

HAMBATAN TEKNIS DI BIDANG PERDAGANGAN DALAM KAITANNYA DENGAN KASUS TEMBAKAU INDONESIA-AMERIKA SERIKAT

FX.Joko Priyono

Fakultas Hukum Universitas Diponegoro
Jl. Prof. Soedarto, SH Tembalang, Semarang
email: fransiskusjoko893@gmail.co

Abstract

Unfair trade practices often happen in international trade inter alia non tariff barrier. Technical barrier is a part of non tariff barrier. WTO members especially developed countries often do this measure. Its classical ground is to protect life or health of human, animal and plant. This measures sometime is aimed at protecting domestic industries against import attack. It happens in US-Indonesia case on Indonesia Clove Cigarette marketed in US and regarded as a threat to like cigarette producers. Due to protection of human health, US Government restricted Indonesia Clove Cigarette while there was a light cigarette as like product at the same market. This measure has no legal basis and unproved. Hence, US Government Policy of restricting Indonesia Clove Cigarette should be revoked and open market access Indonesia Clover Cigarette and another cigarette.

Keywords : *Non-tariff barrier, protection of human health, Indonesia Clove Cigarette*

Abstrak

Dalam praktek perdagangan internasional sering terjadi praktek-praktek yang tidak sehat antara lain hambatan non tarif. Hambatan teknis merupakan bagian dari hambatan non tarif. Negara-negara anggota WTO terutama negara-negara industri maju sering melakukan tindakan ini. Alasan klasiknya adalah perlindungan kehidupan atau kesehatan manusia, hewan dan tanaman. Terkadang tindakan ini sebenarnya dimaksudkan untuk melindungi industri dalam negeri terhadap serangan impor. Kondisi ini terjadi pada Kasus US-Indonesia tentang rokok kretek Indonesia yang dipasarkan di AS dan mengancam produsen rokok sejenis. Dengan alasan perlindungan kesehatan manusia, rokok kretek di Indonesia dihambat di AS padahal di pasar yang sama terdapat pula "light cigarette" buatan AS yang merupakan produk sejenis (like product). Tindakan AS ini tidak berdasar dan tidak terbukti. Oleh karena itu, kebijakan AS yang membatasi "Clove Cigarette" Indonesia harus dicabut dan membuka akses pasar bagi rokok kretek Indonesia dan lainnya.

Kata Kunci: *Hambatan non tarif, perlindungan kesehatan manusia, Rokok Kretek Indonesia*

A. Pendahuluan

Sudah lazim bahwa dalam perdagangan internasional, setiap pelaku bisnis, dalam hal ini ekportir, menghendaki adanya kebebasan dalam melakukan transaksi di negara lain. Namun, ketika suatu jenis produk masuk ke pasar domestik suatu negara bertemu dengan jenis produk lokal yang sama dan terjadi persaingan, maka produk lokal cenderung akan dilindungi oleh kebijakan negara tersebut. Hampir tidak ada negara di dunia ini yang tidak melindungi industri dalam negerinya, apalagi itu menyangkut industri kunci. Bentuk perlindungan

semacam ini dapat dilakukan dengan melakukan penghambatan melalui menaikkan tarif bea masuk sehingga harga jual produk dari luar negeri lebih mahal dari harga produk sejenis dari dalam negeri. Akibat dari perbedaan harga ini, maka produk lokal yang lebih murah akan mudah terjual dari pada produk impor yang jauh lebih mahal dengan kualitas yang sama. Selain penaikan tarif juga dapat dilakukan dengan pembatasan kuantitas dan pemberlakuan standar tertentu bagi masuknya produk dari luar negeri. Penghambatan dan pembatasan seperti itulah yang kemudian dikenal

dengan hambatan perdagangan. Hal itu pula yang melatarbelakangi terciptanya kesepakatan *Agreement on Technical Barrier to Trade* (TBT) yang merupakan bagian tak terpisahkan dengan GATT 1994/WTO.

