

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Technical Barriers to Trade Agreement (TBT Agreement) merupakan perjanjian internasional yang mengatur pasar dengan memastikan bahwa kualitas produk impor memenuhi standar kualitas yang sudah ditetapkan.¹ Ini sesuai dengan bagian pembukanya yang menjamin pengakuan terhadap standar internasional dan sertifikasi sebagai sarana efisiensi produksi dalam rangka memfasilitasi pelaksanaan perdagangan internasional. Ketentuan *TBT Agreement* berlaku melalui tiga konsep yaitu konsep regulasi teknis, standar dan prosedur penilaian kesesuaian yang berlaku untuk semua produk.²

TBT Agreement menjamin bahwa regulasi teknis, standar, prosedur pengujian dan sertifikasi, termasuk di dalamnya persyaratan kemasan dan labeling tidak akan menimbulkan hambatan yang tidak diperlukan dalam perdagangan.³ Negara diperbolehkan menggunakan regulasi teknis seperti mengeluarkan standar yang wajib ditaati oleh produk yang memasuki kawasan negaranya sebagai alat proteksi pada skala tertentu seperti alasan perlindungan kesehatan hewan dan

¹ Thomas J. Schoenbaum dan Petros C. Mavroidis, 2006, *The World Trade Organization Law, Practice and Policy*, Oxford University Press, Oxford, . hlm. 55.

² Piet Eeckhout, "The Domestic Legal Status of the WTO Agreement: Interconnecting Legal Systems." *Common Market Law Review*, Vol. 34, No. 1, hlm. 98

³ Bagian Pembuka TBT Agreement sebagaimana tertulis: *Desiring however to ensure that technical regulations and standards, including packaging, marking and labelling requirements, and procedures for assessment of conformity with technical regulations and standards do not create unnecessary obstacles to international trade;*

tumbuhan, lingkungan dan kesehatan manusia. Ini sesuai dalam Pasal 2.2 *TBT*

Agreement yang berbunyi:

“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 regulations shall not be more trade-restrictive than necessary to fulfill a legitimate objective, taking account of the risks non-fulfilment would create. Such legitimate objectives are, inter alia: national security requirements; the prevention of deceptive practices; protection of human health or 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.”

Regulasi teknis dalam hal ini dapat berupa dokumen tentang terminologi, simbol, pengemasan, dan label.⁴ Regulasi teknis untuk perlindungan kesehatan manusia harus didukung oleh adanya bukti-bukti ilmiah dan saintifik sehingga negara tidak gegabah dalam mengeluarkan regulasi teknis. Apabila tidak mematuhi ketentuan ini maka regulasi teknis dapat bertentangan dengan ketentuan Pasal 2.2 *TBT Agreement* sehingga berpotensi menimbulkan pertentangan dalam aspek perdagangan dan perlindungan kesehatan manusia. Permasalahan ini dapat kita tilik dari isu antara kebijakan pengendalian tembakau dan kebijakan perdagangan.

Dalam dua dekade terakhir, terjadi perselisihan di antara kebijakan pengendalian tembakau dan kebijakan perdagangan utamanya pada sektor perlindungan kesehatan manusia.⁵ Permasalahan atas proteksi kesehatan dan perdagangan telah menjadi masalah lintas sektor. Hal ini didukung fakta ilmiah bahwasanya sejak 1950 sudah lebih dari 70.000 penelitian yang membuktikan jika

⁴ Annex 1.1 TBT Agreement

⁵ Lucas Gruzynski, 2013, “TBT Agreement and Tobacco Control Regulations,” *Asian Journal of WTO and International Health Law Policy*, Vol. 01, No. 3, hlm. 231.

tembakau menyebabkan masalah kesehatan, cacat, dan kematian.⁶ WHO _mengestimasikan tembakau dapat membunuh 4,2 juta jiwa per tahun.⁷ Pada akhir 2030 angka ini akan melonjak naik menjadi 10 juta jiwa per tahun dengan 70% kematian akan terjadi di negara berkembang apabila konsumsi tembakau naik setiap tahun.⁸

Hal ini mendorong negara untuk melindungi kesehatan masyarakatnya dengan menggunakan kebijakan pengendalian tembakau. Intervensi ini dilandasi beberapa pertimbangan seperti; (i) tidak ada informasi yang memadai tentang resiko kesehatan tembakau, (ii) informasi yang kurang tentang resiko kecanduan, serta (iii) dampak fisik dan finansial yang dirasakan perokok pasif.⁹ WHO sebagai organisasi kesehatan dunia telah mengeluarkan instrument mengenai pengendalian tembakau untuk mewujudkan perjanjian internasional mengenai kesehatan yang pertama melalui *The WHO Framework Convention on Tobacco Control* (FCTC).

