

ANALISIS TENTANG TOBACCO PLAINPACKAGING ACT IN AUSTRALIA DAN IMPLIKASINYA TERHADAP PERDAGANGAN INTERNASIONAL INDONESIA

Oleh:
Syahmin AK dan Fidelia

Abstract:

World Trade Organization (WTO) as the international organization under the United Nations has its own trade provisions obligated to its contracting parties. During the existence of WTO, there are many cases found from the provision of some contracting parties that are not in accordance with General Agreement on Tariff and Trade (GATT) and the other following agreements. One of the case found is Australia's decision on The National Treatment Enforcement for every domestic and imported tobacco products (cigarettes) which sold in Australia trade area which known as Tobacco Plain Packaging Act. As for the purpose of that act is to increase the society awareness of healthy living by avoiding the tobacco consumption impacts. Based on those purpose, this research had been focused on the juridical review of the harmony between Australia's internal regulation towards GATT and the other WTO multilateral agreement. As for the result those research, it is found that The National Treatment enforcement of these tobacco products standardization are unsuitable towards GATT and the Technical Barriers to Trade (TBT) Agreement. In addition, it can be concluded that Australia's internal regulation are not in accordance with the consensus of the other contracting parties under the WTO Multilateral agreements.

Keywords: Tobacco PlainPackagingAct, Australia, International Trade, Indonesia.

A. PENDAHULUAN

Aktivitas perdagangan merupakan hal penting dalam perekonomian suatu negara. Optimalisasi aktivitas perdagangan suatu negara dapat dilakukan dengan kerjasama internasional. Dalam upaya negara-negara meningkatkan pertumbuhan ekonomi, dewasa ini mereka cenderung membentuk blok-blok perdagangan, baik bilateral, regional, dan multilateral.

Perdagangan antar negara yang semakin kompleks dewasa ini, melahirkan sebuah aturan hukum tertulis dan berlaku secara universal yang dijadikan sebagai acuan negara-negara ataupun masyarakat internasional dalam kegiatan perdagangan. Persetujuan umum mengenai tarif dan

perdagangan (*General Agreement of Tariff and Trade*) yang kemudian disingkat dengan GATT merupakan suatu perjanjian perdagangan multilateral yang disepakati pada tahun 1948, diamandemen 1986-1994, tujuan pokoknya ialah menciptakan pertumbuhan ekonomi dan pembangunan guna tercapainya kesejahteraan umat manusia.¹ GATT selalu mengupayakan terciptanya perdagangan bebas dunia. Prinsip suatu sistem perdagangan bebas dunia yang didasarkan pada ketentuan-ketentuan yang disepakati bersama ini cukup beralasan. Latar belakang prinsip ini tidak terlepas dari suatu konsep keunggulan komparatif (*comparative advantage*). Maksud keunggulan komparatif yaitu bahwa negara menjadi makmur

¹ Syahmin AK, *Hukum Dagang Internasional (Dalam Kerangka Studi Analitis)*, Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2006, h. 41.

melalui konsentrasi terhadap produk apa yang bisa diproduksi oleh negara tersebut sebaik-baiknya.²

Sehubungan dengan hal itu, pada 11 November 2011, Parlemen Australia mengesahkan *The Tobacco Plain Packaging Act* yang merupakan pengaturan pengemasan polos mengenai produk tembakau pertama di dunia yang diimplementasikan penuh sejak 1 Desember 2011.³ Dalam peraturan tersebut dikatakan, seluruh rokok ataupun produk tembakau lainnya wajib dikemas dalam kemasan polos tanpa mencantumkan warna gambar, logo, ataupun slogan produk.⁴ Tujuan utama dari *Tobacco Plain Packaging Act* ini sendiri adalah sebagai langkah dalam meningkatkan kesehatan masyarakat, yaitu dengan mencoba mengurangi jumlah individu yang akan merokok atau mengonsumsi produk tembakau.⁵

Dalam pemberlakuan *Tobacco Plain Packaging Act* ini, Australia mendasarkan pada salah satu prinsip utama GATT, yaitu prinsip *national treatment*. Menurut prinsip ini, produk dari suatu negara anggota yang diimpor ke dalam suatu negara harus diperlakukan sama seperti halnya produk dalam negeri. Tetapi di sisi lain, penerapan prinsip *national treatment* yang diberlakukan negara tuan rumah memiliki unsur tidak merugikan negara lain.⁶ Australia dalam *The Tobacco Plain Packaging Act* ini dianggap oleh Indonesia bertentangan dengan hukum perdagangan internasional. Karena Australia telah melanggar ketentuan perjanjian-perjanjian multilateral negara anggota WTO, yaitu pada *Article 2.2 Technical Barriers to Trade (TBT) Agreement*, yang menerangkan:

“Members shall ensure that technical regulations are not prepared, adopted or applied with a view to or with the effect of creating unnecessary obstacles to international trade. For this purpose, technical regulation shall not be more trade-restrictive than necessary to fulfill a legitimate objective, taking account of the risks non-fulfillment would create. Such legitimate objectives are, inter alia: national security requirement; the prevention of deceptive practices; protection of human health of safety, animal or plant life or health, or the environment. In assessing such risks, relevant elements of consideration are, inter alia: available scientific and technical information, related processing technology or intended end-uses of products”

Hal tersebut dinilai sebagai ancaman nyata bagi produk tembakau dari Indonesia, karena dengan peraturan terkait kemasan polos tersebut, daya saing produk diyakini akan menurun. Dari sisi ekspor rokok tahunan Indonesia ke Australia dinilai tidak begitu besar, namun peraturan tersebut dapat diikuti oleh negara-negara lain, sehingga akan membahayakan perdagangan internasional produk tembakau Indonesia dalam skala yang lebih luas.⁷ Untuk menindaklanjuti hal tersebut, Indonesia mengajukan dokumen tertulis pertama yang memuat argumentasi hukum bahwa kebijakan Australia itu merupakan pelanggaran terhadap ketentuan WTO dan telah disampaikan kepada *WTO Dispute Settlement Body* di Jenewa, Rabu, 8 Oktober 2014 waktu setempat.⁸

Berlatar belakang pada analisis situasi tingkat diatas, maka yang menjadi fokus kajian ini adalah:

² Huala Adolf dan A.Chandrawulan, *Masalah-Masalah Hukum Dalam Perdagangan Internasional*, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 1994, h. 12.

