

**KETIDAKPATUHAN AMERIKA SERIKAT TERHADAP  
PRINSIP *NON-DISCRIMINATION* WTO DALAM SENGKETA  
PERDAGANGAN ROKOK KRETEK DENGAN INDONESIA  
TAHUN 2009-2013**

**Oleh: Stefananda Ade P.  
Mahasiswa Hubungan Internasional  
Universitas Brawijaya**

**ABSTRACT**

The Government of the Republic of Indonesia officially has requested the establishment of the Panel Session presented in the Dispute Settlement Body (DSB) of the WTO (World Trade Organization), on June 22, 2010 in Geneva as legal action on trade barriers are sourced from the publication of the law in the United States , the "Family smoking Prevention and Tobacco Control Act" Public Law 111-31. Section 907." This law prohibits the sale of cigarettes containing all the aroma and flavor (flavored cigarettes) including clove cigarettes other than menthol in the United States and became effective on September 22, 2009, hence, the ban was causing cigarette exports to the United States blocked. The measure of the trade barrier is a form of United States non-compliance against the WTO rules, where each member of WTO shall abide by the international trade in order to run fairly.

Keywords: Trade barrier, clove cigarette, trade, WTO, non compliance

**Pendahuluan**

Pada bulan Juni 2009 Pemerintah Amerika Serikat telah menerbitkan undang-undang "*Family Smoking Prevention and Tobacco Control Act*" *Public Law 111-31. Section 907*" yang kemudian berlaku mulai September 2009 dan telah disahkan oleh Presiden Obama tanggal 22 Juni 2009. Undang-undang ini melarang penjualan semua rokok yang mengandung aroma dan rasa (*flavoured cigarettes*) termasuk rokok kretek

di Amerika Serikat selain mentol dan berlaku efektif pada 22 September 2009.<sup>1</sup> Kathleen Sebelius, *US Health and Human Services Secretary* mengatakan dalam sebuah rilis berita bahwa Presiden Obama berkomitmen untuk melindungi anak-anak dan rakyat Amerika dari bahaya penggunaan tembakau. Undang-undang ini lugas, jujur, dan kuat menggambarkan risiko kesehatan yang diakibatkan dari kegiatan merokok.<sup>2</sup> Tujuan utama dari pemberlakuan Undang-undang tersebut adalah untuk mengatasi masalah kesehatan yang ditimbulkan dari rokok yaitu dengan mengurangi konsumsi rokok pada anak muda. Undang-undang ini juga mengatur larangan penjualan semua rokok yang mengandung aroma dan rasa (*flavoured cigarettes*) termasuk rokok kretek di Amerika Serikat selain menthol.<sup>3</sup> Rokok kretek dianggap sebagai “pintu masuk” bagi perokok pemula sehingga dapat menjadi ketagihan dan selanjutnya menjadi perokok permanen, terlebih konsumen rokok kretek umumnya berusia di bawah 30 tahun. Produk rokok terutama rokok kretek dianggap mengandung zat aditif, berupa cengkeh, sehingga turut dilarang.<sup>4</sup>

Pemerintah Republik Indonesia secara resmi telah mengajukan permintaan pembentukan Panel yang disampaikan dalam Sidang Badan Penyelesaian Sengketa (DSB) WTO (*World Trade Organization*), pada tanggal 22 Juni 2010 di Jenewa sebagai langkah hukum pada sengketa perdagangan yang bersumber dari terbitnya undang-undang di Amerika Serikat untuk mencegah atau mengurangi perokok anak muda, karena jelas merugikan Indonesia sebagai “penguasa” pangsa pasar rokok kretek di Amerika Serikat. Terindikasi bahwa terjadi pendiskriminasian terhadap produk luar negeri. Keanehan ini telah menarik perhatian Indonesia yang kemudian dikaitkan dengan kesesuaian penerapan dari prinsip *non-discrimination* di WTO. Oleh karena itu, prinsip *National Treatment* dalam Pasal III GATT telah dilanggar dalam kasus ini. Larangan konsumsi dan peredaran rokok kretek di Amerika Serikat adalah pelanggaran terhadap *Article 2.2* dari *Agreement on Technical Barriers to Trade (TBT Agreement)* yang mengarah pada bentuk restriksi perdagangan untuk mencapai tujuan kesehatan seperti yang diamanatkan dalam tujuan pokok undang-undang

<sup>1</sup> Republika diakses dari <http://www.republika.co.id/berita/breaking-news/ekonomi/10/06/26/121726-ri-tetap-gugat-as-ke-wto-terkait-rokok-kretek> pada tanggal 10 Desember 2013

<sup>2</sup> *Ibid*

<sup>3</sup> *Ibid*

<sup>4</sup> Reuters, diakses dari <http://www.reuters.com/article/2010/04/12/us-trade-cigarettes-id> pada tanggal 7 Februari 2013

Amerika Serikat tersebut.<sup>5</sup> Peraturan tersebut telah melanggar ketentuan WTO, yaitu secara diskriminatif telah melarang peredaran rokok beraroma seperti kretek, terkecuali beraroma mentol padahal rokok kretek dan rokok menthol dikategorikan sebagai "*like products*" sesuai yang dicantumkan pada *Article 2.1 Agreement on Technical Barriers to Trade (TBT Agreement)*. Sekitar 99% rokok kretek yang beredar di Amerika Serikat adalah produk impor, terutama yang berasal dari Indonesia, sebaliknya rokok bermenthol yang beredar di Amerika Serikat adalah produk dalam negerinya sendiri.<sup>6</sup> Dengan demikian secara implisit Amerika Serikat juga melakukan larangan impor terhadap rokok kretek. Hal ini berimbas pada terhentinya ekspor rokok kretek Indonesia ke Amerika Serikat. Menurut data Kementerian Perdagangan dalam siaran persnya di Jakarta, realisasi ekspor aneka jenis rokok Indonesia ke Amerika Serikat yang pada 2007 sebesar US \$ 11.165.432, turun menjadi US \$ 9.703.991 pada 2008 dan US \$ 8.338.419 pada 2009. Realisasi ekspor produk-produk tersebut pada Januari-Maret 2010 sebesar US \$ 2.531.317, sedikit lebih tinggi dari realisasi pada periode yang sama pada 2009 yang sebesar US \$ 2.531.989.<sup>7</sup> Meski demikian, selama periode itu sama sekali tidak ada ekspor produk *cigarettes tobacco*, yang meliputi rokok kretek. Menggaris bawahi pentingnya industri rokok kretek terhadap negara, mata pencaharian lebih dari enam juta penduduk Indonesia bergantung langsung maupun tidak langsung pada produksi rokok tersebut.<sup>8</sup>

Pada 4 April 2012, Badan Penyelesaian Sengketa WTO telah memperkuat putusan panel yang memenangkan Indonesia dalam kasus sengketa ini dalam laman resminya menerbitkan laporan yang menyebutkan bahwa regulasi Amerika Serikat dalam *Federal Food, Drug, Cosmetic Act* melarang produksi dan penjualan rokok tapi tidak memasukkan rokok menthol tidak konsisten. Panel juga menilai pemberian interval kurang dari enam bulan antara publikasi dan pemberlakuan regulasi teknis. WTO menilai Amerika Serikat telah melakukan diskriminasi perdagangan terhadap rokok kretek Indonesia dan melanggar ketentuan WTO, sehingga WTO pun memenangkan rokok kretek Indonesia dalam perselisihan sengketa perdagangan di *Appellate Body*

<sup>5</sup> Siaran Pers Kemendag, diakses dari <http://www.depdag.go.id> pada tanggal 10 November 2013

<sup>6</sup> *Ibid*

<sup>7</sup> Siaran Pers Kemendag, diakses dari <http://www.depdag.go.id> pada tanggal 10 November 2013

<sup>8</sup> *Ibid*

(AB), Indonesia menang baik di tingkat panel maupun banding.<sup>9</sup> Hingga kurun waktu selama 15 bulan masa *Reasonable Period of Time* (RPT) yang habis masa berlakunya pada tanggal 24 Juli 2013, Amerika Serikat belum melaksanakan keputusan DSB WTO. Indonesia terus berusaha mendesak agar Amerika Serikat melaksanakan keputusan WTO tersebut.<sup>10</sup>