FCTC berlaku mengikat dan telah diratifikasi oleh 181 negara.¹⁰ FCTC mewajibkan negara untuk berkomitmen menerapkan kebijakan pengendalian tembakau dengan kenaikan cukai tembakau, kebijakan bebas asap rokok di lingkungan kerja, larangan iklan, promosi dan sponsor rokok, penggunaan label peringatan kesehatan pada kemasan tembakau, dan mengurangi campur tangan

⁶ *Ibid.*

⁷ *Ibid.*

⁸ WHO, 2018, "WHO Global Report on Trends in Prevalence of Tobacco Smoking," <https://www.who.int/publications-detail-redirect/9789241514170>, diakses pada 12 Januari 2023.

⁹ Gian Luca Burci, 2013, "The Protocol to Eliminate ILLICIT Tobacco Products to the WHO Framework Convention on Tobacco Control," *International Legal Materials*, Vol. 52, No. 01, hlm. 370-371.

¹⁰ FCTC, 2017, "Parties (Ratifications and Accessions)," <https://fctc.org/parties-ratifications-and-accessions-latest/>, diakses pada 13 Februari 2023

industri tembakau dalam pembuatan kebijakan kesehatan.¹¹ Perbedaan penerapan FCTC berbeda oleh setiap negara karena terdapat perbedaan kapasitas sumber daya, kemauan pemerintah, serta keterlibatan internasional.¹²

Regulasi pengendalian tembakau ditujukan untuk mengurangi penawaran produk tembakau dengan skema penggunaan label, penerapan minimal usia untuk membeli tembakau dan pelarangan penjualan jenis tembakau tertentu.¹³ Regulasi juga ditujukan untuk mengurangi konsumsi tembakau dengan ketentuan mengenai standarisasi kemasan tembakau melalui *plain packaging* (kemasan polos) dan labelling berupa pencantuman *health warning* (peringatan kesehatan) dan informasi kesehatan sesuai Pasal 11 FCTC.

Penerapan pencantuman peringatan kesehatan dan informasi kesehatan serta kemasan polos produk tembakau merupakan regulasi teknis yang masuk kedalam jangkauan *TBT Agreement* karena menyangkut regulasi teknis tentang pengemasan dan label.¹⁴ Labeling berlaku dengan pencantuman peringatan bahaya tembakau dalam bentuk gambar dan tulisan. Kemasan polos berlaku dengan standarisasi kemasan tembakau tanpa merek (warna, citra, logo perusahaan, dan merek dagang) termasuk nama merek dalam ukuran dan font dalam kemasan.¹⁵

Pada Desember 2011 Australia menjadi negara pertama yang mengeluarkan kebijakan standarisasi kemasan tembakau melalui *Tobacco Plain Packaging Act*

¹¹ Lukasz Gruszczynski, 2017, "Coping With The Global Tobacco Epidemic: FCTC COP7 and It's Implications," *European Journal Risk of Regulation*, Vol. 8, No. 02, hlm. 433

¹² *Ibid.*

¹³ Lukasz Gruszczynski, 2018, "The FCTC and It's Role in WTO Law: Some Remarks on The WTO Plain Packaging Report," *European Journal Risk of Regulation*, Vol. 9, No. 03, hlm. 570

¹⁴ Lihat penjelasan Annex 1.1 TBT Agreement

¹⁵ Andrew Mitchell dan Tania Voon, 2011, "*Face off: Assessing WTO challenges to Australia's scheme for plain tobacco packaging.*" *Public Law Review*, Vol. 22, No. 3, hlm. 225-226.

2011. Regulasi ini mengatur tentang seluruh produk tembakau yang diperjualbelikan di Australia setelah 1 Oktober 2012 wajib menggunakan kemasan polos. Kebijakan ini menuai kontra dari Honduras, Republik Dominika, Indonesia, dan Kuba yang membawa regulasi teknis kemasan polos Australia ke WTO.¹⁶

Tobacco Plain Packaging Act 2011 juga dinilai telah melanggar Pasal 2.2 *TBT Agreements*, Pasal 16.1 dan Pasal 20 *TRIPS Agreements*. Integritas prinsip-prinsip perdagangan dan perlindungan kekayaan intelektual yang diatur oleh WTO perlu dijaga utuh terlepas tujuan perlindungan kesehatan publik dalam kebijakan pengendalian tembakau. Klaim para pembanding beranggapan bahwa *Tobacco Plain Packaging Act* 2011 merupakan hambatan non-tarif berupa regulasi teknis tentang standardisasi yang membatasi perdagangan selain pada tujuan perlindungan kesehatan.¹⁷ Panel WTO telah menyimpulkan jika *Tobacco Plain Packaging Act* 2011 yang dikeluarkan Australia tidak menjadi hambatan non-tarif dengan pertimbangan bahwa *Tobacco Plain Packaging Act* 2011 tidak berdampak signifikan terhadap pembatasan perdagangan.¹⁸