³ "Introduction of Tobacco Plain Packaging in Australia", <http://www.health.gov.au/internet/main/publishing.nsf/Content/tobacco-plain>, diunduh 4 Januari 2017.

⁴ "Ini 4 kasus Indonesia dengan WTO", <http://finance.detik.com/read/2014/05/06/081643/2574147/4/2/ini-4-kasus-indonesia-dengan-wto#>, diunduh 22 Februari 2017.

⁵ *Tobacco Plain Packaging Act 2011, Op. Cit.*, section 3 (1).

⁶ Huala Adolf dan A.Chandrawulan, *Op. Cit.*, h.17.

⁷ "Plain Packaging Picu Impor Rokok Ilegal", <http://posore.com/2014/04/30/plain-packaging-picu-impor-rokok-illegal/>, diunduh 4 Januari 2017.

⁸ "Indonesia Gugat Australia Atas Kebijakan Kemasan Polos Rokok", <http://news.detik.com/berita/2713646/indonesia-gugat-australia-atas-kebijakan-kemasan-polos-rokok>, diunduh 4 Januari 2017.

1. Apakah dasar pertimbangan hukum nasional Australia dalam pemberlakuan *Tobacco Plain Packaging Act*?
2. Bagaimana penerapan prinsip *national treatment* dalam *Tobacco Plain Packaging Act* Australia berdasarkan ketentuan GATT/WTO?

B. KAJIAN LITERATUR

Hukum Perdagangan Internasional merupakan bidang hukum yang berkembang cepat. Ruang lingkup hukum ini pun cukup luas. Hubungan-hubungan dagang yang sifatnya lintas batas dapat mencakup banyak jenisnya, dari bentuknya yang sederhana hingga hubungan atau transaksi dagang yang kompleks.⁹ Esensi dari bertransaksi dagang merupakan suatu "kebebasan fundamental" (*fundamental freedom*). Dengan kebebasan ini, siapa saja harus memiliki kebebasan untuk berdagang. Kebebasan ini tidak boleh dibatasi oleh adanya perbedaan agama, suku, kepercayaan, politik sistem hukum dan lain-lain. Piagam Hak-hak Ekonomi dan Kewajiban Negara (*Charter of Economic Rights and Duties of State*) juga mengakui bahwa setiap negara memiliki hak untuk melakukan perdagangan internasional ("*every state has the right to engage in international trade*").¹⁰

Berbicara mengenai perdagangan bebas atau *free trade* tidak terlepas dari dampaknya bagi sistem perekonomian nasional. perdagangan bebas atau *free trade* meletakkan dirinya dengan prinsip menghilangkan berbagai hambatan perdagangan baik yang bersifat *tariff barrier* maupun *non tariff barrier*. Perdagangan yang dilandasi mekanisme pasar murni (berdasar pada permintaan dan penawaran) tanpa pengaruh-pengaruh nonekonomi dan pengaruh-pengaruh intervensi regulasi yang menyebabkan eksklusivisme. Perdagangan bebas juga harus diartikan sebagai

pasar bebas, yang bebas dari pengaruh politis dari negara dan hubungan antarnegara.¹¹

GATT/WTO adalah lembaga multilateral yang menaungi perdagangan internasional secara bebas. GATT/WTO sebagai lembaga inter-nasional mempunyai beberapa wajah, tergantung dari sisi mana penglihatan yang digunakan. Komponen utama GATT/WTO sebagai lembaga internasional terdiri dari:

- 1) GATT/WTO sebagai perjanjian internasional;
- 2) GATT/WTO sebagai forum pengambilan pengambilan keputusan;
- 3) GATT/WTO sebagai forum penyelesaian sengketa;
- 4) GATT/WTO sebagai forum negosiasi, juga sebagai organisasi internasional;
- 5) GATT sebagai sekretariat internasional.¹²

Selanjutnya mengenai *national treatment principle*. Prinsip *national treatment* bersamaan dengan Prinsip *Most Favoured Nation* (MFN) merupakan dua pilar utama dalam prinsip non diskriminasi yang dapat dikatakan sebagai pondasi dari rezim perdagangan multilateral GATT /WTO.¹³ Secara jelas, Prinsip *national treatment* ini diatur dalam *Article III General Agreements on Tariff and Trade* (GATT) yang mana ruang lingkupnya adalah pajak internal dan regulasi internal. Berdasarkan pasal di atas dapat disebutkan bahwa secara spesifik ruang lingkup keberlakuan prinsip *national treatment* ini meliputi:

- (i) pajak dan biaya internal;
- (ii) undang-undang, regulasi, dan persyaratan yang mempengaruhi penjualan, transportasi, distribusi, atau manfaat dari barang;
- (iii) regulasi kuantitatif internal yang mengharuskan pencampuran, pemrosesan, atau penggunaan barang dalam porsi tertentu.

⁹ Huala Adolf, *Hukum Ekonomi Internasional: Suatu Pengantar*, Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 1998, h. 1.

¹⁰ *Ibid*, h. 3.

¹¹ Seriawan Wijatno & Ariawan Gunadi, *Perdagangan Bebas dan Perspektif Hukum Perdagangan Internasional*, Jakarta: PT. Grasindo, 2014, h. 27.

