

**IMPORT LICENSING AGREEMENT WTO DALAM
KONTEKS TATA NIAGA GULA DI INDONESIA :
SEBUAH PENDEKATAN HERMENEUTIKA HUKUM**

TESIS

**Diajukan sebagai salah satu syarat untuk
memperoleh gelar Magister Hukum**

**Ayu Siti Maryam
0706175110**



**UNIVERSITAS INDONESIA
FAKULTAS HUKUM
PROGRAM PASCASARJANA
KEKHUSUSAN HUKUM TENTANG KEGIATAN EKONOMI
JAKARTA
JANUARI 2009**

HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS

Tesis ini adalah hasil karya saya sendiri,
dan semua sumber baik yang dikutip maupun dirujuk
telah saya nyatakan dengan benar.

Nama : Ayu Siti Maryam

NPM : 0706175110

Tanda Tangan : 

Tanggal : 5 Januari 2009



HALAMAN PENGESAHAN

Tesis ini diajukan oleh :
Nama : Ayu Siti maryam
NPM : 0706175110
Program Studi : Magister Ilmu Hukum
Judul Tesis : Import Licensing Agreement –WTO Dalam Konteks
Tata Niaga Gula Di Indonesia : Sebuah Pendekatan
Hermeneutika Hukum

Telah berhasil dipertahankan di hadapan Dewan Penguji dan diterima sebagai bagian persyaratan yang diperlukan untuk memperoleh gelar Magister Hukum pada Program Studi Magister Ilmu Hukum, Fakultas Hukum, Universitas Indonesia.

DEWAN PENGUJI

Pembimbing : Dr. Agus Brotosusilo, S.H., M.A. ()
Penguji : Prof. Dr. Agus Sardjono, S.H., M.H. ()
Penguji : Melda Kamil Ariadno, S.H., LL. M. ()

Ditetapkan di : Jakarta

Tanggal : 5 Januari 2009

KATA PENGANTAR

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

Puji syukur kita panjatkan kepada Allah SWT, Dzat yang Maha luas ilmunya yang telah mengajarkan manusia dengan pena, mengajarkan manusia apa yang tidak diketahuinya. Dzat yang mengangkat orang yang beriman dan berilmu beberapa derajat. Shalawat dan Salam semoga senantiasa tercurahkan kepada Rasulullah Nabi Muhammad SAW, yang telah mengeluarkan umat manusia dari zaman kegelapan ke zaman yang penuh cahaya. Dialah utusan Allah yang memerintahkan umatnya untuk selalu mencari ilmu meskipun harus mencapai negeri Cina, suatu tempat yang sangat jauh waktu itu.

Setelah melewati masa-masa yang panjang, pengorbanan yang sangat melelahkan dan tekad yang tinggi, akhirnya berkat Qodrat dan Iradat Allah SWT, penulis dapat menyelesaikan tesis dengan judul “Import Licensing Agreement WTO dalam konteks Tata Niaga Gula di Indonesia: Sebuah Pendekatan Hermeneutika Hukum”. Tesis ini merupakan persyaratan untuk menyelesaikan studi sarjana S-2 Program Magister Hukum pada Sekolah Pascasarjana Universitas Indonesia.

Penulis menyadari sepenuhnya bahwa tanpa bantuan moril maupun materiil dari berbagai pihak, penulis tidak akan dapat menyelesaikan Tesis ini. Oleh karena itu pada kesempatan ini dengan segala kerendahan hati penulis mengucapkan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada :

1. Bapak Dr. Agus Brotosusilo, SH, MA, selaku Dosen Pembimbing yang telah bersedia meluangkan waktu dalam membimbing dan mencurahkan pemikirannya untuk memberikan masukan-masukan dan saran kepada penulis sampai dengan selesainya Tesis ini.
2. Bapak dan Ibu dosen Program Magister Hukum Sekolah Pascasarjana Universitas Indonesia yang telah membimbing dan mencurahkan ilmunya yang sangat berharga bagi penulis.
3. Pengelola beserta staf Program Magister Hukum Sekolah Pascasarjana Universitas Indonesia yang telah memberikan bantuan dalam menyelesaikan kuliah.

4. Suami tercinta, atas cinta, kasih sayang, dan diskusi-diskusi panjang yang selalu menyertai selama penulisan tesis ini.
5. Kedua Orang Tua Penulis; Ayah dan almarhum Ibunda tercinta, atas kasih sayang, pengorbanan, do'a restu dan telah banyak memberikan dorongan baik moril maupun materil selama penulis menyelesaikan Tesis ini.
6. Keluarga besar Direktorat Impor Departemen Perdagangan , terimakasih telah menghargai dan memahami segala kerja keras yang telah penulis lakukan.
7. Sahabat-sahabat Program MITL (Master in International Trade Law) Universitas Indonesia, terimakasih atas bantuan dan kebersamaannya.
8. Semua pihak yang telah banyak membantu penulis selama ini, baik secara langsung dan tidak langsung dalam penulisan Tesis ini yang tidak dapat penulis sebutkan satu persatu.

