

Pelaksanaan Putusan *Dispute Settlement Body* WTO Yang Memenangkan Indonesia Dalam Kasus Larangan Impor Rokok Berperasa Oleh Amerika Serikat

Simon Tumanggor, S.H, M.H

Pembangunan nasional Indonesia dewasa ini semakin mengandalkan ekspor non-migas sebagai penghelanya. Keterbukaan ekonomi serta pelaksanaan pembangunan yang lebih mengandalkan ekspor sebagai penghela menempatkan perdagangan internasional pada posisi yang sangat penting. Untuk itu, diperlukan kebijakan perdagangan yang dapat menciptakan iklim yang positif bagi sektor dunia usaha dan mampu bertahan menghadapi masalah yang timbul dalam perdagangan internasional.¹ Dalam pada itu, perkembangan lain adalah globalisasi yang terjadi hampir di semua bidang kehidupan masyarakat. Globalisasi di bidang ekonomi secara singkat merupakan suatu situasi dimana terjadi hubungan saling ketergantungan di antara pihak dalam hal ini negara-negara di dunia. Dalam bidang perdagangan internasional dan investasi juga terjadi hubungan saling ketergantungan antar negara, yang dalam hal ini tentunya dapat menimbulkan peluang dan tantangan yang berbeda bagi satu negara dengan negara lainnya.

Perkembangan globalisasi yang berlangsung dalam beberapa dasawarsa terakhir telah menyebabkan berbagai perubahan yang fundamental dalam tatanan perekonomian dunia terutama dalam sektor perdagangan. Perkembangan khususnya di bidang perdagangan telah mendorong sebagian besar negara di dunia untuk melakukan penyesuaian kebijakan dan praktek perdagangan internasional.

Perdagangan internasional menjadi syarat fundamental agar dapat bertahan dalam hubungan ekonomi global yang saling ketergantungan. Tidak ada satu negarapun yang telah secara penuh dan konsisten dalam hal kebijakan perdagangan. Kebanyakan negara telah melakukan perubahan dan seterusnya dalam beberapa tahun belakangan dari proteksionisme ketat ke arah keterbukaan perdagangan barang dan jasa. Perubahan kebijakan dalam perdagangan ini sering dipengaruhi oleh bagaimana keadaan politik internal dari negara dan hubungan negara tersebut dengan kondisi ekonomi global. Dalam saat yang bersamaan, setiap negara memiliki paling tidak beberapa produk andalan ekspor dan produk yang diperlukan bagi kebutuhan dalam negeri melalui impor. Oleh karena itu tidak ada suatu negara di dunia ini yang secara penuh terlepas dari perdagangan internasional.²

Namun hal ini tidak berarti hubungan perdagangan antara negara tidak mengalami masalah. Wacana perdagangan bebas dunia secara penuh merupakan sebuah cita-cita yang sampai saat ini belum juga dapat terwujud. Hambatan-hambatan dalam perdagangan diciptakan melalui tarif dan hambatan dapat pula diciptakan melalui non-tarif yang terus berlanjut menghambat perdagangan dunia. Keluhan suatu negara terhadap negara lain seringkali melibatkan pengenaan sanksi dan embargo.

Salah satu sengketa di WTO yang cukup terkenal, yang ditujukan terhadap kebijakan Pemerintah Indonesia, yaitu *the Indonesia - Certain Measures Affecting the Automobile Industry* (*Indonesian Autos* atau Sengketa Mobil Nasional/Mobnas).³ Sengketa ini menyangkut program mobil nasional RI. Program diluncurkan pada tahun 1993 ketika pemerintah mengeluarkan rencana mobil nasionalnya. Berdasarkan program ini, pemerintah memberikan keuntungan (perlakuan khusus) dalam bentuk tarif dan pajak kepada produsen mobil Indonesia. Keuntungan ini diberikan kepada produsen yang bersedia menggunakan kandungan dalam negeri untuk mobnas (*the local content of the finished vehicles*). Keputusan WTO yang tertuang dalam Panel Report dan telah disirkulasikan pada Juli 1998



menyimpulkan, langkah yang diambil Indonesia dalam Program Mobil Nasional telah melanggar kewajiban yang ditentukan dalam GATT Pasal I:1, III:2, III:4 dan X:3, juga pelanggaran terhadap Pasal 2 Perjanjian TRIMs dan Pasal 5(c) Perjanjian SCM.