¹² Syahmin AK, *Op. Cit.*, h. 42-44.

¹³ <http://www.investopedia.com/terms/n/nationaltreatment.asp#ixzz2BeP5ia7C>, diunduh 23 Juni 2017.

Selain itu, secara tidak langsung prinsip *national treatment* yang dijelaskan dalam *Article III GATT* juga mencakup diskriminasi *de jure* dan *de facto*. Adanya pengaturan secara spesifik terhadap pajak internal ataupun regulasi internal lainnya yang menyebabkan adanya diskriminasi terhadap barang impor merupakan contoh diskriminasi barang secara *de jure*. Sebaliknya, tindakan internal yang kelihatannya netral tetapi kenyataannya merugikan barang ekspor merupakan contoh diskriminasi *de facto*.¹⁴

Kemudian mengenai *Australia's Tobacco Plain Packaging Act*, pada tanggal 29 April 2010, Perdana Menteri Australia mengumumkan bahwa pemerintah akan mengadopsi pengaturan kemasan polos produk tembakau dalam bentuk undang-undang dan akan meningkatkan biaya cukai terhadap produk tembakau tersebut. Sebagai bentuk dukungan dengan adanya wacana peraturan pengemasan polos ini, Departemen Kesehatan telah mengadakan studi untuk menetapkan desain kemasan dengan warna dan ukuran *font* yang pas dalam penggunaan nama merek dan varian rasa produk tembakau.¹⁵

Setelah melalui pembicaraan yang mendalam, pada tanggal 21 November 2011, Parlemen Australia mengeluarkan Undang-Undang Pengaturan Kemasan Polos Rokok (*Tobacco Plain Packaging Act*) yang telah diusulkan oleh badan legislatif sejak lama. Sebagai hasilnya, terhitung tanggal 1 Desember 2012, semua produk tembakau yang dijual di Australia harus dikemas secara polos.¹⁶ Undang-undang yang diberlakukan ini menjelaskan bahwa standar kemasan rokok harus berwarna coklat gelap dan melarang penggunaan logo, jenis merek, simbol-simbol, gambar-gambar, warna, dan *tagline* pada setiap jenis produk kemasan rokok. Dalam kemasan produk tembakau tersebut juga harus disertakan

gambar peringatan kesehatan dengan ukuran 75% di bagian depan dan 90% di bagian belakang dari ukuran kemasan.¹⁷ Tindakan parlemen Australia dalam pengesahan undang-undang ini dirasakan benar dan sangat didukung oleh para ahli kesehatan di Australia, karena salah satu penyebab utama tingginya angka kematian di Australia adalah kebiasaan merokok yang dilakukan oleh penduduk dan berlakunya undang-undang ini merupakan pencegahan yang bisa memberikan investasi kesehatan jangka panjang bagi para penduduk Australia.¹⁸

C. METODE PENELITIAN

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif. Pendekatan utama yang dipakai dalam penelitian ini adalah konseptual dan komparatif. Artinya peneliti akan menganalisis beberapa isi pasal-pasal dalam GATT dan juga mengenai *Australia's Tobacco Plain Packaging Act*, akan dikomparasikan juga dengan ketentuan peraturan perundang-undangan Indonesia. Analisisnya dilakukan berdasarkan isi (*content analysis*) dengan berfokus pada temuan-temuan, baik berupa pendapat para ahli dalam bidang terkait, maupun berupa isi perjanjian internasional, dan peraturan perundang-undangan.

D. HASIL DAN PEMBAHASAN

1. Pertimbangan Hukum Nasional Australia dalam Pemberlakuan *Tobacco Plain Packaging Act*

A. Pertimbangan Sosiologis

Berbagai penelitian ilmiah yang dilakukan oleh para ahli kesehatan di banyak negara telah membuktikan bahwa tembakau adalah salah satu penyebab timbulnya penyakit-penyakit serius, seperti kanker dan serangan jantung. Hal ini secara

¹⁴ Sherzod Shadikhodjaev, *Journal of International Economic Studies*, Volume. 12 Issue 3, June 2008.

¹⁵ http://tobaccocontrol.bmj.com/content/24/Suppl_2/ii9.full, diunduh 2 April 2017.

¹⁶ "Plain Packaging in Australia", http://www.tobaccotactics.org/index.php/Plain_Packaging_in_Australia, diakses 2 April 2017.

¹⁷ "Australia's World First Plain Packaging", <http://www.mccabecentre.org/australias-world-first-plain-packaging>, diakses 4 April 2017.

¹⁸ <https://www.ag.gov.au/tobaccoplainpackaging>, diakses 4 April 2017.

benar diakui oleh *World Health Organization* (WHO) bahwa tembakau merupakan sebuah bencana terhadap kesehatan masyarakat pada masa sekarang.¹⁹

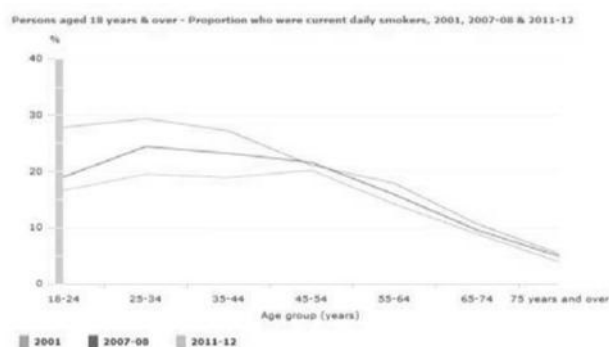
Secara psikologis, setiap individu lebih mengutamakan hak asasinya sebagai alasan untuk mengonsumsi tembakau secara bebas. Mereka sadar akan bahaya mengonsumsi tembakau secara berlebihan, tetapi sifat adiktif akibat kandungan nikotin yang terdapat didalamnya membuat mereka sulit untuk berhenti mengonsumsi tembakau.²⁰ Penyebaran epidemi tembakau ini dipengaruhi oleh beberapa faktor lintas negara termasuk liberalisasi perdagangan dan investasi asing. Selain itu, faktor lain seperti pemasaran global, pengiklanan lintas negara dan penyelundupan rokok ilegal juga ikut berkontribusi terhadap peningkatan konsumsi tembakau.²¹

