisme (Keohane, 1984) dan konsep Rezim Internasional (Krasner, 1983) bekerja secara efektif membentuk dan membatasi arah kebijakan labeling rokok Indonesia melalui mekanisme tekanan antisipatif (*regulatory chill*) dan internalisasi norma yang berlangsung bahkan tanpa satu gugatan formal pun. Dengan demikian, kedaulatan regulasi Indonesia dalam sektor tembakau terbukti bersifat formal namun terbatas secara substantif, sebuah realitas yang hanya dapat diubah melalui ratifikasi FCTC sebagai langkah repositioning strategis, penguatan kapasitas birokrasi regulasi lintas kementerian, dan penguatan kemampuan litigasi Indonesia di forum DSU WTO agar posisi tawar regulatifnya dalam sistem perdagangan internasional yang semakin kompleks tidak terus tergerus.

4.2 Saran Penelitian

Berdasarkan temuan empiris dan keterbatasan yang diidentifikasi dalam penelitian ini, terdapat beberapa saran yang dapat diajukan baik untuk kepentingan kebijakan maupun pengembangan penelitian selanjutnya.

Dari sisi regulasi, langkah paling mendesak yang perlu segera diambil oleh Pemerintah Indonesia adalah meratifikasi *Framework Convention on Tobacco Control (FCTC) WHO*, karena ketiadaan ratifikasi ini terbukti secara empiris menjadi titik kelemahan argumentatif terbesar Indonesia dalam dua aspek sekaligus: ia melemahkan posisi Indonesia di hadapan tekanan rezim TBT WTO karena tidak dapat memanfaatkan perlindungan presumtif Pasal 2.5 TBT Agreement, dan secara bersamaan menghilangkan mekanisme akuntabilitas eksternal yang dapat mendorong peningkatan standar labeling secara berkala. Ratifikasi FCTC akan memberikan Indonesia landasan hukum internasional yang kuat untuk membenarkan peningkatan ukuran PHW menuju minimal 75–90% sesuai rekomendasi panduan Article 11, serta untuk mendukung penerapan

standardized packaging (plain packaging) yang peluang hukumnya sudah dibuka dalam PP 28/2024 namun belum ditetapkan secara mengikat. Selain itu, pemerintah Indonesia juga perlu mengatasi inkoheren antar-kementerian yang teridentifikasi sebagai hambatan struktural terbesar compliance substantif, melalui pembentukan mekanisme koordinasi lintas sektor yang memiliki mandat dan otoritas lebih jelas dalam menyelaraskan kepentingan fiskal, industri, dan kesehatan publik dalam satu kerangka kebijakan yang koheren. Penguatan kapasitas teknis dan sumber daya hukum perdagangan internasional khususnya kemampuan litigasi Indonesia di forum Dispute Settlement Understanding (DSU) WTO juga mendesak untuk dilakukan agar posisi tawar Indonesia dalam mempertahankan regulasi domestik yang berorientasi pada kepentingan kesehatan publik menjadi lebih kuat dan tidak mudah tergerus oleh tekanan antisipatif dari rezim perdagangan global.

Dari sisi akademis, penelitian ini membuka sejumlah agenda penelitian lanjutan yang penting untuk dikembangkan. Penelitian berikutnya disarankan untuk menggunakan pendekatan campuran (mixed methods) yang menggabungkan analisis dokumen kualitatif seperti yang telah dilakukan dalam penelitian ini dengan wawancara mendalam bersama pengambil kebijakan kunci di Kemenkes, Kemenperin, Kemenkeu, dan Kemendag, sehingga dapat mengungkap tidak hanya bagaimana pola compliance terbentuk secara historis-dokumenter, tetapi juga bagaimana proses negosiasi dan tarik-menarik kepentingan antar-kementerian berlangsung secara konkret dalam pertemuan perumusan kebijakan regulasi labeling rokok. Selain itu, penelitian komparatif yang membandingkan pola harmonisasi dan compliance Indonesia dengan negara-negara ASEAN yang telah meratifikasi FCTC khususnya Thailand, Filipina, dan Vietnam yang memiliki konteks industri tembakau lebih sebanding namun telah menempuh trajektori compliance yang jauh lebih ambisius sangat relevan untuk dilakukan, karena perbandingan tersebut akan mengungkap secara lebih jelas sejauh mana keputusan untuk meratifikasi atau tidak meratifikasi FCTC secara nyata memengaruhi kemampuan negara berkembang dalam menghadapi tekanan rezim TBT WTO sekaligus menjaga kedaulatan regulatifnya dalam sektor pengendalian tembakau.