Hambatan perdagangan ini dapat digolongkan dalam dua kelompok yakni hambatan tarif (*tariff barrier*) dan hambatan bukan tarif (*non tariff barrier*). Kebijakan hambatan tarif dan non tarif sama-sama dapat mempengaruhi aliran barang dan jasa, sekaligus dapat melindungi industri dalam negeri dan persaingan yang tidak sehat atau mendorong industri yang baru berkembang dalam suatu negara. GATT sendiri lebih mengedepankan hambatan tarif karena sangat rasional dan *predictable* dan telah dikuatkan dalam prinsip *protection through tariff*. Meskipun demikian, masih saja terdapat hambatan-hambatan non tarif dalam perdagangan internasional dikarenakan beberapa alasan teknis seperti alasan dalam rangka melindungi kehidupan atau kesehatan manusia, hewan dan tanaman, standard keselamatan, persyaratan labelling, keamanan nasional (*national security*), melindungi konsumen melalui informasi yang jelas atas suatu produk, persyaratan daur ulang kemasan produk (*recycling requirements on packaging*).

Alasan melindungi kesehatan atau kehidupan manusia, hewan dan tanaman memang yang paling sering digunakan oleh negara-negara anggota WTO sejak satu dekade terakhir ini. Mereka berlindung pada Pasal XX (b) GATT yang merupakan klausul pengecualian (*exceptional*) dan bisa dilakukan secara sepihak. Dalam praktek, penggunaan pasal ini sering diuji oleh panel WTO yang menurut para panelis bisa mengarah pada sewenang-wenang (*arbitrary*) seperti dalam Kasus Produk Ikan Tuna (*Tuna Case*) antara Amerika Serikat dengan Mexico. Demikian pula penggunaan Pasal XXI atas dasar alasan perlindungan keamanan nasional (*national security grounds*). Contoh adalah dikeluarkannya undang-undang Bio-Terrorism Amerika Serikat yang ditujukan kepada semua produk makanan yang dijual ke AS wajib diuji di laboratorium kesehatan makanan dan minuman karena dikawatirkan adanya serangan teroris melalui produk makanan dan minuman.

Konsekuensi penggunaan Pasal XX (b) adalah diperlukannya bukti ilmiah untuk mampu menjustifikasi tindakan non tarif atas dasar pasal tersebut. Oleh karena itu, kesahihan bukti ilmiah

tersebut akan diuji oleh pihak lawan dengan bukti ilmiah juga sehingga akan terjadi *battle of scientific evidence*. Demikian pula kasus Indonesia-USA tentang "Clove Cigarette" di mana pihak AS melakukan pembatasan terhadap produk rokok sigaret Indonesia sementara di pasar yang sama (AS) beredar pula rokok yang sejenis meskipun dalam bentuk *light*. Kasus ini patut diuji apakah benar-benar rokok sigaret Indonesia merusak kesehatan manusia atau sebetulnya ada kekhawatiran pihak AS produsen rokok sejenis di AS akan tergeser rokok sigaret Indonesia. Pertanyaan selanjutnya adalah apakah *Light Cigarette* dan *Clove Cigarette* merupakan produk sejenis (*like product*) atau tidak?

B. Pembahasan

1. Hambatan Teknis Terhadap Perdagangan

TBT atau *Technical Barriers to Trade* merupakan tindakan atau kebijakan suatu negara yang bersifat teknis yang dapat menghambat perdagangan internasional yang penerapannya dilakukan sedemikian rupa sehingga menimbulkan hambatan perdagangan. Tujuan dari TBT Agreement tidak lain adalah untuk melindungi kehidupan atau kesehatan manusia, hewan dan tanaman, pelestarian lingkungan, perlindungan kepentingan nasional dan konsumen. Namun demikian, harus dibedakan antara TBT Agreement dengan SPS (*Sanitary and Phytosanitary*) Agreement di mana untuk yang terakhir penekanannya ada pada *scientific evidence*.

Dalam praktek sering dijumpai adanya standard yang beragam dan berbeda dari beberapa negara anggota WTO. Misalkan standard untuk produk mobil, kulkas, sistem operasional komputer dan lainnya. Untuk menghindari keberagaman tersebut negara anggota diminta untuk menggunakan standard-standard internasional atau melalui MRA (*Mutual Recognition Arrangement*).

TBT Agreement berisi aturan-aturan dan prosedur yang berkaitan dengan peraturan teknis (*technical regulation*), standard dan prosedur penilaian kesesuaian (*conformity assessment procedure*). Definisi dari ketiga unsur tersebut diatur dalam Annex 1 TBT Agreement yaitu:

- 1) Regulasi teknis (*technical regulation*): Dokumen yang menetapkan karakteristik produk atau metode proses dan metode produksi yang terkait, termasuk ketentuan

administratif yang digunakan, yang pemenuhannya adalah wajib (*mandatory*). Dokumen tersebut dapat pula mencakup atau secara khusus berkenaan dengan terminologi, simbol, persyaratan pengemasan, penandaan atau pelabelan seperti digunakan pada produk, metode proses atau metode produksi.