Seperti yang telah dijelaskan sebelumnya, bahwa Indonesia menjadi salah satu negara yang mengajukan gugatan. Dengan adanya keputusan Australia untuk memberlakukan *Tobacco Plain Packaging Act* ini dikhawatirkan akan dapat menurunkan permintaan bahan baku tembakau yang mengganggu stabilitas ekonomi nasional Indonesia. Sebab industri rokok di Indonesia telah mengakar secara turun-temurun dari warisan nenek moyang, terutama rokok kretek yang merupakan komoditas berbasis tembakau. Dalam catatan Thomas Stamford Raffles, disebutkan bahwa pada sekitar tahun 1600, rokok telah menjadi kebutuhan kaum pribumi Indonesia, khususnya di Pulau Jawa, meskipun tembakau bukan tanaman asli dari Pulau Jawa.²²

Tingginya ketertarikan masyarakat luar negeri terhadap rokok kretek buatan dalam negeri,

membuat Indonesia saat ini menjadi salah satu produsen rokok terbesar di dunia dengan jumlah ekspor yang sangat besar ke beberapa negara.²³ Semenjak diberlakukannya *Tobacco Plain Packaging Act* tersebut, penurunan ekspor tembakau Indonesia mengalami penurunan. Setelahnya mengalami penurunan sebesar 15.405 ton pada tahun 2013, yaitu menjadi 37.110 ton. Sementara, kapasitas produksi rokok nasional hingga akhir tahun 2014 mencapai 308 miliar batang, meningkat 6 miliar batang dibandingkan realisasi tahun 2013.²⁴ Akan tetapi, Australia mempunyai pertimbangan yang lain untuk kepentingan nasional masyarakatnya. Rokok dengan kemasan polos dipandang anak-anak muda memiliki kualitas yang rendah dibandingkan dengan kemasan rokok yang menunjukkan suatu brand tertentu. Adanya penelitian ini menunjukkan bahwa kemasan polos dapat mengubah persepsi bahwa karakteristik dan status perokok akan dinilai rendah dari orang lain.²⁵

Berdasarkan data yang diperoleh dari *Australian Health Survey*, berikut adalah grafik jumlah perokok aktif yang terdapat di Australia dihitung dari tahun 2001-2012:



Sumber: Situs resmi Badan Pusat Statistik Australia

¹⁹ Commission on Macroeconomics and Health, *Confronting the Tobacco Epidemic in an Era of Trade Liberalization*, Jenewa: WHO Press, 2001, h. 1.

²⁰ World Health Organization, *Empower: A Policy Package to Reverse the Tobacco Epidemic*, Jenewa: WHO Press, 2013, h. 7.

²¹ Kementerian Kesehatan Republik Indonesia, *Pentingnya Akses Konvensi Kerangka Kerja Pengendalian Tembakau bagi Indonesia*, Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2013, h. 1.

²² <http://id.netlog.com/irvandpoetra/blog/blogid=135510>, diunduh 20 April 2016.

²³ "Begini Pentingnya Industri Rokok Bagi Ekonomi RI", <http://finance.detik.com/read/2015/06/20/173926/2947821/1036/begini-pentingnya-industri-rokok-bagi-ekonomi-ri>, diunduh 20 April 2017.

²⁴ "Petani Protes Aturan Kemasan Polos Rokok di Australia". <http://www.neraca.co.id/article/47304/petani-protes-aturan-kemasan-polos-rokok-di-australia>, diunduh 20 April 2017.

²⁵ Pauline Wilson, "Plain Packaging of Tobacco Products Australia And The WTO", <http://ilareporter.org.au/2015/03/plain-packaging-of-tobacco-products-australia-and-the-wto-pauline-wilson/>, diunduh 28 April 2017.

Dari grafik di atas,²⁶ dapat diketahui bahwa pada tahun 2011-2012 terdapat 2,8 juta (16,1%) masyarakat Australia berusia 18-24 tahun yang merokok setiap harinya.²⁷ Hal ini lah yang kemu-dian menjadi pertimbangan lain dari Parlemen Australia untuk tetap memberlakukan *Tobacco Plain Packaging Act*. Meskipun telah mengalami penurunan jumlah perokok yang signifikan, tetapi pihak parlemen menganggap penurunan jumlah perokok di Australia tersebut masih dirasa kurang untuk melindungi hak masyarakat untuk hidup sehat.

B. Pertimbangan Yuridis

Sebagai bentuk langkah awal untuk mengendalikannya konsumsi tembakau secara global, WHO mengeluarkan *Framework Convention on Tobacco Control (FCTC)*. *The World Health Organization Framework Convention on Tobacco Control (FCTC)* ini diadopsi pada tanggal 23 Februari 2003 oleh *The World Health Assembly* yang merupakan badan pengambilan keputusan di WHO dan mulai berlaku sejak tanggal 27 Februari 2005. FCTC merupakan kerangka dalam upaya pengendalian tembakau untuk dilaksanakan oleh seluruh negara anggota dalam tingkat nasional, regional, ataupun internasional.