Ketika pemeriksaan panel dalam sengketa mobil nasional sedang berlangsung, sedang terjadi perubahan keadaan ekonomi di Asia, keadaan ekonomi Indonesia sedang dalam kondisi yang kritis, sehingga sangat memerlukan bantuan dari lembaga-lembaga donor internasional seperti *International Monetary Fund* (IMF). Sebagai bagian dari kesepakatan dengan IMF, Pemerintah Indonesia harus mengakhiri program Mobil Nasional. Dalam keadaan dan situasi ini, maka Indonesia tidak memiliki pilihan dengan tidak mengajukan banding atas putusan panel, sehingga Panel Report tersebut telah diadopsi oleh *Dispute Settlement Body* (DSB) pada Juli 1998.

Terdapat pula kasus lain dalam sengketa perdagangan internasional yang merugikan kepentingan industri Indonesia, dengan membawa kasus tersebut ke DSB-WTO, yaitu *Korea - Anti-Dumping Duties on Imports of Certain Paper from Indonesia*.⁴ Kasus ini bermula dari petisi 5 (lima) perusahaan kertas Korea Selatan yang mewakili industri kertas Korea kepada *Korea Trade Commission* (KTC) untuk melakukan penyelidikan atau investigasi anti dumping terhadap produk kertas tertentu yang berasal dari Indonesia dan China. Panel yang memeriksa perkara ini mengabulkan gugatan Indonesia terhadap Korea Selatan dalam rangka penerapan anti dumping yang telah dikenakan oleh Pemerintah Korsel terhadap kelompok usaha Sinar Mas beberapa waktu yang lalu. Namun Korea Selatan tidak melaksanakan rekomendasi Panel pertama sehingga Indonesia kembali mengajukan Korea Selatan ke sidang panel yang kedua, sidang ini juga memenangkan komplain Indonesia.⁵

Kasus terakhir yang telah diputus DSB, yang dihadapi Indonesia sebagai Complainant adalah kasus yang dipicu oleh karena disahkannya sebuah undang-undang oleh Pemerintah Amerika Serikat yang dianggap menghambat ekspor produk rokok kretek Indonesia memasuki pasar

1 J. Soedrajat Djiwandono, "Kebijakan Perdagangan Luar Negeri Indonesia dan Berbagai Permasalahannya" dalam *Perdagangan dan Pembangunan : Tantangan, Peluang dan Kebijakan Perdagangan Luar Negeri Indonesia*, Cetakan Pertama, (Jakarta : Pustaka LP3ES, 1992), hlm. 51-52

2 William F. Fox, *International Commercial Agreement*, Third Edition, (Kluwer Law International, 1998), hlm. 1.

3 Panel Report, *Indonesia - Certain Measures Affecting The Automobile Industry*, 2 July 1998.

4 Panel Report, *Korea - Anti-Dumping Duties on Imports of Certain Paper from Indonesia* (WT/DS312/R), 28 Oktober 2005.

5 Direktorat Pengamanan Perdagangan Kementerian Perdagangan, 1 Oktober 2007.

Amerika Serikat. Berawal pada tanggal 22 Juni 2009, Presiden Amerika Serikat, Barack Obama, mengesahkan Rancangan Undang-Undang "Family Smoking Prevention and Tobacco Control Act" Public Law 111-31 menjadi Undang-Undang yang berlaku secara efektif pada tanggal 22 September 2009. Dalam Pasal 101 (b) *Family Smoking Prevention and Tobacco Control Act* (FSPTCA) yang mengubah section 907 (a) (1) (A) *the Federal Food, Drug and Cosmetic Act* (FFDCA) memuat larangan penggunaan bahan campuran penyedap rasa (*flavouring*) ke dalam rokok, tetapi tidak ada larangan terhadap penggunaan menthol. Kebijakan aturan khusus dalam FFDCA mengundang reaksi Pemerintah Indonesia yang merasa keberatan dengan penerapan efektifitas larangan rokok kretek karena dinilai telah melanggar ketentuan WTO yaitu secara diskriminatif mengecualikan rokok menthol dari larangan penjualan rokok beraroma, termasuk melarang rokok kretek di Amerika Serikat.