Akibat dari tindakan *non compliance* Amerika Serikat tersebut juga Indonesia menanggung kerugian yang diperkirakan lebih dari US \$160 juta dalam kurun waktu tiga tahun sejak Amerika Serikat memberlakukan undang-undang “*Family Smoking Prevention and Tobacco Control Act*” *Public Law 111-31. Section 907*” sejak tahun 2009.<sup>11</sup> Maka dari itu Indonesia berhak mendapatkan kompensasi tersebut. Badan penyelesaian sengketa WTO telah membentuk Arbitrasi untuk menentukan nilai kompensasi berdasarkan kerugian yang diderita Indonesia berdasarkan ketentuan WTO *Dispute Settlement Understanding* (DSU). Amerika Serikat tidak mematuhi prinsip dasar WTO dan tidak memenuhi tuntutan Indonesia sebagai pihak yang memenangkan sengketa. Sebagai Negara anggota WTO yang terikat dengan segala prinsip dan aturannya, seharusnya Amerika Serikat mentaati segala aturan WTO dan keputusan dari DSB, tetapi Amerika Serikat hingga saat ini tetap melanggar aturan dan prinsip WTO dan belum mengimplementasikan tuntutan Indonesia yang dimenangkan DSB pada kasus sengketa dagang rokok kretek.

### Penyelesaian Sengketa WTO

Pada tahap awal penyelesaian sengketa, Indonesia sebenarnya sudah menempuh jalur konsultasi pada tanggal 7 Maret 2010 dalam upayanya untuk mencari solusi bersama atas undang-undang yang dikeluarkan pemerintah Amerika Serikat.<sup>12</sup> Pada tanggal 13 Mei 2010, Indonesia dan Amerika Serikat juga telah melakukan konsultasi formal dalam kerangka DSB WTO. Namun menurut sumber yang diperoleh dari Kemendag, proses konsultasi yang berlangsung panjang tanpa mencapai kesepakatan dan tidak adanya respon maupun itikad baik dari Amerika Serikat untuk menyelesaikan

<sup>9</sup> *Ibid*

<sup>10</sup> Jaring News, diakses dari <http://jaringnews.com/ekonomi/umum/12979/indonesia-taklukkan-as-di-wto-dalam-sengketa-rokok-kretek> pada 6 februari 2014

<sup>11</sup> Bisnis Indonesia, diakses dari [http://news.bisnis.com/international/Kasus-Rokok-Kretek-RI-Kalahkan-AS-di-WTO,-Berhak-atas-Kompensasi-US\\$160-Juta](http://news.bisnis.com/international/Kasus-Rokok-Kretek-RI-Kalahkan-AS-di-WTO,-Berhak-atas-Kompensasi-US$160-Juta) pada 6 februari 2014

<sup>12</sup> Siaran Pers Kemendag, diakses dari <http://www.depdag.go.id> pada tanggal 10 November 2013

sengketa ini. Terkait dengan jawaban Amerika Serikat mengenai bukti ilmiah bahwa rokok kretek lebih berbahaya dan lebih menyebabkan kecanduan pada konsumen remaja jika dibandingkan dengan rokok menthol. Menurut Menteri Perdagangan Indonesia kala itu Mari Pangestu menjelaskan bahwa berbagai upaya dan *lobby* sudah dilakukan pada saat Rancangan Undang-Undang (RUU) masih dibahas di Kongres. Selama lebih dari empat tahun Indonesia telah menyampaikan protes terkait di berbagai forum bilateral hingga tingkat *senior official* bahkan tingkat menteri baik secara formal maupun informal, akan tetapi tidak menemukan solusi dan kata sepakat.<sup>13</sup>

Pada akhirnya pada 22 Juni 2010 Pemerintah Indonesia mengajukan pembentukan Panel ke Badan Penyelesaian Sengketa (*Dispute Settlement Body*) WTO atas dasar Amerika Serikat sebagai anggota WTO melanggar ketentuan WTO mengenai prinsip *National Treatment Obligation* yang tercantum dalam *Technical Barrier to Trade Agreement* (TBTA).<sup>14</sup> Undang-undang pengendalian tembakau tersebut menyebutkan pada Section 907(a)(1)(A) :

*a cigarette or any of its component parts (including the tobacco, filter, or paper) shall not contain, as a constituent (including a smoke constituent) or additive, an artificial or natural flavor (other than tobacco or menthol) or an herb or spice, including strawberry, grape, orange, clove, cinnamon, pineapple, vanilla, coconut, licorice, cocoa, chocolate, cherry, or coffee, that is a characterizing flavor of the tobacco product or tobacco smoke. Nothing in this subparagraph shall be construed to limit the Secretary's authority to take action under this section or other sections of this Act applicable to menthol or any artificially or natural flavor, herb, or spice not specified in this subparagraph.*<sup>15</sup>

Indonesia, yang merupakan eksportir rokok kretek, keberatan dengan hukum yang memperlakukan rokok kretek tidak adil daripada rokok menthol karena dianggap Amerika Serikat melakukan kegiatan yang menguntungkan diri sendiri. Amerika Serikat telah melanggar Pasal 2.1 dan 2.2 dari Persetujuan tentang Hambatan Teknis Perdagangan (*TBT Agreement*) dan Pasal III GATT (*General Agreement on Tariff and Trade*) 1994, penggunaan *Article XX GATT 1994* tanpa disertai bukti ilmiah. Pada

<sup>13</sup> *Ibid.*

<sup>14</sup> *Ibid.*

<sup>15</sup> "Tobacco Product Regulation and the WTO: US – Clove Cigarettes", O'Neill Institute for National and Global Health Law, Georgetown Law, diakses dari [http://www.law.georgetown.edu/oneillinstitute/documents/2011-09-12\\_O'Neill%20Institute%20Briefing%20Paper%20US%20-%20Clove%20Cigarettes.pdf](http://www.law.georgetown.edu/oneillinstitute/documents/2011-09-12_O'Neill%20Institute%20Briefing%20Paper%20US%20-%20Clove%20Cigarettes.pdf) pada tanggal 10 Februari 2014

akhirnya DSB WTO telah setuju untuk membentuk panel pada 24 Juli 2010.<sup>16</sup> Kemudian ditetapkan tiga orang yang menduduki anggota panel, yaitu Mr. Ronald Saborio dari Costa Rica sebagai ketua; serta Mr. Ichiro Araki dari Jepang dan Mr. Hugo Cayrius dari Uruguay sebagai anggota.<sup>17</sup> Seperti yang sudah dijelaskan pada mekanisme penyelesaian sengketa WTO di atas bahwa pemilihan siapa yang berhak menjadi anggota panel adalah orang-orang yang memiliki kualitas dan berpengalaman dalam menangani kasus yang sama. Selain itu dipilih juga delapan Negara yang menjadi pihak ketiga, yaitu Brazil, Kolombia, Republik Dominika, Uni Eropa, Guatemala, Meksiko, Norwegia dan Turki.<sup>18</sup> Harapan dari terbentuknya panel tersebut adalah tentu saja agar sengketa dagang tersebut dapat diselesaikan dengan objektif sesuai aturan yang berlaku dan menegakkan keadilan diantara Negara anggota WTO khususnya dalam hal ini Indonesia sebagai pihak yang menggugat.