Pada dasarnya, pengesahan FCTC ini memberikan dukungan berarti bagi WHO dalam peningkatan kesehatan dunia. Hal ini didasarkan pada beberapa hal yang ingin dicapai FCTC ini sendiri, yaitu:

- a. Menurunkan tingkat konsumsi tembakau di seluruh dunia dalam lingkup yang luas;
- b. Memberikan cara efektif untuk mengurangi ketertarikan terhadap rokok di kalangan remaja;

- c. Mengurangi tingkat penggunaan iklan atau media promosi lainnya untuk mendorong pengonsumsian tembakau.²⁸

PBB menjelaskan bahwa FCTC yang dikeluarkan WHO ini merupakan awal yang tepat untuk meningkatkan kesadaran masyarakat dunia untuk mengurangi tingkat konsumsi tembakau secara global. Negara-negara yang berpartisipasi dalam penandatanganan FCTC ini dapat melakukan ratifikasi dan menjadi negara anggota dalam pengaturan konvensi. Sejauh ini, tercatat ada 182 negara yang telah menandatangani dan meratifikasi atau melakukan akses terhadap FCTC.²⁹ Daftar negara tersebut dapat dibaca pada laporan lengkap.³⁰

Seperti yang telah dijelaskan dalam tinjauan pustaka, Parlemen Australia mengeluarkan Undang-Undang Pengaturan Kemasan Polos atau yang dikenal dengan nama *Tobacco Plain Packaging Act* pada tanggal 21 November 2011 yang sepenuhnya mulai berlaku terhitung 1 Desember 2012. Hal ini dilakukan oleh Australia untuk memenuhi kewajibannya sebagai negara anggota FCTC untuk mendukung pengendalian tembakau global.

Di sisi lain, tidak semua pihak setuju dengan langkah-langkah yang diambil Australia untuk tujuan peningkatan kesehatan masyarakat dalam memberlakukan *Tobacco Plain Packaging Act* akan memberikan dampak yang tepat. Ketentuan-ketentuan yang diwajibkan pada Australia sebagai negara anggota ini mendapatkan pertentangan dari segi hukum hak kekayaan intelektual dan perdagangan internasional. Hal ini disadari dengan adanya potensi untuk memunculkan banyak gugatan dari negara ataupun pihak per-

²⁶ "Australia Health Survey : Updated Result 2011-2012", <http://www.abs.gov.au/ausstats/abs@.nsf/Lookup/E3E02505DCAF230CCA257B82001794EB?>, diunduh 27 April 2017.

²⁷ *Ibid.*

²⁸ Jeane Nealtje Saly, *Penelitian Hukum Efektifitas Peraturan Terkait Pengendalian Produk Tembakau Terhadap Kesehatan*, Jakarta: Badan Pembinaan Hukum Nasional, 2011, h. 46.

²⁹ United Nation-Tretty Collection, "Status of the WHO Framework Convention on Tobacco Control (FCTC)", https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IX-4&chapter=9&lang=en, diunduh 17 Maret 2017.

³⁰ Banyaknya negara-negara anggota yang meratifikasi FCTC ke dalam sistem hukum nasional negara masing-masing menunjukkan bahwa FCTC telah menjadi suatu produk hukum internasional yang bersifat mengikat (*internationally legally binding instrument*).

usahan tembakau yang didaftarkan ke *Dispute Settlement Body* (DSB) WTO. Keberatan yang diajukan oleh para produsen yaitu pelaksanaan kebijakan pengemasan polos tembakau ini akan bertentangan dengan kewajiban Australia di bawah *World Trade Organization* (WTO), terutama terhadap *Technical Barriers to Trade* (TBT) *Agreement* dan *Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights* (TRIPs) *Agreement* yang merupakan dua jenis perjanjian yang seringkali dijadikan dasar gugatan formal atas pengaturan kemasan polos tembakau.

Permasalahan yang ada sekarang adalah *Tobacco Plain Packaging Act* yang disahkan oleh Parlemen Australia sebagai bentuk kewajiban Australia dibawah FCTC WHO telah melewati batas-batas yang telah ditentukan setiap anggota WTO dalam *Technical Barriers to Trade* (TBT) *Agreement* dan *Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights* (TRIPs) *Agreement*. Integritas prinsip-prinsip perdagangan dan perlindungan terhadap hak kekayaan intelektual yang diatur oleh WTO dirasa perlu untuk tetap dijaga utuh. Sebaliknya, tujuan kesehatan publik dalam pengaturan tentang kemasan polos ini telah menimbulkan konsekuensi negatif yang bertentangan dengan prinsip-prinsip tersebut diatas.

Australia sebagai salah satu negara anggota yang meratifikasi FCTC, juga menyadari dengan adanya peratifikasian FCTC ke dalam sistem hukum nasional secara tidak langsung akan merugikan para petani yang menjadikan tembakau sebagai sumber mata pencaharian utamanya. Akan tetapi, keputusan Australia untuk melakukan implementasi terhadap pengaturan kemasan polos ini secara tidak langsung didasarkan oleh pernyataan *World Bank* yang menjelaskan bahwa pengendalian terhadap tembakau tidak akan membahayakan perekonomian dunia terutama negara-negara yang memanfaatkan bidang pertanian sebagai sumber utama penghasilan ekonomi. Akan tetapi, keputusan Australia dalam pemberlakuan *Tobacco Plain Packaging Act* tersebut masih menjadi pertentangan bagi beberapa negara

anggota WTO lainnya. Beberapa negara beranggapan Australia seharusnya memiliki peran besar dalam pembaharuan perdagangan multilateral untuk menciptakan sistem kerja WTO yang efektif. Hal ini telah menjadi bagian integral dari perubahan struktural yang mendukung kekuatan ekonomi dan keberlangsungan perdagangan Australia selama beberapa tahun.³¹

C. Pertimbangan Filosofis

Sebagaimana yang telah dijelaskan sebelumnya, alasan Australia memberlakukan *Tobacco Plain Packaging Act* adalah sebagai bentuk kewajibannya di bawah *Framework Convention on Tobacco Control* (FCTC) yang diinisiasikan oleh *World Health Organization* (WHO) untuk mengendalikan konsumsi tembakau yang berlebihan secara global. Jika diamatikan ketentuan-ketentuan FCTC ini, dapat dikatakan bahwa FCTC mewajibkan setiap negara anggotanya untuk melakukan prinsip non diskriminasi terhadap setiap produk tembakau yang dijual dalam sistem perdagangan nasional. Hal itu tergambar dari beberapa ketentuan yang ada dalam *Tobacco Plain Packaging Act* Australia tersebut.