Dengan segala do'a dan ucapan terima kasih serta harapa, semoga Allah SWT memberikan balasan yang lebih dari segala apa yang telah mereka berikan kepada penulis selama ini. Amin

Penulis menyadari keterbatasan kemampuan dan pengetahuan dalam penulisan tesis ini, maka oleh karena itu setiap kritik dan saran yang bersifat membangun dan bermaksud menyempurnakan Tesis ini disambut dengan gembira.

Semoga Tesis ini dapat bermanfaat baik bagi penulis sendiri maupun bagi semua pihak dan dapat memberikan sumbangan bagi perkembangan ilmu hukum.

Jakarta, Desember 2008

Penulis
Ayu Siti Maryam

4. Suami tercinta, atas cinta, kasih sayang, dan diskusi-diskusi panjang yang selalu menyertai selama penulisan tesis ini.
5. Kedua Orang Tua Penulis; Ayah dan almarhum Ibunda tercinta, atas kasih sayang, pengorbanan, do'a restu dan telah banyak memberikan dorongan baik moril maupun materiil selama penulis menyelesaikan Tesis ini.
6. Keluarga besar Direktorat Impor Departemen Perdagangan , terimakasih telah menghargai dan memahami segala kerja keras yang telah penulis lakukan.
7. Sahabat-sahabat Program MITL (Master in International Trade Law) Universitas Indonesia, terimakasih atas bantuan dan kebersamaannya.
8. Semua pihak yang telah banyak membantu penulis selama ini, baik secara langsung dan tidak langsung dalam penulisan Tesis ini yang tidak dapat penulis sebutkan satu persatu.

Dengan segala do'a dan ucapan terima kasih serta harapan, semoga Allah SWT memberikan balasan yang lebih dari segala apa yang telah mereka berikan kepada penulis selama ini. Amin

Penulis menyadari keterbatasan kemampuan dan pengetahuan dalam penulisan tesis ini, maka oleh karena itu setiap kritik dan saran yang bersifat membangun dan bermaksud menyempurnakan Tesis ini disambut dengan gembira.

Semoga Tesis ini dapat bermanfaat baik bagi penulis sendiri maupun bagi semua pihak dan dapat memberikan sumbangan bagi perkembangan ilmu hukum.

Jakarta, Desember 2008

Penulis

Ayu Siti Maryam

**HALAMAN PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI
TUGAS AKHIR UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS**

Sebagai sivitas akademik Universitas Indonesia, saya yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Ayu Siti Maryam
NPM : 0706175110
Program Studi : Magister Ilmu Hukum
Fakultas : Hukum
Jenis Karya : Tesis

Demi pengembangan ilmu pengetahuan, menyetujui untuk memberikan kepada Universitas Indonesia Hak Bebas Royalti Noneksklusif (*Non-exclusive Royalty-Free Right*) atas karya ilmiah saya yang berjudul:

Import Licensing Agreement WTO Dalam Konteks Tata Niaga Gula Di Indonesia : Sebuah Pendekatan Hermeneutika Hukum

Beserta perangkat yang ada (jika diperlukan). Dengan Hak Bebas Royalti Noneksklusif ini Universitas Indonesia berhak menyimpan, mengalihmedia/formatkan, mengelola dalam bentuk pangkalan data (*database*), merawat, dan mempublikasikan tugas akhir saya tanpa meminta izin dari saya selama tetap mencantumkan nama saya sebagai penulis/pencipta dan sebagai pemilik Hak Cipta.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya.

Dibuat di : Jakarta

Pada tanggal : 5 Januari 2009

Yang Menyatakan



(Ayu Siti Maryam)

**HALAMAN PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI
TUGAS AKHIR UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS**

Sebagai sivitas akademik Universitas Indonesia, saya yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Ayu Siti Maryam
NPM : 0706175110
Program Studi : Magister Ilmu Hukum
Fakultas : Hukum
Jenis Karya : Tesis

Demi pengembangan ilmu pengetahuan, menyetujui untuk memberikan kepada Universitas Indonesia Hak Bebas Royalti Noneksklusif (*Non-exclusive Royalty-Free Right*) atas karya ilmiah saya yang berjudul:

Import Licensing Agreement WTO Dalam Konteks Tata Niaga Gula Di Indonesia : Sebuah Pendekatan Hermeneutika Hukum

Beserta perangkat yang ada (jika diperlukan). Dengan Hak Bebas Royalti Noneksklusif ini Universitas Indonesia berhak menyimpan, mengalihmedia/formatkan, mengelola dalam bentuk pangkalan data (*database*), merawat, dan mempublikasikan tugas akhir saya tanpa meminta izin dari saya selama tetap mencantumkan nama saya sebagai penulis/pencipta dan sebagai pemilik Hak Cipta.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya.