Panel telah menemukan pelanggaran Pasal 2.1 *TBT Agreement*, yaitu bahwa kebijakan Amerika Serikat tersebut tidak sesuai dengan ketentuan WTO karena rokok kretek dan rokok mentol adalah produk sejenis (*like products*) dan keduanya memiliki daya tarik yang sama bagi kaum muda.<sup>19</sup> Menurut WTO, kebijakan yang membedakan perlakuan terhadap dua produk sejenis merupakan tindakan yang tidak adil (*less favourable*). Pasal 2.1 *TBT Agreement* juga menetapkan prinsip non-diskriminasi :

*Members shall ensure that in respect of technical regulations, products imported from the territory of any Member shall be accorded treatment no less favourable than that accorded to like products of national origin and to like products originating in any other country.*<sup>20</sup>

Yang dimaksudkan adalah tiap anggota harus memastikan bahwa dalam hal regulasi teknis, produk impor dari Negara lain harus diperlakukan sama dengan produk domestik dan produk yang disukai dari Negara lain. Selain itu juga Panel juga menemukan bahwa rokok kretek dan rokok menthol adalah produk yang sejenis “*like*

<sup>16</sup> Siaran Pers Kemendag, diakses dari <http://www.depdag.go.id> pada tanggal 10 November 2013

<sup>17</sup> Lucas Ballet, *Losing Flavor: Indonesia's WTO Complaint Against the U.S. Ban on Clove Cigarettes*, American University Washington College of Law, 2011

<sup>18</sup> *Ibid.*

<sup>19</sup> “*Tobacco Product Regulation and the WTO: US – Clove Cigarettes*”, O’Neill Institute for National and Global Health Law, Georgetown Law, diakses dari [http://www.law.georgetown.edu/oneillinstitute/documents/2011-09-12\\_O'Neill%20Institute%20Briefing%20Paper%20US%20-%20Clove%20Cigarettes.pdf](http://www.law.georgetown.edu/oneillinstitute/documents/2011-09-12_O'Neill%20Institute%20Briefing%20Paper%20US%20-%20Clove%20Cigarettes.pdf) pada tanggal 10 Februari 2014

<sup>20</sup> *Ibid.*

*product*".<sup>21</sup> Pelanggaran terhadap prinsip non diskriminasi dapat terjadi jika adanya diskriminasi terhadap barang-barang yang sejenis. Tetapi panel tidak mengabulkan gugatan kedua Indonesia pada Pasal 2.2 *TBT Agreement* tentang perlu atau tidaknya pelanggaran rokok kretek tersebut.<sup>22</sup> Panel menilai bahwa Indonesia tidak membawa bukti yang cukup bahwa pelarangan rokok kretek oleh Amerika Serikat lebih bersifat menghambat perdagangan daripada karena persaingan perdagangan dan tidak bertujuan untuk mengurangi jumlah konsumen muda di Amerika Serikat. Pada akhirnya, panel mencatat bahwa pelarangan penjualan rokok beraroma sebenarnya adalah salah satu dari langkah-langkah yang telah direkomendasikan dalam *Framework Convention on Tobacco Control* (FCTC) yang terkandung dalam Pedoman *Partial World Health Organization* (WHO).<sup>23</sup>

WTO menilai Amerika Serikat telah melakukan diskriminasi terhadap produk rokok kretek Indonesia yang merupakan produk impor dan melanggar ketentuan WTO, sehingga WTO pun memenangkan rokok kretek Indonesia dalam perselisihan sengketa perdagangan di *Appellate Body* (AB). Kemenangan Indonesia tersebut tercatat dalam *Recourse to Article 22.2 of DSU by Indonesia* atas kasus United States "*Measures Affecting the Production of Clove Cigarettes*" (DS 406).<sup>24</sup>

Pada akhirnya pada 2 September 2011 WTO telah memperkuat keputusan Panel, hingga pada 5 Januari 2012 Amerika Serikat mengajukan banding ke *Appellate Body* WTO. Sampai pada akhirnya AB memutuskan untuk kembali memperkuat keputusan Panel bahwa Amerika Serikat telah melanggar prinsip non diskriminasi dan mengeluarkan kebijakan yang tidak konsisten. AB menemukan bahwa kebijakan Amerika Serikat juga melanggar Pasal 2.12 *TBT Agreement*, karena tidak memberikan waktu yang cukup (*reasonable interval*) antara sosialisasi kebijakan dan waktu penetapan kebijakan.<sup>25</sup> Penerapan kebijakan tersebut juga melanggar Pasal 2.9.2 *TBT Agreement* yang mengharuskan dilakukannya notifikasi kepada semua anggota melalui Sekretariat WTO.<sup>26</sup> AB telah mengeluarkan rekomendasi kepada DSB untuk meminta

<sup>21</sup> *Ibid.*

<sup>22</sup> *Ibid.*

<sup>23</sup> *Ibid.*

<sup>24</sup> Lucas Ballet, *Losing Flavor: Indonesia's WTO Complaint Against the U.S. Ban on Clove Cigarettes*, American University Washington College of Law, 2011

<sup>25</sup> *Ibid.*

<sup>26</sup> *Ibid.*



Pemerintah Amerika Serikat agar segera mengimplementasikan rekomendasi sesuai dengan ketentuan dari TBT Agreement. Hingga kurun waktu selama 15 bulan masa *Reasonable Period of Time* (RPT) yang habis masa berlakunya pada tanggal 24 Juli 2013, Amerika Serikat belum melaksanakan dan mengimplementasikan keputusan DSB WTO. Indonesia terus berusaha mendesak agar Amerika Serikat melaksanakan keputusan WTO tersebut.<sup>27</sup> Akibat dari tindakan *non compliance* Amerika Serikat tersebut juga Indonesia menanggung kerugian yang diperkirakan lebih dari US \$160 juta dalam kurun waktu tiga tahun sejak Amerika Serikat memberlakukan undang-undang anti tembakau tersebut. Maka dari itu Indonesia berhak mendapatkan kompensasi tersebut. Badan penyelesaian sengketa WTO telah membentuk Arbitrasi untuk menentukan nilai kompensasi berdasarkan kerugian yang diderita Indonesia berdasarkan ketentuan WTO *Dispute Settlement Understanding* (DSU).

### Prinsip non-diskriminasi WTO

Prinsip dasar WTO adalah tidak boleh adanya perbedaan perlakuan atas barang produsen luar dan dalam negeri, dan tidak boleh membedakan pada *partner* dagang dari Negara lain yaitu, prinsip *National Treatment* yang terletak dalam Pasal III GATT telah dilanggar dalam kasus ini.<sup>28</sup> *National Treatment* adalah prinsip non diskriminasi yang ada dalam WTO dimana negara-negara anggota WTO wajib memperlakukan barang ekspor dan barang impor dengan sama atau setara. Negara tidak boleh memperlakukan barang ekspor dan barang impor berbeda yang telah memiliki dokumen resmi mengenai bea impor maupun pajak-pajak yang lainnya. Prinsip *National Treatment* telah tercantum pada tiga persetujuan utama WTO (pasal 3 GATT, pasal 17 GATS dan pasal 3 TRIPs).<sup>29</sup> Tujuan dari prinsip ini adalah supaya tidak terjadi hambatan dagang terhadap produsen luar. Prinsip *National Treatment* sendiri terkandung pada aturan WTO dalam perdagangan pada komoditas pertanian, yaitu pada *TBT Agreement* dan

<sup>27</sup> Jaring News, diakses dari <http://jaringnews.com/ekonomi/umum/12979/indonesia-taklukkan-as-di-wto-dalam-sengketa-rokok-kretek> pada 6 februari 2014

<sup>28</sup> Sjamsul Arifin, *Kerja Sama Perdagangan Internasional: Peluang Dan Tantangan Bagi Indonesia*, Jakarta Elex Media Komputindo, 2007.hlm 82

<sup>29</sup> *Ibid.*



*Sanitary and Phytosanitary*, yang merupakan pasal yang telah dilanggar Amerika Serikat.<sup>30</sup>