2. Penerapan Prinsip *National Treatment* dalam *Tobacco Plain Packaging Act* Australia Berdasarkan *General Agreements on Tar-iff and Trade* (GATT) dan *Technical Barriers to Trade* (TBT) *Agreement*

Berkaitan dengan apakah ketentuan-ketentuan prinsip *national treatment* yang terdapat dalam *Tobacco Plain Packaging Act* ini benar atau tidak. Secara jelas GATT mengatur pengecualian-kecualian yang terbatas dan tergantung pada kewajiban negara-negara anggotanya, termasuk penerapan prinsip *national treatment*. Pengecualian-kecualian yang dijelaskan pada Article XX GATT diatas adalah apabila bersangkutan dengan hal-hal sebagai berikut:

- a) diperlukan untuk melindungi moral masyarakat;

³¹ Petros.C.Mavriodis, et.al., *The Law of World Trade Organization (WTO) Documents ; Case and Analysis*, Minnesota: Thomson Reuters, 2010, h. 1192.

- b) diperlukan untuk melindungi kehidupan atau kesehatan manusia, hewan, dan tanaman;
- c) berkaitan dengan kegiatan impor atau ekspor emas dan perak;
- d) diperlukan untuk mendapatkan penyesuaian dalam perundang-undangan atau peraturan-peraturan yang tidak bertentangan dengan ketentuan-ketentuan dalam perjanjian ini, termasuk yang berkaitan dengan pelaksanaan bea cukai, dan pelaksanaan monopoli yang diatur dalam Pasal II Ayat 4 dan Pasal XVII, perlindungan paten, merek dagang dan hak cipta, serta pencegahan aktivitas-aktivitas yang menyesatkan;
- e) berkaitan dengan produk-produk buatan buruh yang dipenjarakan;
- f) diadakan sebagai bentuk perlindungan terhadap peninggalan benda nasional yang memiliki nilai artistik, sejarah, dan arkeologi;
- g) berkaitan dengan konversi sumber daya alam yang tidak dapat diperbaharui, apabila langkah-langkah tersebut dilakukan secara efektif dalam hubungannya dengan pembatasan produksi atau konsumsi dalam negeri;
- h) dilakukan sesuai dengan kewajibannya di bawah perjanjian komoditas antar pemerintah yang mana disesuaikan dengan kriteria yang disampaikan oleh negara-negara anggota dan tidak disetujui atau yang dengan sendirinya diserahkan tetapi tidak begitu disetujui;
- i) melibatkan pembatasan ekspor bahan-bahan domestik yang diperlukan untuk memastikan kualitas penting dari bahan-bahan tersebut yang dijual di bawah standar harga dunia sebagai bagian dari rencana stabilisasi pemerintah; dengan catatan pembatasan tersebut tidak akan dilakukan dengan tujuan untuk meningkatkan ekspor ataupun sebagai bentuk perlindungan untuk industri dalam negeri tersebut, dan tidak akan menyimpang dari ketentuan perjanjian ini berkaitan dengan prinsip non-diskriminasi;
- j) penting untuk penerimaan dan distribusi barang secara umum atau pasokan lokal jangka pendek; dengan catatan langkah-langkah yang dilakukan tersebut harus konsisten dengan prinsip bahwa negara anggota berhak memperoleh bagian yang merata dalam pasokan internasional barang-barang tersebut, jika langkah-langkah tersebut tidak konsisten dengan ketentuan-ketentuan yang terdapat dalam Perjanjian ini, maka harus dihentikan dengan segera untuk mengurangi kondisi-kondisi yang tidak diinginkan.

Ketentuan dalam *Article XX* ini memberikan pengecualian-kecualian yang bersifat terbatas dan bersyarat. Pengecualian bersifat terbatas diatur secara jelas dalam bentuk-bentuk pengecualian pada *Article XX*, namun pengecualian bersifat bersyarat hanya dijelaskan sebagai alasan pembenaran terhadap tindakan-tindakan yang melawan hukum sebagaimana diatur dalam perjanjian ini. Hal-hal tersebut tidak dilarang untuk melindungi nilai-nilai sosial yang dianggap penting.³² Dalam hal ini dapat dikatakan bahwa GATT juga memberikan pembatasan terhadap komitmen negara-negara anggota yang telah ditentukan.

Seperti yang telah dijelaskan bahwa langkah yang diambil Australia untuk memberlakukan *Tobacco Plain Packaging Act* ini diambil dengan alasan untuk mengurangi tingkat kematian manusia akibat merokok. Sebatang rokok mengandung senyawa kima beracun yang berbahaya untuk tubuh. Bahan berbahaya dan beracun dalam rokok tidak hanya mengakibatkan gangguan kesehatan pada perokok, tetapi juga orang-orang bukan perokok di sekitarnya, yang mana sebagian besar adalah perempuan, ibu-ibu, anak-anak, bahkan bayi harus menjadi perokok pasif, karena paparan asap yang timbul akibat rokok. Sementara itu, terdapat banyak penelitian yang menyatakan bahwa perokok pasif berisiko lebih tinggi untuk menderita kanker paru-paru dan penyakit jantung, sedangkan bayi dan anak-anak akan lebih

³² Peter van den Bossche, *The Law and Policy of the World Trade Organization*, Cambridge: Cambridge University Press, 2005, h. 599.

mudah menderita penyakit asma dan infeksi pernapasan.