Dibuat di : Jakarta

Pada tanggal : 5 Januari 2009

Yang Menyatakan



(Ayu Siti Maryam)

ABSTRAK

Nama : Ayu Siti Maryam
Program Studi : Magister Ilmu Hukum
Judul Tesis : Import Licensing Agreement (ILA)-WTO dalam Konteks Tata Niaga Gula di Indonesia : Sebuah Pendekatan Hermeneutika Hukum

Kata Kunci :

Paradigma Liberalisme, Paradigma kepentingan Nasional, Hermeneutika, Import Licensing Agreement (ILA) WTO, Tata Niaga Gula

Tesis ini mencoba mengungkap dominasi kekuatan ekonomi global dengan mainstream paradigma liberalism dan sekaligus untuk menemukan apa implikasinya terhadap kepentingan nasional, terutama sejak ikut sertanya Indonesia ke dalam lingkaran perdagangan bebas yang ikatannya disebut WTO. Sebagai bangsa yang berdaulat dengan tujuan nasional mewujudkan masyarakat yang adil dan makmur, bangsa ini harus memiliki sebuah sikap keberpihakan kepada rakyat. Seluruh kebijakan yang dibuat, harus berorientasi demi kepentingan rakyat. Sungguhpun demikian, dalam era yang semakin mengglobal, rasanya sulit bagi Indonesia untuk tidak terlepas dari pengaruh kepentingan internasional. Mustahil berfikir subsisten, kecuali bangsa ini akan semakin jauh tertinggal. Dalam persilangan antara kepentingan nasional dan global tersebut, pembuat kebijakan di negeri ini dituntut untuk bertindak bijaksana. Pada saat bersamaan, pemenuhan amanat rakyat tidak harus membuat diri menjadi sosok yang terkucil. Dengan bantuan penelusuran hermenetis terhadap ILA-WTO dan Tata Niaga Gula yang masing-masing merupakan artikulaus hukum yang dipengaruhi paradigma liberalism dan orientasi nasional, diharapkan tesis ini mampu memberikan gambaran yang lebih jelas pergumulan ekonomi masa kini dan cara yang tepat bersikap terhadapnya.

ABSTRACT

Key words:

Liberal Paradigm, National Interest Paradigm, Hermeneutics, ILA WTO, Sugar Subjected to Import control

This thesis attempts to understand how the domination of global economic power with its liberalism paradigm would give impact on national interest as result of Indonesian integration into WTO. As a sovereign state, in which its national vision to undertake justice and wealth through the people, Indonesia must have total protection toward people. Nevertheless, in this globalization era, it's impossible to achieve the vision regardless the influence of international interest. It's impossible to be subsistent, unless we let to be primitive. In the contradiction of paradigm between national and global interest, Indonesian policy maker are obliged to be farsighted. At the same time, performing mandate from people must be an effort without being isolated. By hermeneutic investigation toward ILA-WTO as legal product of liberalism systems and Sugar Subjected to Import control as legal product of national oriented systems, we will be able to describe present economic circumstance briefly and finally will find the precise way to step forward.