*Technical Barriers to Trade Agreement* merupakan persetujuan yang menjelaskan tentang penerapan standar, prosedur sertifikasi dan pengujian mutu barang dengan tujuan perlindungan keselamatan, kesehatan konsumen dan lingkungan hidup ataupun lainnya yang berkaitan dengan hal tersebut namun tidak boleh menimbulkan hambatan perdagangan (*unnecessary barriers to trade*). Perjanjian ini dibuat sebagai jaminan kualitas pada suatu produk ekspor sehingga dapat memberikan perlindungan kesehatan manusia, hewan, tumbuhan dan lingkungan hidup. Dalam perjanjian ini, seluruh Negara anggota WTO wajib menggunakan standar kualitas yang telah disepakati, misalnya menggunakan standar ISO. *TBT Agreement* berlaku terutama dalam hal, regulasi teknis, standar produk dan prosedur penilaian tentang kepatuhan. Dalam *TBT Agreement* yang digunakan sebagai dasar gugatan di atas, terdapat beberapa kalimat yang dapat menimbulkan persepsi yang berbeda diantara Negara-negara anggota WTO, kemungkinan juga dikarenakan karena penggunaan tata bahasa yang umum. Di dalam beberapa aturan-aturan WTO yang lainnya, peraturan yang terkandung dalam *TBT Agreement* memiliki kedekatan sehingga dapat menimbulkan *overlap* ketika pengaplikasiannya. Di dalam *TBT Agreement* lampiran 1.1, suatu kebijakan dapat dikategorikan sebagai regulasi teknis ketika, 1) kebijakan tersebut berlaku pada suatu produk yang bisa diidentifikasi; 2) dokumen tersebut menyebutkan ciri dari suatu produk atau proses produksi; dan 3) kepatuhan terhadap karakteristik produk yang disebutkan dalam tindakan tersebut adalah wajib atau bersifat memerintah.<sup>31</sup> Penentuan ukuran suatu kebijakan dapat dikategorikan sebagai regulasi teknis, standar produk dan prosedur penilaian tentang kepatuhan yang terkandung di dalam *TBT Agreement* lampiran 1.1 sering menimbulkan perdebatan di antara Negara-negara anggota WTO hal ini terjadi akibat adanya perbedaan persepsi untuk menentukan ukuran mengidentifikasi regulasi teknis, seperti pada kasus WTO yang pernah ada yaitu EC-Asbestos dan EC-Sardines.<sup>32</sup>

<sup>30</sup> *Ibid.*

<sup>31</sup> WTO *E-Learning*, diunduh dari [http://etraining.wto.org/admin/files/Course\\_399/CourseContents/TBT-R4-E-Print.pdf](http://etraining.wto.org/admin/files/Course_399/CourseContents/TBT-R4-E-Print.pdf) pada 10 Februari 2014

<sup>32</sup> WTO *E-Learning*, diunduh dari [http://etraining.wto.org/admin/files/Course\\_399/CourseContents/TBT-R4-E-Print.pdf](http://etraining.wto.org/admin/files/Course_399/CourseContents/TBT-R4-E-Print.pdf) pada 10 Februari 2014

Panel telah menemukan pelanggaran Pasal 2.1 *TBT Agreement*, yaitu bahwa kebijakan Amerika Serikat tersebut tidak sesuai dengan ketentuan WTO karena rokok kretek dan rokok mentol adalah produk sejenis (*like products*) dan keduanya memiliki daya tarik yang sama bagi kaum muda. Menurut WTO, kebijakan yang membedakan perlakuan terhadap dua produk sejenis merupakan tindakan yang tidak adil (*less favourable*). Konsep *like products* merupakan kunci dari penerapan prinsip non diskriminasi dalam aturan-aturan WTO. Hingga kini belum ada definisi yang pasti mengenai konsep tersebut, WTO sendiri tidak menyediakannya. Namun dalam beberapa sengketa yang pernah ada, WTO menggunakan faktor-faktor atau kondisi produk yang dapat digunakan sebagai alat identifikasi produk sejenis, yaitu: 1) karakteristik fisik barang tersebut; 2) kebiasaan dan pilihan konsumen pada barang tersebut; 3) kegunaan akhir barang tersebut; dan 4) klasifikasi tarif internasional dari barang tersebut.<sup>33</sup> Konsep dari *like products* adalah hal yang sering menimbulkan masalah dalam mengidentifikasi suatu produk karena sering menimbulkan ambiguitas yang menyebabkan multipersepsi diantara negara-negara anggota. Bisa saja dalam suatu kasus perdagangan, negara yang terlibat berdalih bahwa produk yang disengketakan bukan produk yang sejenis dan juga menyebabkan panel kesulitan untuk mengidentifikasi karena belum ada definisi yang pasti terkait konsep *like products*.

Di sisi lain, panel telah memutuskan untuk tidak mengabulkan gugatan kedua Indonesia pada Pasal 2.2 *TBT Agreement* tentang perlu atau tidaknya pelanggaran rokok kretek tersebut.<sup>34</sup> Panel sendiri menilai bahwa tidak ada bukti yang cukup untuk membuktikan bahwa pelarangan rokok kretek yang dilakukan oleh Amerika Serikat lebih bersifat menghambat perdagangan daripada karena adanya persaingan perdagangan dan tidak bertujuan untuk mengurangi jumlah konsumen muda di Amerika Serikat. Pada akhirnya, panel mencatat bahwa pelarangan penjualan rokok beraroma

<sup>33</sup> Robert E. Hudec, "*Like Product*": *The Differences in Meaning in GATT Articles I and III*, diunduh dari <http://worldtradelaw.net/articles/hudeclikeproduct.pdf> pada tanggal 11 Februari 2014

<sup>34</sup> "*Tobacco Product Regulation and the WTO: US – Clove Cigarettes*", O'Neill Institute for National and Global Health Law, Georgetown Law, diakses dari [http://www.law.georgetown.edu/oneillinstitute/documents/2011-09-12\\_O'Neill%20Institute%20Briefing%20Paper%20US%20-%20Clove%20Cigarettes.pdf](http://www.law.georgetown.edu/oneillinstitute/documents/2011-09-12_O'Neill%20Institute%20Briefing%20Paper%20US%20-%20Clove%20Cigarettes.pdf) pada tanggal 10 Februari 2014

sebenarnya adalah salah satu dari langkah-langkah yang telah direkomendasikan dalam *Framework Convention on Tobacco Control* (FCTC) oleh *World Health Organization* (WHO).<sup>35</sup> Penulis sendiri menilai bahwa tidak adanya konsistensi putusan Panel untuk menegakkan aturan dalam WTO. Jika Negara-negara diwajibkan harus mematuhi prinsip non diskriminasi sehingga tidak boleh menimbulkan hambatan dagang, namun panel sendiri mencatat bahwa Amerika Serikat telah melakukan rekomendasi dari FTCT WHO untuk mengendalikan bahaya tembakau. Dalam hal ini panel telah menggunakan acuan dari WHO untuk menilai pelanggaran pada pasal 2.2 *TBT Agreement*. Hal ini menurut penulis menimbulkan kerancuan bahwa organisasi mana yang harus dipatuhi agar perdagangan berjalan lancar.

Agar tidak terjadi hambatan dagang dengan dalih kesehatan maka WTO sendiri telah membuat ketentuan lanjutan yang terkandung dalam perjanjian *Sanitary and Phytosanitary measures* (SPS). SPS sendiri adalah perlunya Negara-negara anggota WTO untuk tidak hanya melindungi konsumen dalam negeri dari produk yang mengandung bahan berbahaya, namun juga untuk meminimalisir dampak negatif dari pemberlakuan perjanjian SPS pada perdagangan internasional dalam hal ini adalah hambatan dagang. Jadi persetujuan tersebut dibuat agar Negara-negara anggota WTO tidak menggunakan alasan kesehatan demi melindungi konsumen domestiknya dari produk-produk luar yang dianggap berbahaya untuk tujuan proteksi perdagangan. Pemerintah bisa saja dapat bertindak lebih jauh dengan cara sengaja membuat aturan atau kebijakan dengan sewenang-wenang yang menimbulkan hambatan dagang. Untuk mencapai kepentingan nasional atau karena adanya aktor domestik yang mempengaruhi pemerintah untuk mengeluarkan kebijakan yang bersifat lebih menguntungkan pada produsen-produsen domestik. Yang juga menjadi masalah di sini adalah *TBT Agreement* sendiri tidak memiliki atau menunjuk badan atau lembaga khusus sebagai yang berwenang untuk mengeluarkan atau menetapkan standar internasional suatu produk. Hal tersebut bisa menimbulkan saling klaim antar Negara yang bersengketa mengenai penelitian ilmiah suatu produk, satu pihak bisa mengklaim bahwa produknya tidak berbahaya dengan membawa bukti ilmiah sendiri, satu pihak yang lain juga dapat mengklaim bahwa produk tersebut berbahaya dengan bukti ilmiahnya sendiri seperti

---

<sup>35</sup> *Ibid.*

pada kasus sengketa dagang rokok kretek ini. Sama seperti pada penggunaan pasal *SPS Agreement* jika digunakan Indonesia, namun karena TBT dan *SPS Agreement* bersifat eksklusif maka dalam hal ini salah satu dari keduanya yang harus dipilih. Sifat keeksklusifan juga dapat menimbulkan *overlap*, aturan mana yang harus diikuti dan digunakan sebagai bahan pertimbangan kebijakan yang akan diambil Negara dan menentukan dasar gugatan jika terjadi sengketa perdagangan seperti pada kasus ini.