Salah satu pengecualian dalam *Article XX* yang menyatakan “*necessary to protect human life or health*” atau “diperlukan untuk melindungi kehidupan atau kesehatan manusia” secara jelas dapat dijadikan alasan pembenar terhadap kebijakan Australia dalam undang-undang pengaturan kemasan polos tembakau (rokok) tersebut. Terlebih lagi, dengan penekanan kalimat “*necessary*” memiliki arti bahwa kesehatan manusia merupakan kategori perlindungan terhadap nilai-nilai sosial yang diutamakan atau dianggap penting untuk dilaksanakan dalam kebijaksanaan negara anggota di luar perihal liberilisasai perdagangan.

Selanjutnya, pengecualian yang terdapat dalam GATT tersebut akan dikaji berdasarkan *Technical Barriers to Trade (TBT) Agreement*. *TBT Agreement* dikenal sebagai *standards code* yang dihasilkan dalam *Tokyo Round*, yang kemudian diperbaharui dalam *Uruguay Round*. Hal utama yang menjadi fokus perhatian adalah mengadakan aturan untuk menjamin bahwa berbagai aturan teknis dan aturan lainnya, termasuk prosedur pengujian (*testing*) dan sertifikasi mutu barang, hendaknya tidak menciptakan rintangan atau hambatan yang tidak seharusnya terjadi terhadap perdagangan. Perjanjian baru ini juga menentukan hal-hal yang meliputi metode pengolahan (*processing*) dan metode produksi yang terkait kepada karakteristik produk itu sendiri.³³

Ketentuan ini menjelaskan bahwa regulasi teknis merupakan dokumen yang mengatur sifat produk atau proses dan metode proses terkait, termasuk aturan administrasi yang berlaku dimana pemenuhannya bersifat wajib. Regulasi teknis dapat juga berkaitan secara khusus dengan persyaratan terminologi, simbol, pengepakan, penandaan, atau pelabelan yang ditetapkan untuk suatu produk. Berdasarkan ketentuan ini, setiap negara memiliki hak untuk membuat regulasi teknis yang merupakan standar wajib untuk menjamin kualitas suatu barang dan melindungi kehidupan atau kesehatan manusia dan lingkungan.

Berkaitan dengan apakah regulasi Australia ini sesuai atau tidak dengan ketentuan dalam *TBT Agreement*, untuk itu regulasi teknis harus dikaji berkala secara konsisten. Hal ini sesuai dengan ketentuan yang diatur dalam *Article 2.3*. *TBT Agreement* sebagai berikut ini: “*Technical regulations shall not be maintained if the circumstances or objectives giving rise to their adoption no longer exist or if the changed circumstances or objectives can be addressed in a less trade-restrictive manner*”.

Berdasarkan ketentuan di atas, jelas tujuan *Tobacco Plain Packaging Act* merupakan tujuan jangka panjang yang ingin dicapai oleh Australia untuk mengendalikan pengonsumsi tembakau secara global. Seperti yang telah diketahui, apabila tidak ada usaha dari berbagai negara untuk mengendalikan masalah ini, diperkirakan jumlah orang meninggal setiap tahunnya akibat mengonsumsi rokok akan mengalami peningkatan dari lima juta menjadi delapan juta sampai dengan tahun 2030. Hingga saat ini belum ditemukan cara efektif lain terkait tujuan untuk mengendalikan tembakau selain dengan pengemasan polos produk tembakau (rokok). Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa Australia telah melanggar ketentuan yang terdapat dalam *TBT Agreement*, yang mana ketentuan ini merupakan hal penting dalam menetapkan suatu standar dalam regulasi teknis dalam sistem hukum nasional.

E. PENUTUP

A. Kesimpulan

1. Pertimbangan hukum nasional Australia dalam pemberlakuan *Tobacco Plain Packaging Act* ini didasarkan pada pertimbangan sosiologis, yuridis, dan filosofis. Secara sosiologis, pertimbangan hukumnya didasarkan pada pembuktian ilmiah tentang tingginya angka kematian penduduk Australia akibat mengonsumsi tembakau (rokok) secara berlebihan. Secara yuridis, pertimbangan hukumnya didasarkan pada kewajiban Australia yang terikat pada *Framework Convention on Tobacco Control (FCTC) WHO* untuk

³³ H.S. Kartadjoemana, *GATT dan WTO Sistem Forum dan Pembangunan Internasional di Bidang Perdagangan*, Jakarta: UI Press, Jakarta, 1996, h. 206.

meratifikasi konvensi tersebut ke dalam sistem hukum nasional. Secara filosofis, pertimbangan hukumnya didasarkan pada prinsip non diskriminasi yang mengatur regulasi internal untuk memberikan perlakuan yang sama terhadap seluruh jenis produk tembakau (rokok) sejenis sebagaimana diatur dalam *General Agreement on Tariff and Trade* (GATT).

2. Penerapan prinsip *national treatment* dalam *Tobacco Plain Packaging Act in Australia* bertentangan dengan ketentuan yang telah ditetapkan dalam *Technical Barriers to Trade* (TBT) *Agreement*. Alasan pembenar yang diatur dalam GATT untuk melindungi kesehatan manusia tidak sejalan dengan prosedur *national treatment* terkait hal penetapan standar produk yang diatur dalam TBT *Agreement*. Dalam hal ini, Australia hanya melakukan publikasi terhadap pemberlakuan *Tobacco Plain Packaging Act* tersebut tanpa memberikan notifikasi tertulis pada sekretariat WTO serta Australia tidak memberikan waktu kepada negara anggota WTO lainnya untuk meminta dan menyampaikan tanggapan tertulis terhadap pemberlakuan undang-undang tersebut.