DAFTAR ISI

	Halaman
HALAMAN JUDUL	i
PERNYATAAN ORISINALITAS	ii
LEMBAR PENGESAHAN	iii
KATA PENGANTAR	iv
LEMBAR PERSETUJUAN PUBLIKASI KARYA ILMIAH	vi
ABSTRAK	vii
DAFTAR ISI	viii
DAFTAR LAMPIRAN	ix
BAB I. PENDAHULUAN	1
1.1. Latar Belakang	1
1.2. Identifikasi Masalah	8
1.3. Tujuan Penelitian	10
1.4. Kegunaan Penelitian	10
1.5. Landasan Teori dan Kerangka Pemikiran	10
1.6. Metode Penelitian	17
1.7. Sistematika Penulisan	21
BAB II. Import Licensing Agreement (ILA) – WTO: Sejarah dan Paradigma Yang Melingkupinya	23
2.1. Kilas Balik ITO, General Agreement Tariff and Trade (GATT), dan WTO	23
2.2. Paradigma WTO dan Dominasi Negara ; Pengaruh Pemikiran Adam Smith, David Ricardo, Keynes dan Bretton Woods System	26
2.3. Konstelasi Ekonomi Politik GATT 1947 dan Dominasi Negara Pemenang Perang Dunia II	33
2.4. <i>Negotiating History Import Licensing Agreement</i> WTO	36
2.5. Pokok-Pokok Agreement on Import Licensing Procedures	44
BAB III. Tata Niaga Gula Di Indonesia : Sejarah dan Paradigma Yang Melingkupinya	53
3.1. Sejarah Tata Niaga Gula	53
3.2. Menelusuri Jejak Pemikiran Ekonomi Indonesia	62
3.3. Peraturan Perijinan Impor Gula	69
3.3.1 Kepmenperindag nomor 527/MPP/Kep/9/2004 Tentang Ketentuan Impor Gula	69
3.3.2 Kepmenperindag nomor 31/M-Dag/Kep/Per/7/2007 Tentang Angka Pengenal Importir (API)	75

3.3.3 Kepmenperindag nomor 141/MPP/Kep/2/2002 Tentang Nomor Pengenal Importir Khusus (NPIK)	76
BAB IV IMPORT LICENSING AGREEMENT DALAM KONTEKS TATA NIAGA GULA	78
4.1. Analisis Kaidah Hukum Import Licensing Agreement WTO terhadap Kebijakan Tata Niaga Gula.....	78
4.2. Berkaca Pada Kasus : Potential Risk Bagi Indonesia	91
BAB V KESIMPULAN	101
5.1. Kesimpulan	101

DAFTAR REFERENSI



BAB I

PENDAHULUAN

I.1. LATAR BELAKANG

Berbicara mengenai importasi dan perdagangan bebas, tentu yang akan terjadi adalah sebuah kontroversi, sebuah upaya tarik menarik antara perlindungan produsen dalam negeri dan desakan internasional melalui lembaga perdagangan internasional yang eksis saat ini yaitu *World Trade Organization* (WTO). WTO mengharuskan setiap negara anggotanya (baca: Indonesia telah menjadi anggota WTO semenjak tahun 1995) untuk menghilangkan *barrier* dalam perdagangan, walaupun beberapa bentuk proteksi dan tariff masih diperbolehkan.¹ Penghilangan *barrier* ataupun mereduksinya dalam melakukan perdagangan secara logika umum sudah tentu akan mengakibatkan derasny arus barang impor.

Bahkan Peter Van den Boosche berargumentasi bahwa :

*There are basically four related reason why there is a need for international trade rules. First, countries must be restrained from adopting trade-restrictive measures both in their own interest and in that of the world economy. A second and closely related reason are necessary is the need of traders and investors for a degree of security and predictability. Traders and investors operating, or intending to operate, in a country that is bound by such legal rules will be able to predict better how that country will act in the future on matters affecting their operations in that country. The predictability and security resulting from international trade rules will encourage investments and trade will thus contribute to global economic welfare. A third reason why international trade rules are necessary is that national governments alone simply cannot cope with the challenges presented by economic globalization. A fourth is the need to achieves greater measures of equity in international economic relations.*²

Dalam argumentasi itu jelas terlihat bahwa perdagangan internasional dilakukan atas dasar prinsip-prinsip yang diantaranya adalah meminimalisasi tindakan *restrictive* dari semua negara dalam melakukan perdagangan internasional. Prinsip-prinsip tersebut dijadikan oleh WTO sebagai pilar-pilar

¹ Direktorat Perdagangan, Perindustrian, Investasi dan HKI, Direktorat Jenderal Multilateral Departemen Luar Negeri RI edisi keempat.(2006) hlm.4

² Peter Van Den Bosche, *The Law and Policy of The world Trade Organization, Text, Cases, and Materials* (United Kingdom : Cambridge University Press, 2007), hlm. 36

dasar dalam pendiriannya sehingga melalui WTO, dapat tercipta satu sistem perdagangan internasional yang diharapkan dapat mengantarkan perjalanan ke gerbang era baru kerjasama ekonomi global yang mencerminkan keinginan kuat untuk melaksanakan sistem perdagangan yang lebih 'fair' dan lebih terbuka, untuk manfaat dan kesejahteraan negara anggotanya.³ Bahkan secara lugas, tujuan pendirian WTO ini tersurat dalam mukadimah persetujuan pembentukannya, yaitu : peningkatan standar hidup dan penghasilan; perluasan lapangan kerja; peningkatan produksi dan perdagangan; serta pemakaian optimal atas sumberdaya alam dunia untuk menjamin pembangunan yang berkelanjutan dan perlindungan lingkungan.⁴ Hanya saja memang perlu dilihat secara kritis apakah antara *das sollen* dan *das sein* sudah sejalan atau belum.