- 2) Standard :¹ Dokumen yang disetujui oleh suatu badan yang diakui, yang menyediakan, untuk penggunaan umum dan berulang, peraturan, pedoman atau karakteristik produk atau metode proses dan metode produksi yang terkait, yang pemenuhannya tidak wajib. Dokumen tersebut dapat pula mencakup atau secara khusus berkenaan dengan terminologi, simbol, persyaratan pengemasan, penandaan atau pelabelan seperti yang digunakan pada produk, metode proses atau metode produksi.
- 3) Prosedur penilaian kesesuaian (*conformity assessment procedure*) : Setiap prosedur yang digunakan, langsung atau tidak langsung, untuk menentukan bahwa persyaratan yang relevan dalam peraturan teknis dan standar dipenuhi. Prosedur penilaian kesesuaian mencakup, antara lain, prosedur pengambilan contoh, pengujian dan inspeksi; evaluasi, verifikasi dan jaminan konformitas; registrasi, akreditasi dan persetujuan, serta kombinasinya.

Standard produk dan regulasi teknis merupakan spesifikasi teknis untuk produk khusus atau proses produksi. Standard berbeda dengan regulasi teknis. Standard bersifat sukarela (*voluntary*) yang biasanya ditetapkan oleh industri atau Badan Standarisasi Non-pemerintah², sedangkan regulasi teknis bersifat *mandatory* (*legally binding*) yang biasanya ditujukan untuk melindungi kehidupan atau kesehatan manusia, hewan dan tanaman. Tidaklah mengejutkan bila di sebagian besar negara-negara industri maju dijumpai banyak sekali standard dibandingkan dengan jumlah regulasi teknis.

Memang pada kenyataannya muncul ketegangan antara negara maju dengan negara berkembang berkaitan dengan standar teknis ini. Dari persepsi negara berkembang, standard teknis

negara maju yang diberlakukan untuk produk import negara berkembang dirasa terlalu tinggi (*high-level technical standard*) bahkan terkesan dipaksakan.

Sementara negara berkembang sendiri kekurangan atau tidak mampu memenuhi standard negara maju. Pertanyaan sederhana yang muncul adalah siapa sesungguhnya yang memperoleh manfaat dari standard teknis tersebut?

2. Regulasi Teknis dan Standard

Secara prinsipil bahwa negara anggota harus menjamin bahwa berkenaan dengan peraturan teknis, produk yang diimpor dari wilayah setiap Anggota harus diberikan perlakuan yang tidak kurang menguntungkan ketimbang perlakuan yang diberikan kepada produk nasional serupa, dan produk serupa yang berasal dari negara lain.³ Ini berarti bahwa prinsip *Most Favoured Nation dan National Treatment* tidak boleh dilanggar.

Selanjutnya dalam Artikel 2.2 TBT Agreement dikatakan bahwa anggota harus menjamin bahwa peraturan teknis disusun, ditetapkan dan diterapkan tidak dengan maksud untuk atau tidak dengan dampak menimbulkan hambatan yang tidak perlu dalam perdagangan internasional. Untuk keperluan ini, peraturan teknis tidak boleh lebih menghambat perdagangan, dari pada yang diperlukan untuk memenuhi tujuannya yang sah (*legitimate objective*), dengan mempertimbangkan risiko yang akan timbul seandainya ketentuan tersebut tidak dipenuhi. Tujuan sah tersebut antara lain, persyaratan keamanan nasional; pencegahan praktek yang menyesatkan; perlindungan kesehatan atau keselamatan manusia, kehidupan atau kesehatan hewan atau tanaman, atau lingkungannya.

Artikel 2.2. ini juga mengakui bahwa didalam mengkaji risiko sebagai akibat tidak dipenuhinya tujuan sah tersebut, pemerintah dapat menggunakan beberapa elemen terkait termasuk tersedianya informasi ilmiah dan teknis, teknologi pemrosesan terkait atau kegunaan akhir yang dituju dari produk.

Contoh penerapan Artikel 2.2 ini misalnya upaya pemerintah memberikan perlindungan pada konsumen yang menderita alergi sebagai akibat penggunaan cairan kimia penolak serangga. Dalam

1 Lihat pula Bhagirath Lal Das, 1999, *The World Trade Organization A Guide to the Framework for International Trade*, Zed Books & Third World Network, New York USA, hlm 117.