Larangan impor rokok kretek yang telah dilakukan oleh Amerika Serikat juga tidak sesuai dengan ketentuan Pasal XX GATT-WTO dan Pasal 2 ayat dan 3 SPS (*Sanitary and Phytosanitary measures*).<sup>36</sup> Tindakan tersebut diskriminatif dan sewenang-wenang karena peredaran rokok menthol di Amerika Serikat tidak dilarang dan semua hampir rokok menthol yang beredar di pasaran adalah produksi domestiknya. Secara logis dapat ditarik kesimpulan bahwa jika Amerika Serikat ingin melindungi warganya dari pengaruh buruk rokok maka seharusnya rokok jenis apa pun yang menyebabkan pengaruh buruk bagi warganya juga harus dilarang. Tujuan utama dari pemberlakuan Undang-undang tersebut adalah untuk mengatasi masalah kesehatan yang ditimbulkan dari rokok yaitu dengan mengurangi konsumsi rokok pada anak muda. Namun demikian, data menunjukkan bahwa 43 persen anak muda Amerika Serikat mengkonsumsi rokok menthol atau sekitar 25 persen dari keseluruhan rokok yang dikonsumsi di Amerika Serikat. Sebaliknya, konsumsi rokok kretek hanya mencapai kurang dari satu persen dari keseluruhan konsumsi rokok di Amerika Serikat (0,09%) dan konsumsi rokok pada anak muda (0,05%).<sup>37</sup> Melihat data-data tersebut bahwa tujuan Undang-undang tersebut sangat tidak efektif bila hanya rokok kretek yang dilarang, karena tingkat konsumsi rokok kretek relatif sangat sedikit dibanding rokok menthol, dapat dilihat bahwa pelarangan rokok kretek oleh Amerika Serikat akan meningkatkan jumlah konsumsi rokok menthol yang diproduksi oleh perusahaan Amerika Serikat sendiri.

---

<sup>36</sup> Implementasi Prinsip Kehati-hatian Dalam *Sanitary And Phytosanitary Agreement*, Studi Kasus: Keputusan Appellate Body WTO Dalam Kasus Hormone Beef Antara Uni Eropa Dengan Amerika Serikat diakses dari [http://journal.uui.ac.id/index.php/jurnal-fakultas\\_hukum/article/view/1074/1810](http://journal.uui.ac.id/index.php/jurnal-fakultas_hukum/article/view/1074/1810) pada 11 Februari 2014

<sup>37</sup> Siaran Pers Kemendag, diakses dari <http://www.depdag.go.id> pada tanggal 10 November 2013

## Tindakan Non-Compliance Amerika Serikat

### a. Ditinjau dari aturan WTO

Demi mewujudkan keteraturan Internasional, peran suatu organisasi internasional diperlukan dan bagaimana Negara-negara anggotanya mampu dan mau secara aktif untuk mematuhi prinsip dan aturan-aturan organisasi internasional yang telah dibuat dan disepakati bersama. Persoalannya adalah apakah suatu Negara memiliki tingkat kepatuhan yang sama dan memahami posisinya dalam keanggotaan suatu organisasi internasional yang dapat mengakibatkan suatu sengketa ataupun persoalan antar Negara bisa muncul karena ketidakpatuhannya pada hukum internasional yang berlaku.<sup>38</sup> Chayes juga menganalisa mengapa suatu Negara bisa patuh dan sebaliknya mengapa suatu Negara juga bisa juga tidak patuh pada perjanjian internasional pada upayanya mempelajari kepatuhan Negara pada hukum dan perjanjian internasional. Dalam bukunya Chayes mengidentifikasi setidaknya ada tiga hal yang menyebabkan ketidakpatuhannya Negara, yaitu *ambiguity*, *capability* dan *temporal dimension*.<sup>39</sup> *Ambiguity* adalah suatu keadaan dimana tidak adanya kesaksamaan yang jelas dalam interpretasi aturan-aturan dalam rezim, yang bersumber dari tata bahasa yang tepat sehingga dapat diterima oleh semua Negara anggota. Ketika aturan-aturan disusun dengan bahasa-bahasa yang umum, maka menimbulkan banyak interpretasi dalam suatu perjanjian untuk menyelesaikan sebuah sengketa. Ketidakjelasan dalam perumusan aturan-aturan tersebut membuat Negara anggota suatu rezim berada pada tataran ambiguitas, sehingga Negara sulit menentukan aturan apa yang diperbolehkan dan yang dilarang pada sebuah rezim. Hal ini senada dengan apa yang dikemukakan Martin Dixon bahwa ketidaktaatan yang terjadi dalam praktek hubungan internasional lebih sering dikarenakan ketidakjelasan dalam sumber hukum internasional itu sendiri sehingga menimbulkan multitafsir daripada kesengajaan negara untuk melanggar hukum internasional.<sup>40</sup> *Capability* atau kapabilitas merupakan keadaan dimana Negara yang menjadi anggota suatu rezim internasional tidak memiliki kemampuan atau

<sup>38</sup> Beth A. Simmons & Richard H. Steinberg, *International Law and International Relations*, Edinburg: Cambridge University Press, 2007. Hlm.66

<sup>39</sup> *Ibid.* hlm.77

<sup>40</sup> Martin Dixon, *Text on International Law*, Martinus Nijhoff, 2001, hlm. 23

keterbatasan untuk melaksanakan dan mematuhi aturan-aturan yang ada.<sup>41</sup> Chayes mencotuhkan kasus Uni Soviet pada tahun 1980an ketika Uni Soviet tidak mampu melaksanakan penghancuran senjata nuklir yang telah diatur pada perjanjian *START*. Hal tersebut disebabkan karena keterbatasan sumber daya alam (SDA) ataupun sumber daya manusia (SDM) dan pengetahuan yang dimiliki untuk melaksanakannya. Yang terakhir adalah *temporal dimension*, yaitu aspek yang terkandung dalam dimensi perubahan sosial dan politik yang dapat mempengaruhi efektifitas suatu rezim.<sup>42</sup> Dinamika hubungan internasional yang terus terjadi menyebabkan sistem dalam suatu rezim internasional memerlukan waktu untuk melakukan adaptasi dan respon yang sempurna. Adanya hal tersebut membuat Negara-negara anggota kesulitan untuk melakukan respon dan penyesuaian untuk mematuhi aturan-aturan yang telah disepakati bersama.

Dalam penjabaran di atas dapat diketahui bahwa Amerika Serikat tidak mematuhi prinsip dasar WTO dan tidak memenuhi tuntutan Indonesia sebagai pihak yang memenangkan sengketa perdagangan rokok kretek. Sebagai Negara anggota WTO yang terikat dengan segala prinsip dan aturannya, seharusnya Amerika Serikat mentaati segala aturan WTO dan keputusan dari DSB, tetapi Amerika Serikat hingga saat ini tetap melanggar aturan dan prinsip WTO dan belum mengimplementasikan tuntutan Indonesia yang dimenangkan DSB pada kasus sengketa dagang rokok kretek.

Terkait dengan konsep legalitas, yaitu bentuk khusus dari institusionalisasi atau pelembagaan kerjasama yang menggambarkan bagaimana Negara-negara anggota suatu rezim yang saling terlibat ketika membentuk suatu kerjasama dan perjanjian internasional. Mereka menjelaskan adanya derajat atau tingkatan hukum internasional dari bentuknya yang paling kuat atau mengikat hingga yang paling lemah sehingga dapat dilihat bentuk perjanjian mana yang paling sering ditaati atau juga tidak ditaati oleh Negara-negara anggota sebuah rezim.