Bentuk-bentuk *barrier* dalam perdagangan barang yang kerap menjadi bahan kajian dalam sistem perdagangan bebas adalah berbentuk *tariff barrier* dan *non tariff barrier*. *Tariff barrier* yang selalu dinegosiasikan untuk direduksi adalah mengenai:

1. pengenaan bea masuk
2. tindakan pelarangan impor atau
3. pembatasan kuota terhadap barang secara selektif.

Secara bertahap, semenjak perundingan GATT dalam putaran Tokyo dan Uruguay telah dilakukan penurunan *tariff line* secara signifikan, dibuktikan dengan pengurangan 45.000 *tariff lines* yang bernilai US\$ 10 milyar, yang merupakan 1/5 dari perdagangan dunia.⁵ Spirit yang diusung WTO saat ini adalah *non tariff barrier* oleh karena dalam perdagangan barang yang dianggap menghambat bukan hanya berbentuk bea masuk yang tinggi ataupun biaya-biaya lainnya tapi juga oleh *non tariff barriers*, diantaranya adalah dalam lima *agreement* yang ada dalam WTO secara keseluruhan menolak tindakan-tindakan

³ Agus Brotosusilo, "Globalisasi Ekonomi dan Perdagangan Internasional : Studi Tentang Kesiapan Hukum Indonesia Melindungi Produksi Dalam Negeri Melalui Undang-Undang Anti Dumping dan *Safeguard*", (Disertasi Doktor Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 2006), hlm. 1

⁴ Lihat : Marrakesh Agreement of The Establishing the World Trade Organization.

⁵ Departemen Luar Negeri, *op.cit.*, hlm. 6

teknis, birokrasi ataupun peraturan yang dianggap dapat menghambat perdagangan⁶, seperti :

- Peraturan-peraturan teknis dan standarisasi (technical regulations and standards);
- Lisensi impor;
- Pemeriksaan sebelum pengapalan (preshipment inspection);
- Aturan mengenai asal produk (rules of origin);
- Tindakan-tindakan yang terkait dengan investasi (investment measures).⁷

Sampai saat ini perundingan-perundingan masih terus dilakukan baik melalui tingkat *Ministrial Meeting* atau pun dibawahnya, terutama mengenai *agriculture*. Dalam beberapa fakta ditemukan bahwa perundingan mengenai *agriculture* memang selalu menjadi isu sensitif yang tidak kunjung mendapat kesepakatan dari seluruh negara. Seperti yang terjadi dalam Putaran Doha sekarang, belum juga ada kata sepakat antara negara maju dan negara berkembang, negara maju untuk kesekian kalinya menolak pengecualian produk pertanian dari perdagangan bebas⁸. Menurut Mari Elka Pangestu, Menteri Perdagangan RI yang bertindak sebagai koordinator G 33 menyatakan bahwa negara maju menolak draf yang diperjuangkan negara berkembang untuk melindungi petani melalui *special products* (SP) dan *special safeguards mechanism* (SSM). Draft itu berisi produk yang harus dikecualikan dari perdagangan bebas atau mendapat tarif khusus jika importasinya melonjak.

Yang akan menjadi sorotan secara mendalam oleh Penulis dalam tesis ini adalah *Import Licensing Agreement* (ILA), yaitu salah satu agreement dalam WTO yang dimaksudkan untuk menghilangkan non tariff barrier dalam perdagangan. Dalam konsiderans *Import Licensing Agreement* secara lugas

⁶Semua rules tersebut harus dipatuhi oleh negara-negara anggota karena WTO menganut prinsip *Single Undertaking* dalam negosiasi, prinsip ini mengharuskan bahwa semua negara anggota tidak bisa menyetujui beberapa atau sebagian agreement yang dinggap menguntungkan kepentingan nasional mereka, tetapi harus menyepakati dan mematuhi semua kesepakatan yang merupakan hasil dari negosiasi secara utuh. Prinsip ini dikenal juga sebagai konsep “nothing is agreed until everything is agreed”. WTO mengenal prinsip-prinsip negosiasi, yaitu : 1) Prinsip keuntungan bersama, 2) Prinsip resiprositas, yaitu prinsip untuk memberikan fasilitas perdagangan yang sama, 3) Prinsip *single undertaking*.