2 Misalkan : Badan Standarisasi Nasional Indonesia, American National Standards Institute (ANSI), British Standards Institution (BSI)

3 Artikel 2.1 TBT Agreement

karakteristik agar bisa dikatakan sebagai "like product"

3. dari perspektif mana "likeness" (sejenis) tersebut diputuskan

Pada umumnya diakui bahwa konsep "like product" memiliki arti yang berbeda baik dalam konteks yang berbeda maupun penggunaannya. Sebagai contoh bisa dijumpai dalam Kasus *Japan – Alcoholic Beverages II*. Dalam kasus ini Appellate Body memberikan ilustrasi perbedaan-perbedaan ruang lingkup konsep produk sejenis yang ada diantara ketentuan-ketentuan persetujuan WTO seperti berikut ini :

*The accordion of "likeness" stretches and squeezes in different places as different provisions of the WTO Agreement are applied. The width of the accordion in any one of those places must be determined by the particular provision in which the term "like" is encountered as well as by the context and the circumstances that prevail in any given case to which that provision may apply.*⁹

Istilah "like products" dalam Artikel I ayat 1 menjadi isu pembahasan yang menarik dalam GATT Working Party dan Panel Report.¹⁰ Dalam kasus *Spain-Unroasted Coffee*, Panel seharusnya memutuskan apakah berbagai macam kopi yang tergolong unroasted (tidak digoreng/dipanggang, kursip penulis) seperti Kopi 'Colombian Mild', 'other mild', 'unwashed Arabica', 'Robusta' dan kopi lainnya, bisa dikatakan sebagai produk sejenis dalam arti Artikel I ayat 1. Pihak Spanyol tidak mengenakan tarif import pada 'Colombian Mild' dan 'other mild', sementara yang lainnya dikenakan tarif import 7%. Brasilia sebagai negara eksportir kopi 'unwashed Arabica' mengajukan protes kepada Spanyol bahwa tindakan tersebut bertentangan dengan Artikel I ayat 1. Dalam melakukan uji terhadap kasus tersebut, Panel mempertimbangkan berbagai hal :¹¹

1. karakteristik produk
2. tujuan akhir dan
3. rejim tarif dari negara anggota lainnya

Dalam putusannya, Panel menyatakan sebagai berikut :¹²

The Panel examined all arguments that had been advanced during the proceedings for the

justification of a different tariff treatment for various groups and types of unroasted coffee. It noted that these arguments mainly related to organoleptic differences resulting from geographical factors, cultivation methods, the processing of bean, and the genetic factor. The Panel did not consider that such differences were sufficient reason to allow for a different tariff treatment. It pointed out that it was not unusual in the case of agricultural products that the taste and aroma of the end-product would differ because of one or several of the above mentioned factors.

The Panel furthermore found relevant to its examination of the matter that unroasted coffee was mainly, if not exclusively, sold in the form of blends, combining various types of coffee, and that coffee in its end-use, was universally regarded as a well-defined and single product intended for drinking.

The Panel noted that no other contracting party applied its tariff regime in respect of unroasted, non-decaffeinated coffee, in such a way that different types of coffee were subject to different tariff rates.

In the light of the foregoing, the Panel concluded that unroasted, non-decaffeinated coffee bean listed in the Spanish Customs Tariff ... should be considered as "like products" within the meaning of Article I:1.

Disamping tiga kriteria untuk menentukan produk sejenis sesuai dengan Artikel I ayat 1, dapat pula dipertimbangkan rasa (*taste*) dan kebiasaan konsumen. Faktor ini memang bukan faktor yang menjadi pertimbangan dalam kasus *Spain – Unroasted Coffee*.

Masalah lain yang juga patut dipertimbangkan adalah tentang metoda dan proses produksi (*process or production method*). Sebuah produk katakanlah bisa dikatakan 'sejenis' apabila proses atau cara produksinya tidak berpengaruh pada karakter fisik dari produk tersebut. Namun cara ini dianggap tidak relevan dalam kasus *EC – Asbestos*. Akibatnya adalah produk-produk yang dianggap tidak ramah lingkungan tidak dapat diberlakukan beda dengan produk-produk yang ramah lingkungan yang semata-mata didasarkan pada cara dan sistem produksinya berbeda.