Indonesia adalah salah satu negara yang tidak meratifikasi FCTC WHO karena kekhawatiran Indonesia bahwa ratifikasi konvensi tersebut akan membahayakan petani tembakau lokal dengan menurunkan jumlah konsumsi tembakau. Di satu sisi, banyaknya desakan terhadap bahaya rokok memberikan urgensi pada pemerintah

¹⁶ *Ibid.*

¹⁷ Tania Voon, 2019, "Third Strake: The WTO Panel Reports Upholding Australia's Tobacco Plain Packgaing Scheme," *The Journal of World Investment & Trade*, Vol. 20, No. 1, hlm. 164.

¹⁸ Appellate Body Report, Australia — Certain Measures Concerning Trademarks and Other Plain Packaging Requirements Applicable to Tobacco Products and Packaging, WTO Doc. WT/DS435/AB/R and WT/DS441/AB/R (adopted June 9, 2020).

Indonesia untuk segera memberlakukan kebijakan pengendalian tembakau. Indonesia memberlakukan kebijakan pengendalian tembakau lewat standardisasi terhadap kemasan produksi dan impor tembakau menggunakan peringatan kesehatan dalam Pasal 14 ayat (1) dan informasi kesehatan dalam Pasal 19 PP Nomor 109 Tahun 2012 tentang Pengamanan Bahan Zat Adiktif Berupa Tanaman Tembakau (PP 109/2012). Ketentuan PP 109/2012 merupakan turunan dari UU Nomor 39 Tahun 2009 tentang Kesehatan pada bagian Pasal 113-116.

Sebagai tindak lanjut dari pasal ini, pemerintah melalui Kementerian Kesehatan mengeluarkan Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 56 Tahun 2017 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 28 Tahun 2013 tentang Pencantuman Peringatan Kesehatan dan Informasi Kesehatan Pada Kemasan Produk Tembakau (Permenkes 56/2017). Pada Pasal 3 ayat (1) dan Pasal 10 ayat (1) dituangkan bahwa setiap orang yang memproduksi dan/atau mengimpor produk tembakau ke wilayah Indonesia wajib mencantumkan label peringatan kesehatan dan informasi kesehatan pada kemasan terkecil dan kemasan terbesar produk tembakau. Tujuan pencantuman peringatan kesehatan dan informasi kesehatan pada kemasan tembakau ini untuk mencegah perokok pemula untuk memulai rokok, selain itu proteksi terhadap kesehatan masyarakat dengan akses informasi jelas mengenai akibat rokok.

Kewenangan Indonesia untuk memberlakukan standardisasi ini mengacu pada Undang-Undang No. 20 Tahun 2014 tentang Standardisasi dan Penilaian Kesesuaian (UU SPK). Hadirnya UU SPK ini mengatur mengenai tujuan, prinsip, dan manfaat standarisasi yang menjadi standar orientasi mutu atas barang-barang

yang beredar di Indonesia. Pemberlakuan standardisasi di Indonesia dilakukan melalui pemberian label Standar Nasional Indonesia (SNI) sesuai dengan ketentuan UU SPK. Pemberlakuan SNI ini wajib sesuai dengan kriteria TBT Agreement. Berdasarkan UU SPK pada Pasal 3 huruf (b) standardisasi dilakukan untuk meningkatkan perlindungan kepada konsumen, Pelaku Usaha, tenaga kerja, dan masyarakat lainnya, serta negara, baik dari aspek keselamatan, keamanan, kesehatan, maupun pelestarian fungsi lingkungan hidup.

Sebagai perbandingan, Singapura telah mengeluarkan regulasi teknis tentang standardisasi *plain packaging* melalui *The Tobacco Control of Advertisements and Sale (Appearance, Packaging and Labelling) Regulations 2019* yang mengakomodasi tentang penggunaan kemasan polos untuk semua produk jenis tembakau. Regulasi ini dilakukan untuk mendukung upaya pemerintah Singapura mengurangi jumlah perokok aktif secara signifikan dari 14% warganya. Adanya regulasi ini menuai kontra dari perusahaan tembakau multinasional di Singapura seperti Phillip Morris International, British American Tobacco, dan Japan Tobacco International.¹⁹ Kontra regulasi ini juga dikeluarkan oleh 22 negara yang memiliki hubungan perdagangan tembakau dengan Singapura khususnya negara besar penghasil tembakau seperti Filipina, Indonesia, Amerika Serikat dan Italia.