⁷ Departmen Luar Negeri, *op.cit.*, hlm. 42

⁸Perundingan WTO Gagal, (http://72.14.235.132/search?q=cache:A-vMFAV6_MkJ:www.jawapos.co.id/halaman/index.php%3Fact%3Ddetail%26nid%3D15395+mari+elka+pangestu+ministerial+meeting+wto+2008&hl=id&ct=clnk&cd=8&gl=id), diakses tanggal 14 November 2008

dinyatakan bahwa perdagangan internasional tidak boleh terhambat oleh penerapan perizinan impor yang tidak wajar.⁹ , Tujuan lain dari ILA adalah untuk meningkatkan disiplin-disiplin bagi para pemakai sistem perizinan impor dan meningkatkan transparansi mengenai prosedur perizinan impor . Sebagai contoh, Persetujuan ini mengharuskan para pihak (dalam hal ini negara-negara anggota) untuk menerbitkan informasi yang memadai untuk para importir agar mereka mengetahui bagaimana jalan yang harus ditempuh untuk mendapatkan perizinan. Persetujuan ini juga memperketat peraturan-peraturan tentang kewajiban untuk mempublikasikan prosedur-prosedur perizinan impor atau perubahan-perubahan yang terjadi terhadapnya¹⁰ dan kewajiban setiap negara untuk melakukan notifikasi atas perubahan kebijakan impor yang dimilikinya.

Import Licensing Agreement mengenal dua jenis kebijakan *licensing* dalam ILA, yaitu *automatic licensing* dan *non automatic licensing*¹¹.

Perihal *automatic Import Licensing*, persetujuan ini menetapkan kriteria yang mewajibkan bahwa prosedur-prosedur perijinan impor tidak menimbulkan akibat yang membatasi perdagangan. Sedangkan untuk prosedur-prosedur perizinan yang tidak otomatis atau *non automatic license*, beban administratif bagi importir dan eksportir harus dibatasi pada perihal yang betul-betul diperlukan untuk mengelola tindakan-tindakan yang diterapkan. Persetujuan menetapkan batas waktu selama-lamanya 60 hari untuk mempertimbangkan permohonan-permohonan. *Agreement on Import Licensing Procedures* merupakan bagian dan *Multilateral Agreement on Trade in Goods*¹².

Pada dasarnya, *Agreement on Import Licensing Procedures* ini memuat batasan-batasan yang menetapkan sejauh mana negara-negara anggota World Trade Organization (WTO) boleh menerapkan kebijakan administratifnya untuk mengatur masuknya barang-barang dari luar negeri, serta kewajiban-kewajiban yang harus dipenuhinya. *Agreement on Import Licensing Procedures* ini

⁹ Consideration of Agreement on Import Licensing Procedures

¹⁰ Kerjasama Program Pascasarjana UI dengan Departemen Perdagangan RI, Laporan akhir 'Analisis Dampak Yuridis Ratifikasi Final Act-Uruguay Round', (Jakarta, Maret 1995), hlm. 220

¹¹ Van den Bosch, op.cit, hlm.455

¹² Kerjasama Program Pascasarjana UI dengan Departemen Perdagangan RI, Laporan akhir 'Analisis Dampak Yuridis Ratifikasi Final Act-Uruguay Round', Jakarta, Maret 1995, hlm. 220

merupakan perluasan dan penyempurnaan dari *Import Licensing Code* (1979) yaitu hasil perundingan Putaran Tokyo guna mengatur lebih lanjut praktek-praktek kebijakan administratif yang berkaitan dengan bidang impor. Dalam perundingan Putaran Tokyo, jumlah negara-negara yang bersedia mengikatkan diri pada *Import Licensing Code* dan menjadi anggota *Import Licensing Committee* masih sangat terbatas. Saat itu masih banyak negara menerapkan kebijakan administratif yang menyimpang dari ketentuan-ketentuan dalam “code” dan berdampak menghambat perdagangan internasional. Pada umumnya Kebijakan administratif tersebut diterapkan dengan dalih untuk melindungi kepentingan ekonomi dan industri dalam negeri masing-masing negara, namun prosedurnya tidak sejalan dengan prinsip-prinsip dan tujuan GATT. Untuk mengatasi keadaan tersebut, maka aturan-aturan dalam *Import Licensing Code* telah diperluas serta disempurnakan dalam Putaran Uruguay dan hasilnya tertuang dalam *Agreement on Import Licensing Procedures*¹³.