---

<sup>41</sup> Beth A. Simmons & Richard H. Steinberg, *International Law and International Relations*, Edinburg: Cambridge University Press, 2007. Hlm.80

<sup>42</sup> *Ibid.* hlm.83

**Tabel Klasifikasi Bentuk Legalisasi Internasional**

<i>Type</i>	<i>Obligation</i>	<i>Precision</i>	<i>Delegation</i>	<i>Examples</i>
<b><i>Ideal type :</i></b> <b><i>Hard Law</i></b>				
I	Hard	Hard	Hard	WTO-TRIPs; European Human rights Convention; ICC
II	Hard	Low	Hard	EEC Antitrust, Art. 85-6; WTO national treatment
III	Hard	Hard	Low	U.S-Soviet arms control treaties; Montreal Protocol
IV	Low	Hard	Low (Moderate)	UN Committee on Sustainable Development (Agenda 21)
V	Hard	Low	Low	Vienna Ozone Convention; European Framework Convention on National Minorities
VI	Low	Low	Hard (moderate)	UN specialized agencies; World Bank; OSCE High Commissioner on National Minorities
VII	Low	Hard	Low	Helsinki Final Act;



				Nonbinding Forest Principles; technical standards
<i>Ideal Type :</i>				

**Sumber:** Beth A. Simmons & Richard H. Steinberg, *International Law and International Relations*, Edinburg: Cambridge University Press, 2007. Hlm.119

Dari tabel klasifikasi bentuk legalisasi internasional di atas dapat dilihat bahwa ketentuan *National Treatment* WTO, yaitu prinsip non diskriminasi yang ada dalam WTO dimana negara-negara anggota WTO wajib memperlakukan barang ekspor dan barang impor dengan sama atau setara lemah secara *precision*. Dalam buku yang berjudul *Legalization and World Politics* yang merupakan tulisan dari Kenneth W. Abbott, Robert O. Keohane, Andrew Moravcsik, Anne Maria Slaughter, Duncan Snidal sendiri menjelaskan bahwa untuk mengukur tingkatan legalisasi dari sebuah organisasi internasional dapat dibagi menjadi tiga dimensi yaitu *obligation*, *precision* dan *delegation*. Masing-masing dimensi terdapat tingkatannya sendiri yaitu *soft legalization* dan *hard legalization*. *Obligation* adalah diukur dari seberapa kuat Negara dan aktor hubungan internasional lainnya terikat dalam suatu aturan dan komitmen untuk bekerjasama dalam arti lain lebih spesifik yaitu perilaku Negara yang terikat dalam aturan-aturan, prosedur dan diskursus hukum domestik dan internasional.<sup>43</sup> *Precision* dalam kamus bahasa berarti keseksamaan atau ketelitian dalam arti kata lain berarti tingkat keakuratan dan *delegation* yaitu pemberian otoritas pada pihak ketiga atau jaminan kekuasaan pada pihak ketiga untuk mengimplementasikan, menafsirkan, mengaplikasikan peraturan serta menyelesaikan sebuah sengketa.<sup>44</sup> *National Treatment* WTO dikategorikan lemah dalam dimensi *precision*. *Precision* sendiri memiliki arti bahwa aturan-aturan yang disepakati dituliskan secara jelas sehingga tidak menimbulkan ambiguitas, dimana yang akan menjadi pedoman bagi aktor-aktor yang terlibat berperilaku dan memberi batasan-batasan untuk meninterpretasi pasal-pasal sebuah perjanjian internasional. Jika ketentuan *National Treatment* dikategorikan *low*

<sup>43</sup> *Ibid.* hlm.121

<sup>44</sup> *Ibid.* hlm.127

dalam dimensi *precision* berarti bahwa ketentuan tersebut menimbulkan ambiguitas dimana Negara-negara yang terlibat dalam WTO seringkali memiliki pemahaman yang berbeda pada definisi *National Treatment*, sehingga menyebabkan sering munculnya sengketa dagang diantara Negara anggota WTO.

#### **b. Ditinjau dari Posisi Keanggotaan AS di WTO**

Faktor kepatuhan Amerika Serikat terhadap WTO juga dapat dilihat dari posisi keanggotaan Amerika Serikat di WTO, yaitu dapat dilihat dari faktor sejarah pembentukan WTO, sifat keanggotaan di WTO, dan kontribusinya dalam WTO. Pertama terkait dengan posisi Amerika Serikat dalam inisiatif pembentukan WTO. Terbentuknya WTO tidak lepas dari peran besar dari Amerika Serikat. Pada akhir Perang Dunia ke II, Negara-negara pemenang mengambil berbagai upaya untuk menunjang perbaikan perekonomian dunia, salah satunya dengan mendorong liberalisasi perdagangan internasional, yaitu terbentuknya International Trade Organization (ITO).<sup>45</sup> Namun pemerintah Amerika Serikat menolak untuk menandatangani piagam ITO karena dianggap terlalu ketat dan Negara anggota yang lain kesulitan untuk meratifikasi ITO. Oleh karena itu ITO kemudian diganti menjadi General Agreement on Tariff and Trade (GATT).<sup>46</sup> Sejarah dari GATT sendiri tidak lepas dari berbagai faktor politis maupun ekonomis. Pembentukan GATT sendiri merupakan inisiatif dari Amerika Serikat dan sekutu utamanya Inggris saat Perang Dunia ke II berlangsung. GATT sebagai lembaga yang mengakomodir perdagangan internasional paska Perang Dunia ke II tujuannya untuk menjamin kelancaran perdagangan internasional. Prinsip perdagangan GATT semula berasal dari Amerika Serikat, yaitu penerapan undang-undang Reciprocal Trade Agreement of 1934, yang berisi memberikan wewenang kepada Presiden Amerika Serikat untuk melakukan negosiasi kepada Negara asing mengenai penurunan tarif sebesar 50 % jika Negara asing tersebut mau memperlakukan produk Amerika Serikat sama dan melaksanakan prinsip perlakuan yang sama terhadap produk asing dengan Negara yang menjadi mitra

<sup>45</sup> Diakses dari [http://www.wto.org/english/thewto\\_e/whatis\\_e/tif\\_e/fact4\\_e.htm](http://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/fact4_e.htm) pada tanggal 11 Februari 2014

<sup>46</sup> *Ibid.*

dagang Amerika Serikat<sup>47</sup>. Prinsip yang semula diterapkan untuk kerjasama bilateral kemudian dicoba secara multilateral dalam GATT. Kemudian GATT berubah menjadi WTO pada putaran Uruguay tahun 1994.<sup>48</sup>

Kontribusi Negara anggota dalam WTO ditentukan *oleh market share* perdagangan internasional (%). Berdasarkan pada perdagangan barang, jasa dan hak kekayaan intelektual selama lima tahun terakhir.<sup>49</sup> Dari data yang diperoleh bahwa Amerika Serikat menjadi Negara yang mempunyai market share terbesar daripada Negara anggota WTO yang lain, yakni sebesar 11,709 % lebih besar daripada China 7,697 % dan Jerman 8,554 % pada tahun 2013.<sup>50</sup> Selain itu Amerika Serikat juga sering memberikan hibah berupa dana program kepada WTO, dari data yang diperoleh pada tahun 2007 Amerika Serikat pernah memberikan dana pada tahun 2007 US\$ 110 ribu untuk membantu Negara berkembang untuk mengimplementasi SPS Agreement, kemudian pada tahun 2008 bantuan sebesar US\$ 150 ribu untuk proyek standar kesehatan tumbuhan dan hewan, lalu pada tahun 2009 Amerika Serikat memberikan bantuan sebesar US\$ 950 ribu ke Doha Development Agenda Global Trust Fund (DDAGTF) dan masih banyak lagi.<sup>51</sup>

Keanggotaannya dalam WTO telah mendorong Amerika Serikat untuk menjaga dan membuka pasar sendiri, untuk kepentingan konsumen dan produsen Amerika Serikat. Hal ini juga mendorong liberalisasi perdagangan luar negeri, yang membuka pasar dan membuat menjadi terbuka untuk eksportir Amerika Serikat. Keanggotaannya juga memungkinkan pemerintah Amerika Serikat untuk menentang praktik-praktik perdagangan negara-negara lain dalam aturan hukum. Jika China, Uni Eropa, atau Negara anggota WTO lainnya melanggar komitmen mereka, Amerika Serikat dapat menyajikan kasus dalam panel WTO. Antara berdirinya WTO pada tahun 1995 sampai