Penolakan tersebut dilandasi oleh isu perdagangan dan isu kesehatan yang beranggapan bahwasanya pemberlakuan kemasan polos dapat meningkatkan

¹⁹ Gianna Amul, 2022, "The 2018 Public Consultation on Standardized Packaging in Singapore: Analysis of Policy Actors Submissions", <https://www.frontiersin.org/articles/10.3389/fpos.2022.943120/full>, diakses pada 14 Januari 2023.

potensi perdagangan gelap khususnya produk tembakau selundupan dan produk tembakau palsu²⁰. Penggunaan kemasan polos untuk kemasan produk tembakau mengarah pada hambatan non-tarif perdagangan dan hak kekayaan intelektual. Direktorat Jenderal Perundingan Perdagangan Internasional Indonesia berargumen jika penggunaan kemasan polos merupakan regulasi teknis yang membatasi lebih dari yang diperlukan dan akan berdampak negatif pada ekspor negara-negara penghasil tembakau.²¹ Penggunaan kemasan polos juga dikategorikan sebagai pelanggaran terhadap hak kekayaan intelektual khususnya merek dagang dan merek.

Oleh karena terdapat perbedaan antara Indonesia dan Singapura dalam hal penegakan kewajiban dan pemahaman hukum perdagangan internasional khususnya terkait pengenaan regulasi teknis standardisasi kemasan produk tembakau berupa peringatan kesehatan dan informasi kesehatan (labeling) dan kemasan polos (kemasan). Penulis tertarik untuk mengkaji lebih lanjut dalam bentuk skripsi terkait perbandingan pengaturan dan penegakan hukum perdagangan internasional antara Indonesia dan Singapura. Perbandingan penegakan tersebut akan dianalisis dengan merujuk kepada ketentuan Pasal 2.2 *TBT Agreement*. Analisis tersebut tidak akan membahas apakah negara diperbolehkan mengeluarkan pengecualian regulasi teknis terkait proteksi kesehatan, tetapi analisis akan difokuskan pada kesesuaian bentuk regulasi teknis yang dilakukan dengan ketentuan Pasal 2.2 *TBT Agreement*. Pertanyaan tersebut akan Penulis tuangkan

²⁰ *Ibid.*

²¹ *Ibid.*

dalam bentuk skripsi dengan judul “Regulasi Teknis tentang Standardisasi Kemasan Produk Tembakau Ditinjau dari *TBT Agreement*: Studi Kasus Indonesia dan Singapura.”

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimana perbandingan pengaturan regulasi teknis tentang standardisasi kemasan produk tembakau berupa peringatan kesehatan dan informasi kesehatan di Indonesia dan kemasan polos di Singapura?
2. Bagaimana kesesuaian antara pengaturan regulasi teknis tentang standardisasi kemasan produk tembakau berupa peringatan kesehatan dan informasi kesehatan di Indonesia dan kemasan polos di Singapura berdasarkan Pasal 2.2 *TBT Agreement*?

C. Tujuan Penelitian

1. Tujuan Objektif
 - a. Untuk mengetahui, mengkaji, dan mendeskripsikan regulasi teknis tentang standardisasi kemasan rokok di Indonesia dan Singapura.
 - b. Untuk mendapatkan ilmu pengetahuan atas perbandingan dan analisis perbedaan pengaturan standarisasi kemasan rokok yang diatur dalam perundang-undangan di Indonesia dan Singapura
2. Tujuan Subjektif
 - a. Untuk mengkaji dan memperoleh data atas rumusan masalah sehingga penulis dapat mengetahui bagaimana pengaturan dan implikasi yang diambil dari perbandingan standarisasi kemasan rokok di Indonesia dan Singapura.

- b. Untuk memenuhi tugas dalam mata kuliah Penulisan Hukum sebagai syarat memperoleh gelar Sarjana Hukum dari Fakultas Hukum UGM.