Indonesia telah meratifikasi *Agreement of Establishment WTO* melalui Undang-undang Nomor 7 Tahun 1994 tentang Pengesahan *Agreement of Establishing The World Trade Organization* (Persetujuan Organisasi Perdagangan Dunia) yang mengakibatkan Indonesia terikat dalam setiap kesepakatan-kesepakatan tersebut. Dengan diundangkannya UU no 7 tahun 1994 tentang *Pengesahan Agreement of Establishing The World Trade Organization* (Perjanjian Pembentukan Organisasi Perdagangan Dunia), Indonesia secara resmi meratifikasi GATT 1994 dan menjadi anggota WTO, inilah yang menjadi dasar hukum domestik Indonesia untuk tunduk terhadap berbagai *rules* yang ada dalam WTO. WTO sebagai lembaga perdagangan internasional memiliki sistem hukum yang berupa *agreement-agreement* yang inheren dengan WTO secara kelembagaan, artinya WTO memiliki pendekatan *rule based system* dalam mengatur mekanisme perdagangan internasional. Adolf Warrouw menyatakan bahwa *rule based system* adalah sistem yang menjiwai WTO ini merupakan pilihan yang diambil dan disepakati oleh negara-negara anggota, sistem ini merupakan alternatif lain dari perdagangan multilateral yang berlandaskan ‘*power-oriented diplomacy*’ yang pelaksanaan dan hasilnya akan sangat

¹³ ibid

tergantung pada *'power status'* dari masing-masing negara mitra runding. Dalam WTO, pendekatan yang menggunakan *'the role of power'* digantikan dengan *'the rule of law'* yang dilakukan secara sukarela dengan prinsip saling menguntungkan antar semua negara.¹⁴ Seperti sudah dijelaskan sebelumnya bahwa WTO memiliki prinsip *single undertaking* yang berarti bahwa semua negara anggota tunduk pada semua *agreement* yang sudah menjadi kesepakatan WTO, tidak boleh hanya menyepakati beberapa atau sebagian saja dari *agreement* tersebut. UU nomor 7 tahun 1994 dibuat sebagai perangkat hukum domestik untuk meratifikasi *The Establishing of WTO* sehingga banyak ahli berpendapat bahwa UU tersebut sekaligus mengafirmasi ketentuan-ketentuan yang diberlakukan WTO. Prinsip *single undertaking* inilah yang menjadi landasan dari pemberlakuan *Import Licensing Agreement* di Indonesia. Tetapi Pemahaman seperti ini dibantah oleh Agus Brotosusilo dalam sebuah artikel yang berjudul *WTO Agreement: is self executing?* yang dinyatakan bahwa : Demi keadilan, suatu kesepakatan internasional yang sudah diratifikasi oleh Indonesia perlu dijabarkan kembali dalam peraturan perundang-undangan nasional¹⁵. Sampai saat ini sudah dilakukan penjabaran melalui peraturan perundang-undangan nasional hanyalah di bidang investasi dan Hak Atas Kekayaan Intelektual (HaKI)¹⁶.

Dalam konteks Indonesia, saat ini banyak kebijakan yang dikeluarkan oleh Pemerintah Indonesia terkait dengan pengaturan importasi, termasuk kebijakan impor terhadap komoditi tertentu yang dianggap strategis lalu bagaimana dengan keterikatan kita dengan *import licensing agreement* terhadap perlindungan komoditi strategis tersebut. Fokus dari penelitian ini adalah pada tata

¹⁴ Adolf Warrouw, *Sistem Perdagangan Multilateral Dalam Kerangka WTO Suatu Observasi Terhadap "Rule Based System"*, Jurnal Hukum Internasional volume 1 Nomor 2 Januari 2004, (Lembaga Pengkajian Hukum Internasional, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2004), hlm. 233

¹⁵ Brotosusilo, Agus, *WTO Agreement : Self Executing ?!*, Bahan untuk Mata Kuliah " *International Trade Law and Economics*" pada Program *Master in International Law*, Pascasarjana Ilmu Hukum – Universitas Indonesia, semester Genap, 2008

¹⁶ Ibid, dijelaskan bahwa ...Sebagian dari bagian kesepakatan WTO --yang lebih menguntungkan pihak asing--, telah dirumuskan ke dalam beberapa Undang-undang (misalnya di sektor TRIP's terdiri dari 6 Undang-undang, yaitu: Undang-undang No.14 Tahun 2001 tentang Paten;¹⁶ Undang-undang No. 15 Tahun 2001 tentang Merek;¹⁶ Undang-undang No. 19 Tahun 2002, Hak Cipta;¹⁶ Undang-undang Nomor 30 Tahun 2000 Tentang Rahasia Dagang;¹⁶ Undang-undang Nomor 31 Tahun 2000 Tentang Desain Industri;¹⁶ dan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2000 Tentang Desain Tata Letak Sirkuit Terpadu);¹⁶ padahal secara substantif sektor TRIP's ini tidak langsung mengatur tentang perdagangan)