B. Rekomendasi

1. Dalam hal ketentuan yang ditetapkan dalam *Framework Convention on Tobacco Control* (FCTC), seharusnya dilakukan kerjasama antara negara-negara anggota WHO dan WTO dalam penetapan standar dari produk tembakau ini. Hal ini dapat dilakukan untuk meminimalisir kejadian yang sama terjadi dengan negara-negara anggota lainnya yang juga mempunyai kewajiban yang sama dalam kedua organisasi tersebut.
2. Australia seharusnya dapat melakukan interpretasi secara benar terhadap setiap ketentuan yang diatur dalam perjanjian multilateral di bawah WTO untuk menetapkan *Tobacco Plain Packaging Act*. Mengingat prinsip transparansi yang diatur dalam WTO, seharusnya dapat dirundingkan terlebih dahulu dengan negara anggota WTO lainnya daripada secara langsung mengambil keputusan sendiri.

DAFTAR PUSTAKA

Buku-Buku

- Commission on Macroeconomics and Health, 2001, *Conforting the Tobacco Epidemic in an Era of Trade Liberazation*, Jenewa: WHO Press.
- H.S. Kartadjoemana, 1996, *GATT dan WTO: Sistem Forum dan Pembangunan Internasional di Bidang Perdagangan*, Jakarta: UI Press.
- Huala Adolf, 1998, *Hukum Ekonomi Internasional: Suatu Pengantar*, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada.
- Huala Adolf dan A.Chandrawulan, 1994, *Masalah-Masalah Hukum Dalam Perdagangan Internasional*, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada.
- Jeane Nealtje Saly, 2011, *Penelitian Hukum Efektifitas Peraturan Terkait Pengendalian Produk Tembakau Terhadap Kesehatan*, Jakarta: Badan Pembinaan Hukum Nasional.
- Kementerian Kesehatan Republik Indonesia, 2013, *Pentingnya Akses Konvensi Kerangka Kerja Pengendalian Tembakau bagi Indonesia*, Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama.
- Petros.C.Mavriodis, et.al., 2010, *The Law of World Trade Organization (WTO) Documents, Case and Analysis*, Minnesota: Thomson Reuters.
- Peter van den Bossche, 2005, *The Law and Policy of the World Trade Organization*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Seriawan Wijatno & Ariawan Gunadi, 2014, *Perdagangan Bebas dan Perspektif Hukum Perdagangan Internasional*, Jakarta: PT. Grasindo.
- Syahmin AK, 2006, *Hukum Dagang Internasional (Dalam Kerangka Studi Analitis)*, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada.
- World Health Organization, *Empower: 2013, A Policy Package to Reverse the Tobacco Epidemic*, Jenewa: WHO Press.

Perundang-undangan

Tobacco Plain Packaging Act 2011 Section 3(1).

Jurnal

- Sherzod Shadikhodjaev, 2008, *Journal of Internatioanal Economic Studies*, Volume 12, Issues 1, Juni.

Internet

"Plain Packaging Picu Impor Rokok Ilegal", <http://possore.com/2014/04/30/plain-packaging-picu-impor-rokok-illegal/>, diunduh 4 Januari.

"Indonesia Gugat Australia Atas Kebijakan Kemasan Polos Rokok", <http://news.detik.com/berita/2713646/indonesia-gugat-australia-atas-kebijakan-kemasan-polos-rokok>, diunduh 4 Januari.

<http://www.investopedia.com/terms/n/nationaltreatment.asp#ixzz2BeP5ia7C>, diunduh 23 Juni.

http://tobaccocontrol.bmj.com/content/24/Suppl_2/ii9.full, diunduh 2 April.

"Plain Packaging in Australia", http://www.tobaccotactics.org/index.php/Plain_Packaging_in_Australia, diunduh 2 April.

"Australias World First Plain Packaging", <http://www.mccabecentre.org/australias-world-first-plain-packaging>, diunduh 4 April.

<https://www.ag.gov.au/tobaccoplainpackaging>, diunduh 4 April.

<http://id.netlog.com/irvandpoetra/blog/blogid=135510>, diunduh 20 April.

"Begini Pentingnya Industri Rokok Bagi Ekonomi RI", <http://finance.detik.com/read/2015/06/20/173926/2947821/1036/begini-pentingnya-industri-rokok-bagi-ekonomi-ri>, diunduh 20 April.

"Petani Protes Aturan Kemasan Polos Rokok di Australia", <http://www.neraca.co.id/article/47304/petani-protes-aturan-kemasan-polos-rokok-di-australia>, diunduh 20 April.

Pauline Wilson, "Plain Packaging of Tobacco Products Australia and the WTO" <http://ilareporter.org.au/2015/03/plain-packaging-of-tobacco-products-australia-and-the-wto-pauline-wilson/>, diunduh 28 April.

United Nation-Tretty Colection, "Status of the WHO Framework Convention on Tobacco Con-trol (FCTC)", https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IX-4&chapter=9&lang=en, diunduh 17 Maret.

Introduction of Tobacco Plain Packaging in Australia, "Ini 4 Kasus Indonesia dengan WTO", <http://finance.detik.com/read/2014/05/06/081643/2574147/4/2/ini-4-kasus-indonesia-dengan-wto#bigpic>, diunduh 22 Februari.

"Australia Health Survey: Updated Result 2011-2012", <http://www.abs.gov.au/ausstats/abs@.nsf/Lookup/E3E02505DCAF230CCA257B82001794EB?opendocument>, diunduh 27 April.

<http://www.health.gov.au/internet/main/publishing.nsf/Content/tobacco-plain>, diunduh 4 Januari.