D. Keaslian Penelitian

Penelitian ini bukan merupakan penelitian pertama yang membahas mengenai regulasi teknis berupa standarisasi kemasan dan label, tetapi rumusan masalah yang diangkat dalam penelitian ini berbeda. Berdasarkan hasil penelusuran judul penelitian yang dilakukan oleh penulis terdapat beberapa judul penelitian terkait standardisasi, yaitu:

1. Penelitian pada tahun 2017 di Universitas Gadjah Mada oleh Annisa Nur Fauzia (NIM:12/334360/HK19221); mahasiswa jenjang S1 Ilmu Hukum pada Departemen Hukum Dagang; dengan judul “Pemberian Label Halal di Indonesia Terkait Ketentuan *Technical Barriers to Trade* (TBT) Agreement oleh *World Trade Organization* (WTO) (Studi Kasus: *Bovine Meat* Dari Brazil).²² Ada beberapa perbedaan mendasar antara penelitian yang dilakukan Penulis dengan skripsi ini. Pertama, penelitian ini membahas pengaturan standar halal dalam pemberian label halal di Indonesia sehingga *bovine meat* dari Brazil ditolak Indonesia, tetapi dapat diterima oleh Brunei Darussalam, sedangkan penelitian ini membahas mengenai perbedaan regulasi teknis kemasan tembakau berupa penggunaan *health warning* di Indonesia dan *plain packaging* di Singapura. Kedua, penelitian tersebut membahas

²² Annisa Nur Fauzia, 2017, “Pemberian Label Halal di Indonesia Terkait Ketentuan Technical Barriers to Trade (TBT) Agreement oleh World Trade Organization (WTO) (Studi Kasus: Bovine Meat Dari Brazil),” *Skripsi*, Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta.

keterkaitan pengaturan label halal *bovine meat* di Indonesia dengan kesesuaian regulasi dalam TBT Agreement, sedangkan penelitian ini membahas kesesuaian antara *health warning* di Indonesia dan *plain packaging* di Singapura dengan Pasal 2.2 TBT Agreement.

2. Penelitian pada tahun 2011 di Universitas Gadjah Mada oleh Taufan Febriyanto (NIM: 13/351906/HK/19713); mahasiswa jenjang S1 Ilmu Hukum pada Departemen Hukum Dagang; dengan judul “Implikasi Pengaturan Kemasan Polos Produk Tembakau Melalui *The Tobacco Plain Packaging Act* 2011 Australia Terhadap Kewajiban Australia dalam Perdagangan Internasional”. Penelitian Taufan Febriyanto ini membahas mengenai relevansi peraturan *plain packaging* dengan kewajiban Australia dalam perdagangan internasional dan menelaah dasar yang digunakan Australia dalam memberlakukan peraturan tersebut.²³ Sedangkan pada penelitian ini menggunakan metode studi komparasi untuk mengetahui perbedaan pengaturan dan penerapan regulasi teknis pada kemasan tembakau di Indonesia dan Singapura serta telaah kewajiban Indonesia dan Singapura dalam mematuhi TBT Agreement.
3. Penelitian pada tahun 2018 yang berjudul “Perlindungan Hukum Bagi Pemegang Hak Merek Dagang Produk Rokok Seiring Dengan Berlakunya Peraturan *Plain Packaging on Cigarettes and Other Tobacco Products* di Australia.” Penulisan tersebut ditulis oleh Avi Tiara Putri yang merupakan mahasiswa S1 Fakultas Hukum Universitas Brawijaya. Penulisan tersebut

²³ Taufan Febriyanto, 2011, “Implikasi Pengaturan Kemasan Polos Produk Tembakau Melalui The Tobacco Plain Packaging Act 2011 Australia Terhadap Kewajiban Australia dalam Perdagangan Internasional,” Skripsi, Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta.

berkutat pada analisis *plain packaging* tembakau dari hak kekayaan intelektual dalam TRIPS Agreement. Sedangkan penelitian yang dilakukan penulis membahas kesesuaian *plain packaging* dalam ruang lingkup regulasi teknis yang merupakan tindakan Non-Tariff Measures (NTM) dengan tujuan perlindungan kesehatan dan keselamatan manusia dalam lingkup *TBT Agreement*.

Usulan penelitian ini dilakukan dengan itikad baik dan tanggung jawab penulis. Apabila terdapat penelitian lain di luar yang diketahui penulis, maka hal tersebut bukanlah merupakan kesengajaan.

E. Kegunaan Penelitian

1. Manfaat Teoritis

Penulisan ini diharapkan dapat bermanfaat untuk perkembangan ilmu hukum, terkhusus di bidang hukum perdagangan internasional dalam lingkup studi komparasi penerapan ketentuan perdagangan internasional dalam hukum nasional serta regional negara.

2. Manfaat Praktis

Penulisan ini diharapkan dapat memberi pemahaman kepada masyarakat agar memperoleh informasi mengenai studi komparasi hukum perdagangan internasional dalam lingkup penerapan ketentuan perdagangan internasional dalam hukum nasional serta regional negara.