Amerika Serikat merupakan salah satu negara tujuan ekspor rokok kretek Indonesia. Realisasi ekspor rokok Indonesia ke Amerika Serikat periode 2005 sampai dengan 2009 mengalami perkembangan yang signifikan dengan pertumbuhan 9,10%. Dari total nilai ekspor rokok Indonesia ditahun 2005 sebesar US\$ 7.283.376 tumbuh menjadi US\$ 8.338.419 ditahun 2009. Pada kuartal pertama 2010 total nilai ekspor Indonesia ke Amerika Serikat adalah sebesar US\$ 2.531.989.⁶ Realisasi ekspor Indonesia ke Amerika Serikat untuk rokok kretek HS Code 24.022.09.010 mengalami penurunan yang semula bernilai US\$ 604,420 ditahun 2007 menjadi US\$ 83,616 pada tahun 2009, bahkan tidak ada ekspor sama sekali di tahun 2010. Perhitungan berdasarkan volume ekspor turun dari 30.160 kg pada tahun 2007 menjadi 9.984 kg di tahun 2009.⁷ Tentu hal ini berdampak pada berkurangnya devisa Indonesia dari ekspor rokok yang setiap tahun didapat sebelum adanya larangan tersebut. Berdasarkan data dari *Tobacco Merchants Association* hampir seluruh rokok kretek yang dijual di Amerika Serikat diimpor dari Indonesia.⁸ Secara nilai dan volume ekspor rokok kretek Indonesia memang tidak terlalu signifikan, tetapi melihat pasar Amerika merupakan *trend setter* bagi barang konsumsi, maka kebijakan ini dapat menghambat pasar rokok kretek Indonesia di kawasan Amerika Latin dan Eropa.⁹

Atas penerbitan aturan tersebut maka Indonesia sebagai negara pengekspor mengajukan keberatan terhadap aturan khusus FFDCA. Setelah gagal melalui proses konsultasi maka pada tanggal 20 Juli 2010, Pemerintah Indonesia mengajukan permohonan pembentukan Panel DSB di WTO. Menurut Dirjen Kerjasama Perdagangan Internasional Kemendag, Gusmardi Bustami, bahwa tindakan Pemerintah Republik Indonesia membawa Amerika Serikat ke DSB- WTO merupakan langkah terakhir

setelah berbagai upaya dilakukan sejak mulai masih dalam bentuk Rancangan Undang-Undang dan dibahas di Kongres sampai dengan diundangkan, selama lebih dari 4 (empat) tahun, namun tidak membuahkan hasil.¹⁰

Pada tanggal 24 Juni 2011 Panel mengeluarkan Laporan Final Panel (*Panel Final Report*) dan telah disirkulasikan pada tanggal 2 September 2011, menyatakan bahwa: aturan khusus FFDCA inkonsisten dengan Perjanjian TBT Pasal 2.1 - bersifat diskriminatif - karena kebijakan tersebut memberi perlakuan yang kurang menguntungkan (*less favorable treatment*) bagi rokok kretek impor dibandingkan dengan rokok menthol produk domestik; Amerika Serikat tidak mematuhi Pasal 2.9.2 TBT Agreement karena tidak memberikan notifikasi kepada Anggota WTO melalui Sekretariat tentang berlakunya aturan khusus FFDCA; dan aturan ini inkonsisten dengan Perjanjian TBT Pasal 2.12 karena memberikan interval waktu kurang dari 6 bulan dari sejak diumumkan sampai dengan masa mulai berlakunya aturan.

Terhadap kesimpulan Laporan Panel ini, Amerika Serikat mengajukan banding. Pada tanggal 5 April 2012, Appellate Body mengeluarkan Laporan Appellate Body yang menguatkan temuan dalam kesimpulan Panel walau dengan argumentasi yang berbeda dan merekomendasikan agar Amerika Serikat menyesuaikan aturan hukum larangan rokok berperasa pada produk tembakau dengan aturan-aturan WTO.

Respon Dan Pemenuhan Terhadap Putusan

Berkaitan dengan pemenuhan terhadap kesimpulan Appellate Body yang telah diadopsi DSB, komunikasi yang disirkulasikan oleh DSB-WTO, tenggang waktu yang disepakati oleh Para Pihak untuk Amerika Serikat menyesuaikan kebijakannya terhitung 15 (lima belas) bulan sejak tanggal 24 April 2012, yaitu berakhir pada tanggal 24 Juli 2013.¹¹

Terhadap Putusan DSB yang mengabulkan sebagian tuntutan Penggugat, Indonesia, terhadap Amerika Serikat dalam kasus *US - Clove Cigarettes*, Menteri Perdagangan R.I, Gita Wirjawan, mengutarakan pernyataan yang positif sebagai berikut:

*Mereka negara hukum, mau tidak mau mereka harus mengikuti keputusan yang telah dikeluarkan WTO. Saya yakin Amerika mau mengganti peraturan tersebut. Dan ini bukan hanya kepada Amerika, tapi juga negara lain yang telah menjalankan peraturan yang sama. Kami akan terus menyuarakan kepentingan Indonesia dalam forum Internasional.*¹²

Pada tanggal 24 Mei 2012, Amerika Serikat memberikan pernyataan dalam DSB Meeting mengenai hal bagaimana Amerika Serikat bermaksud untuk merespon kesimpulan

Appellate Body.¹³ Pernyataan Amerika Serikat yang akan bertindak dalam upaya melakukan perlindungan kesehatan publik, menunjukkan penekanan pada temuan Panel bahwa section 907(a)(1)(A) merefleksikan pandangan yang sangat besar dari komunitas ilmiah bahwa larangan merokok memberi keuntungan bagi kesehatan publik, memperlihatkan keinginan Amerika Serikat untuk tetap mempertahankan larangan rokok kretek. Amerika Serikat juga menyatakan bahwa mereka akan mengambil tindakan untuk menghormati kewajiban dibawah perjanjian WTO. Namun dari pernyataan tersebut masih belum jelas, apa maksud yang akan dilakukan oleh Amerika Serikat untuk melaksanakan putusan DSB tanggal 24 Juli 2013 yang akan datang.

Menurut penulis terdapat beberapa pilihan yang tersedia bagi Amerika Serikat untuk memenuhi kewajiban Amerika Serikat dalam perjanjian WTO. Pertama, melakukan penyesuaian dengan aturan WTO. Amerika dapat melakukan satu dari dua cara berikut: (i) mencabut larangan rokok kretek, sebuah pendekatan yang merupakan kebalikan dari alasan Amerika Serikat dalam melindungi kesehatan publik, atau, (ii) melarang rokok menthol, yang berarti Amerika Serikat melakukan penyesuaian dengan Laporan Appellate Body dan Panel serta Laporan TPSAC.¹⁴ Pendekatan lain adalah Amerika Serikat menolak untuk melakukan penyesuaian hukumnya dengan aturan WTO, yang apabila hal ini dilakukan akan memberi kewenangan bagi Indonesia melakukan retaliasi tarif terhadap importasi rokok Amerika Serikat.¹⁵

Kesimpulan

Indonesia harus terus berupaya menyuarakan kepentingan negara dan bangsa di forum internasional, karena sebagai salah satu penghela perekonomian negara, sektor perdagangan perlu mendapat perhatian khusus dari Pemerintah. Sebagai antisipasi semakin banyak aturan yang dikeluarkan oleh negara tujuan ekspor produk Indonesia dengan alasan perlindungan kesehatan, perlindungan konsumen, atau pelestarian lingkungan namun semata-mata hanya untuk melakukan proteksi perdagangan.

Amerika Serikat sebagai negara yang menghormati hukum untuk segera menghormati putusan Appellate Body dengan segera mensinkronkan aturan yang ada dengan Perjanjian WTO dan putusan Appellate Body, serta harapan agar WTO melalui DSB sebagai sebuah lembaga yang dipercaya komunitas internasional dalam bidang perdagangan internasional memiliki perangkat hukum khusus dan efektif untuk meminta pelaksanaan putusan, apabila Amerika Serikat atau negara lainnya mengabaikan putusan DSB-WTO, demi menjaga kewibawaan dan kepercayaan negara anggota WTO terhadap lembaga ini.

13 Statement by the United States at the May 24, 2012, DSB Meeting.

14 Laporan TPSAC menganjurkan bahwa menthol dalam hal tertentu menarik bagi anak muda dibandingkan dengan rokok berperasa.

15 O'Neil Institute, *Briefing Paper : Tobacco Product regulation and the WTO : US - Clove Cigarettes*

6 Badan Pusat Statistik (BPS) diolah oleh Pusat Data Kementerian Perdagangan Republik Indonesia.

7 *Ibid.*

8 Indonesia First Submission, hlm. 5.

9 *Tempo.co*, diakses pada 20 Juni 2012.

10 www.metrotv.com, diakses 12 Juli 2012

11 WT/DS406/10

12 *Economic Challenges : Waspada Ekonomi 2012 Jelang "Perfect Storm"* 2013, Metro TV, 21 Mei 2012.