<sup>47</sup> Mengenal WTO, diunduh dari [www.bppk.depkeu.go.id/webbbc/index.php?option=com](http://www.bppk.depkeu.go.id/webbbc/index.php?option=com) pada tanggal 11 Februari 2014

<sup>48</sup> Diakses dari [http://www.wto.org/english/thewto\\_e/countries\\_e/usa\\_e.htm](http://www.wto.org/english/thewto_e/countries_e/usa_e.htm), pada tanggal 11 Februari 2014

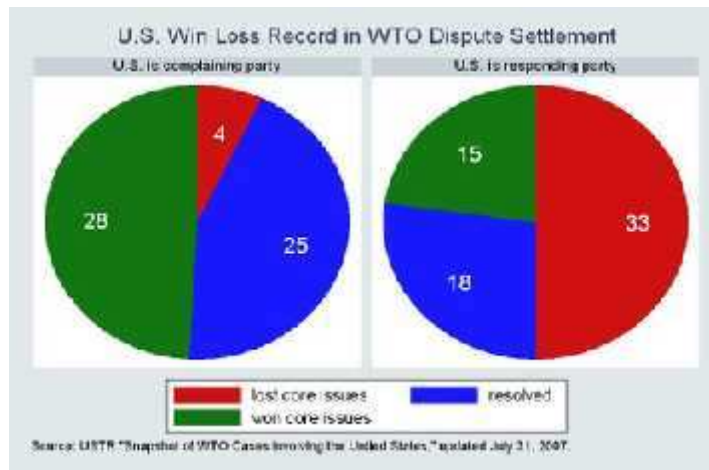
<sup>49</sup> WTO *Press Release*, diakses dari [http://www.wto.org/english/news\\_e/pres07\\_e/pres07\\_e.htm](http://www.wto.org/english/news_e/pres07_e/pres07_e.htm) pada tanggal 11 Februari 2014

<sup>50</sup> *Ibid.*

<sup>51</sup> *Ibid.*

pertengahan 2007, pemerintah Amerika Serikat telah berhasil menggunakan sistem penyelesaian sengketa WTO untuk membuka pasar luar negeri pada 53 kasus.<sup>52</sup>

### Diagram Rekor menang-kalah Amerika Serikat pada DSB WTO



Sumber: CATO Institute<sup>53</sup>

Dilihat dari diagram di atas menunjukkan bahwa Amerika Serikat adalah Negara yang paling sering sebagai pihak yang bersengketa di WTO, baik menjadi pihak yang menggugat maupun tergugat dari Negara lain. Data di atas menunjukkan bahwa Amerika Serikat seringkali menjadi pihak yang menang dan sengketa terselesaikan saat menjadi pihak yang menggugat namun berbeda ketika Amerika Serikat menjadi pihak yang tergugat, Amerika Serikat sering menjadi pihak yang kalah seperti pada sengketa dagang rokok kretek dengan Indonesia. Sejak mulai berdirinya GATT, Amerika Serikat adalah Negara yang paling sering mengalami sengketa perdagangan dengan Negara anggota WTO yang lain. Tercatat bahwa Amerika Serikat pernah 106 kali menjadi pihak yang menggugat, dan 121 menjadi pihak yang tergugat. Di samping itu 108 kali Amerika Serikat menjadi pihak ketiga atau penengah.<sup>54</sup>

<sup>52</sup> CATO Institute, diakses dari <http://www.cato.org/publications/commentary/americans-reaping-benefits-us-membership-wto> pada tanggal 11 Februari 2014

<sup>53</sup> Diakses dari [http://benmuse.typepad.com/ben\\_muse/2007/09/how-is-the-us-d.html](http://benmuse.typepad.com/ben_muse/2007/09/how-is-the-us-d.html) pada tanggal 11 Februari 2014

<sup>54</sup> Diakses dari [http://www.wto.org/english/thewto\\_e/countries\\_e/usa\\_e.htm](http://www.wto.org/english/thewto_e/countries_e/usa_e.htm), pada tanggal 11 Februari 2014

**Diagram Jumlah sengketa dagang Amerika Serikat dengan Negara lain sejak berdirinya GATT.**



**Sumber: Map of disputes between WTO Members<sup>55</sup>**

Penulis menilai bahwa agenda dan kepentingan nasional Amerika Serikat di WTO telah mendorongnya untuk meningkatkan kebebasan Amerika Serikat dalam perdagangan internasional, sehingga apa yang menjadi tujuan Pemerintahannya dapat tercatat terutama dalam hal peningkatan kemakmuran Negara, baik secara makro dan kepentingan aktor non Negara yang terlibat.

### **Kesimpulan**

Berdasarkan data dan analisis yang telah penulis kemukakan pada bab-bab sebelumnya. Penulis menyimpulkan bahwa motif Amerika Serikat untuk tidak mematuhi prinsip non diskriminasi WTO adalah penulis menemukan adanya ambiguitas dalam aturan WTO yang telah dilanggar Amerika Serikat, yaitu penerapan aturan *National Treatment* pada pasal-pasal yang terkandung dalam *TBT Agreement* dan penjelasan tambahan pada *SPS Agreement*. Penulis menemukan bahwa pelanggaran yang dilakukan oleh Amerika Serikat lebih ditekankan pada alasan ambiguitas. Chayes menjelaskan bahwa ambiguitas adalah suatu keadaan dimana tidak adanya kesaksamaan

<sup>55</sup> Diunduh dari

[http://www.wto.org/english/tratop\\_e/dispu\\_e/dispu\\_maps\\_e.htm?country\\_selected=USA&sense=e](http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dispu_maps_e.htm?country_selected=USA&sense=e) pada tanggal 11 Februari 2011

yang jelas dalam interpretasi aturan-aturan dalam rezim, yang bersumber dari tata bahasa yang tepat sehingga dapat diterima oleh semua Negara anggota. Peraturan yang terkandung dalam *TBT Agreement* memiliki kedekatan sehingga dapat menimbulkan overlap ketika dalam proses pengaplikasiannya. Penentuan ukuran suatu kebijakan dapat dikategorikan sebagai regulasi teknis, standar produk dan prosedur penilaian tentang kepatuhan yang terkandung di dalam *TBT Agreement* sering menimbulkan perdebatan di antara Negara-negara anggota WTO hal ini terjadi akibat adanya perbedaan persepsi untuk menentukan ukuran mengidentifikasi pelanggaran terhadap regulasi teknis.

Selain itu konsep dari *like products* adalah hal yang sering menimbulkan masalah dalam mengidentifikasi suatu produk yang disengketakan, bisa saja dalam suatu kasus perdagangan, negara yang terlibat berdalih bahwa produk yang disengketakan bukan produk yang sejenis dan juga menyebabkan panel kesulitan untuk mengidentifikasi karena belum ada definisi yang pasti terkait konsep *like products*. Di samping itu juga tidak adanya badan internasional yang berwenang untuk mengeluarkan standar produk, sehingga saling klaim hasil uji coba produk dapat terjadi. Selain itu sifat eksklusif dari *TBT* dan *SPS Agreement* dapat menimbulkan *overlap*, aturan mana yang harus diikuti dan digunakan sebagai bahan pertimbangan kebijakan yang akan diambil Negara dan menentukan dasar gugatan jika terjadi sengketa perdagangan seperti pada kasus ini.

Kembiguitasan ketentuan dari *National Treatment* didukung oleh konsep legalisasi bahwa prinsip *National treatment* memiliki tingkatan level yang rendah (*low*) pada dimensi *precision*, yaitu aturan-aturan itu tertulis kurang jelas dan ambigu. *Precision* sendiri memiliki arti bahwa aturan-aturan yang disepakati dituliskan secara jelas sehingga tidak menimbulkan ambiguitas, dimana yang akan menjadi pedoman bagi aktor-aktor yang terlibat berperilaku dan memberi batasan-batasan untuk meninterpretasi pasal-pasal sebuah perjanjian internasional. Jika ketentuan *National Treatment* dikategorikan *low* dalam dimensi *precision* berarti bahwa ketentuan tersebut menimbulkan ambiguitas dimana Negara-negara yang terlibat dalam WTO seringkali memiliki pemahaman yang berbeda pada definisi *National Treatment*, sehingga menyebabkan sering munculnya sengketa dagang di antara Negara anggota WTO.