Mengacu pada konsep dan kasus-kasus yang

9 Appellate Body Report, *Japan – Alcoholic Beverages II*, 114.

10 Lihat Working Party Report, *Australian Subsidy on Ammonium Sulphate*; GATT Panel Report dalam kaitannya dengan kasus *EEC-Animal Feed Proteins*

11 Peter Van den Bossche, 2005, *The Law and Policy of the World Trade*

12 GATT Panel Report, *Spain – Unroasted Coffee*.

telah diputuskan ada 2 kemungkinan bahwa Clove dan Menthol Cigarettes bukan produk sejenis dan bisa juga sebaliknya. Namun kalau dilihat dari karakter fisik, *end-uses* (pengguna akhir), rasa dan kebiasaan konsumen serta klasifikasi tarif, maka Clove dan Menthol Cigarettes merupakan produk sejenis. Dan yang lebih sederhana adalah Clove dan Menthol Cigarettes merupakan produk yang saling bersaing (berhadapan) atau disebut dengan istilah "*apple to apple*". Oleh karena itu, ketika kedua produk tersebut dinyatakan sebagai produk sejenis, maka konsekuensinya adalah tidak boleh dilakukan diskriminasi dibandingkan dengan produk sejenis lainnya sehingga unsur Artikel 2.1 telah dipenuhi.

Berkaitan dengan penggunaan kata "*necessary*" dalam konteks Artikel XX (b) perlu diwaspadai agar tidak muncul kesewenang-wenangan (*arbitrary*).¹³ Uji terhadap perlunya (*necessary*) pemerintah AS mengeluarkan kebijakan melarang Clove Cigarettes sangat ditentukan oleh panelis. Yang penting adalah jangan sampai kebijakan tersebut sesungguhnya merupakan tindakan untuk melindungi produsen lokal dari ancaman import (*disguised protectionist action*).

Isu terakhir berkaitan dengan merokok dapat merusak kesehatan, harus dilakukan uji *scientific*. Pengetahuan awam menyatakan bahwa merokok dapat merusak kesehatan seperti yang terdapat dalam pelabelan rokok. Namun yang paling penting adalah tidak diskriminatif atas produk sejenis meskipun clove dan menthol cigarette dikategorikan dapat merusak kesehatan.

C. Simpulan

Berdasarkan uraian dan analisis di atas maka dapat disimpulkan sebagai berikut:

1. Pada dasarnya technical barrier to trade mencakup 3 hal yaitu regulasi teknis (*technical regulation*), standard dan conformity assessment procedures (prosedur penilaian kesesuaian).
2. Regulasi teknis mencakup tiga kriteria yaitu berlaku pada suatu produk yang bisa diidentifikasi, menyebutkan karakteristik dari produk dan/ atau proses atau cara produksi yang berkaitan dengan produk tersebut,

bersifat mandatory yaitu kewajiban akan kepatuhan terhadap karakteristik produk yang disebutkan dalam tindakan yang dimaksud

3. Standarisasi produk bersifat sukarela (*voluntary*)
4. Dalam kasus-kasus yang berkaitan dengan hambatan teknis biasanya menggunakan Artikel XX (b) dan (g), XXI (*national security ground*). Penggunaan artikel ini bersifat sepihak (unilateral) dan sudah tentu bertentangan dengan prinsip MFN dan National Treatment.
5. GATT tidak secara eksplisit mengatur tentang "like product" sehingga pendekatan konsep dan kasus merupakan hal yang penting untuk bisa digunakan sebagai sarana untuk meyakinkan panelis di DSB.

DAFTAR PUSTAKA

- Appellate Body Report, European Communities – Trade Description of Sardines, WT/DS231/AB/R (adopted Oct 23, 2002)
- Appellate Body Report, EC – Asbestos
- Bhala, Raj, 2000, *International Trade Law*, Matthew Bender & Company, Second Edition, 2000
- Working Party Report, *Australian Subsidy on Ammonium Sulphate*
- Bossche, Peter Van den, 2005, *The Law and Policy of the World Trade Organization*, Maastricht University, Cambridge University Press,
- Das, Bhagirath Lal, *The World Trade Organisation A Guide to the Framework for International Trade*, Zed Books & Third World Newtwork, New York, USA, 1999
- Pauwelyn, Guzman, *International Trade Law*, 2009, Wolters Kluwer Law and Business, New York

13 Kasus yang bisa direfer menyangkut tindakan sewenang-wenang pemerintah AS dapat ditemui pula dalam "Dolphin Case" sengketa antara AS melawan Mexico.