Selain alasan di atas, penulis ingin menambahkan jika tingkat kepatuhan Amerika Serikat juga dipengaruhi oleh posisi keanggotaan Amerika Serikat dalam WTO. Seperti dikemukakan penulis pada bab sebelumnya bahwa Amerika Serikat memiliki kontribusi yang besar pada WTO, ditinjau dari sejarah pembentukannya, kontribusi dalam perdagangan internasional dan kontribusi dalam hal pemberian dana. Pembentukan GATT sendiri merupakan inisiatif dari Amerika Serikat dan sekutu utamanya Inggris saat Perang Dunia ke II berlangsung dan prinsip dari GATT sendiri merupakan penerapan undang-undang *Reciprocal Trade Agreement of 1934* yang isinya kurang lebih hampir sama dengan ketentuan National Treatment dan MFN. Kontribusi Amerika Serikat dalam WTO juga ditentukan oleh market share perdagangan internasional (%). Dari data yang diperoleh bahwa Amerika Serikat menjadi Negara yang mempunyai market share terbesar daripada Negara anggota WTO yang lain, yakni sebesar 11,709 %. Selain itu juga Amerika Serikat seringkali memberikan bantuan dana berupa hibah untuk mendukung program-program WTO demi tercapainya tujuan organisasi. Keanggotaan Amerika Serikat dalam WTO telah mendorong Amerika Serikat untuk mendapatkan pasar internasional, untuk kepentingan konsumen dan produsen Amerika Serikat sendiri. Hal ini berarti mendorong liberalisasi perdagangan internasional, yang sangat terbuka demi keperluan eksportir Amerika Serikat. Keanggotaannya memungkinkan pemerintah Amerika Serikat untuk menentang praktik-praktik perdagangan negara-negara lain yang bertentangan aturan hukum di WTO.

## Daftar Pustaka

### Sumber Buku

- Arifin, Samsul. 2007. *Kerja Sama Perdagangan Internasional: Peluang Dan Tantangan Bagi Indonesia*. Jakarta: Elex Media Komputindo
- Epps, Tracey. 2008. *International Trade and Health Protection: A Critical Assessment of the WTO's SPS Agreement*. Cheltenham: Edward Elgar
- Dixon, Martin. 2001. *Text on International Law*, Martinus Nijhoff.
- Simmons, Beth A. & Richard H Steinberg. 2007. *International Law and International Relations*. Edinburgh: Cambridge University Press.

### Sumber Jurnal

- Agreement on Agriculture and Agricultural trade Overview* diunduh dari <http://www.unescap.org/tid/projects/agrnegol2-iffet1.pdf>



- Implementasi Prinsip Kehati-hatian Dalam *Sanitary And Phytosanitary Agreement*, Studi Kasus: Keputusan Appellate Body WTO Dalam Kasus Hormone Beef Antara Uni Eropa Dengan Amerika Serikat diakses dari [http://journal.uui.ac.id/index.php/jurnal-fakultas hukum/article/view/1074/1810](http://journal.uui.ac.id/index.php/jurnal-fakultas%20hukum/article/view/1074/1810)
- Lucas Ballet, *Losing Flavor: Indonesia's WTO Complaint Against the U.S. Ban on Clove Cigarettes*, American University Washington College of Law, 2011
- Penyelesaian Sengketa WTO dan Indonesia diunduh dari [http://ditjenkpi.kemendag.go.id/website\\_kpi/images/Bulletin/buletin%2044.pdf](http://ditjenkpi.kemendag.go.id/website_kpi/images/Bulletin/buletin%2044.pdf)
- Sulistyo Widayanto, “*Negosiasi untuk Mengamankan Kepentingan Nasional di Bidang Perdagangan (Bagian ke-1)*”. Diunduh dari [http://ditjenkpi.kemendag.go.id/website\\_kpi/images/Bulletin/Buletin43.pdf](http://ditjenkpi.kemendag.go.id/website_kpi/images/Bulletin/Buletin43.pdf)
- “*Tobacco Product Regulation and the WTO: US – Clove Cigarettes*”, O’Neill Institute for National and Global Health Law, Georgetown Law, diunduh dari [http://www.law.georgetown.edu/oneillinstitute/documents/2011-09-12\\_O’Neill%20Institute%20Briefing%20Paper%20US%20-%20Clove%20Cigarettes.pdf](http://www.law.georgetown.edu/oneillinstitute/documents/2011-09-12_O'Neill%20Institute%20Briefing%20Paper%20US%20-%20Clove%20Cigarettes.pdf)
- Robert E. Hudec, “*Like Product*”: *The Differences in Meaning in GATT Articles I and III*, <http://worldtradelaw.net/articles/hudeclikeproduct.pdf>

### Sumber Internet

- CATO Institute, diakses dari <http://www.cato.org/publications/commentary/americans-reaping-benefits-us-membership-wto>
- Centre of Disease Control and Prevention*, diakses dari <http://www.cdc.gov/mmwr/preview/mmwrhtml/mm6112a1.htm>
- Food and Drug Administration*, diakses dari <http://www.fda.gov/downloads/TobaccoProducts/GuidanceComplianceRegulatoryInformation/UCM350007.pdf>
- Kementrian Perdagangan. 2010. *Siaran Pers: RI Sengketakan Larangan Perdagangan Rokok Kretek di Amerika Serikat Ke DSB – WTO*
- Pemerintah Australia Departemen Pertanian, Perikanan, dan Kehutanan. Kesepakatan Organisasi Perdagangan Dunia (WTO) tentang Sanitari dan Fitosanitari.pdf
- Sanitary and Phytosanitary Measures*, diakses dari [http://www.wto.org/english/tratop\\_e/sps\\_e/sps\\_e.htm](http://www.wto.org/english/tratop_e/sps_e/sps_e.htm)
- WHO / *World Health Report*, 2007, hlm 11 diakses dari <http://www.who.int/whr/2007/en/>
- WTO, diakses dari [http://www.wto.org/english/thewto\\_e/thewto\\_e.htm](http://www.wto.org/english/thewto_e/thewto_e.htm)
- WTO *E-Learning* diunduh dari

[http://etraining.wto.org/admin/files/Course\\_399/CourseContents/TBT-R4-E-Print.pdf](http://etraining.wto.org/admin/files/Course_399/CourseContents/TBT-R4-E-Print.pdf)

### **Sumber Berita**

- Jaring News, diakses dari <http://jaringnews.com/ekonomi/umum/12979/indonesia-taklukkan-as-di-wto-dalam-sengketa-rokok-kretek> pada tanggal 6 februari 2014
- Bisnis Indonesia, diakses dari [http://news.bisnis.com/international/Kasus-Rokok-Kretek-RI-Kalahkan-AS-di-WTO,-Berhak-atas-Kompensasi-US\\$160-Juta](http://news.bisnis.com/international/Kasus-Rokok-Kretek-RI-Kalahkan-AS-di-WTO,-Berhak-atas-Kompensasi-US$160-Juta) pada tanggal 6 februari 2014
- Forbes, diakses dari <http://www.forbes.com/2009/06/11/fda-smoking-cigarettes-business-healthcare-tobacco.html> pada tanggal 21 November 2013
- New York Times*, diakses dari [http://www.nytimes.com/2009/04/01/business/01tobacco.html?\\_r=0](http://www.nytimes.com/2009/04/01/business/01tobacco.html?_r=0) pada tanggal 23 November 2013
- Reuters, diakses dari <http://www.reuters.com/article/2010/04/12/us-trade-cigarettes-id> pada tanggal 7 Februari 2013
- Republika diakses dari <http://www.republika.co.id/berita/breaking-news/ekonomi/10/06/26/121726-ri-tetap-gugat-as-ke-wto-terkait-rokok-kretek> pada tanggal 10 November 2013
- World Trade Daily*, diakses dari <http://worldtradedaily.com/2012/08/04/trade-data-report-export-import-profile-of-the-global-and-u-s-tobacco-industry/> pada tanggal 14 November 2013