niaga gula mengingat gula adalah salah satu dari komoditi strategis yang dimiliki oleh Indonesia sehingga mengharuskan pemerintah untuk menerapkan kebijakan impor gula. Bahkan dalam forum perundingan Organisasi Perdagangan Dunia (WTO), Gula ditetapkan oleh Indonesia sebagai salah satu komoditas pertanian yang khusus (*special products*) bersama beras, jagung dan kedelai. Salah satu peraturan yang mengatur tata niaga gula yang berlaku saat ini adalah Keputusan Menteri Perdagangan Nomor 527/MPP/Kep/9/2004 tentang Ketentuan Impor Gula. Secara filosofis, sejatinya peraturan ini dibuat dalam rangka melindungi petani/produsen tebu di dalam negeri dan meningkatkan pendapatan petani. Apabila dilihat secara sepintas, peraturan ini mengandung spirit proteksionisme, seperti yang tampak pada konsiderans menimbang dari Kepmenperindag ini dan juga dari Keppres nomor 57 tahun 2004 yang mengkategorikan gula sebagai salah satu komoditi dalam pengawasan. Tentu saja spirit yang menjiwai Kepmenperindag ini akan sangat bertentangan dengan *spirit free trade* yang terartikulasi dalam *Import licensing agreement*, tapi bagaimana dengan ideology negara Indonesia? Apakah memang secara vis a vis bertolak belakang dengan ideology WTO? Karena secara historis tata niaga gula ini sudah dilakukan sejak dulu dan dimaksudkan untuk meningkatkan taraf hidup petani tebu dan juga melindunginya dari membanjirnya impor.

Tampak Ada dualisme kebijakan yang diterapkan oleh Indonesia saat ini, sebagai negara yang telah menjadi anggota WTO tentu memiliki konsekuensi hukum untuk tunduk terhadap sistem perdagangan bebas yang dianut oleh WTO termasuk GATT dan Anex-nya, tapi dilain pihak, Indonesia masih menerapkan kebijakan impor. Kebijakan impor sendiri dilakukan oleh pemerintah Indonesia merupakan bagian dari kebijakan perdagangan yang bertujuan untuk memagari kepentingan nasional dari berbagai pengaruh masuknya barang-barang impor dari negara lain yang terkait dengan Kesehatan, Keselamatan, Lingkungan Hidup, dan Moral Bangsa (K3LM).

Implementasi *Import licensing agreement* disinyalir tidak berjalan dalam konteks pengaturan impor gula ini dapat diasumsikan bahwa memang terdapat dua paradigma yang saling bertolak belakang. Di satu sisi kebijakan tata niaga gula adalah sebagai bentuk pengejawantahan dari komitmen bangsa untuk

menciptakan sistem ekonomi yang melindungi kepentingan nasional sebagaimana dimanakan dalam dasar negara dan konstitusi yaitu bahwa negara bertanggung jawab penuh terhadap kepentingan kesejahteraan rakyatnya. Tapi di sisi lain yang berseberangan, berdasarkan prinsip ratifikasi maka sesungguhnya Indonesia harus tunduk pada ketentuan WTO dan penundukan tersebut merupakan komitmen yang tidak dapat ditawar lagi karena sesungguhnya dengan itu, negara telah mengakui kebenaran kehendak international sebagai kebaikan yang dicita-citakan bersama.

Atas adanya pertentangan dua doktrin tersebut, kebijakan impor gula yang diterapkan di Indonesia (yang dalam kenyataannya dinilai cenderung protektif) kini berada di persimpangan. Di satu sisi kebijakan itu dianggap sebagai penyimpangan atas komitmen terhadap WTO namun di sisi lain dianggap wajar sebagai kebijakan yang memihak rakyat. Hipotesa awal yang dipahami penulis sebagai pijakan dalam tesis ini adalah, bahwa ketentuan-ketentuan impor yang ada di Indonesia sesungguhnya dibuat dan dilaksanakan sebagai kebijakan protektif yang memang dibenarkan sepanjang itu dimaksudkan sebagai upaya mewujudkan masyarakat yang adil dan makmur yang menjadi tujuan nasional sesuai dasar negara dan konstitusi. Untuk memudahkan pembuktian atas hipotesa tersebut, penulis akan memfokuskan studi ini dalam kebijakan impor gula di Indonesia.

I.2. IDENTIFIKASI MASALAH

Pasca Indonesia meratifikasi General Agreement on Tariff and Trade 1994 melalui Undang-Undang Nomor 7 tahun 1994 tentang *Agreement of Establishing the World Trade Organization* (Perjanjian Pembentukan Organisasi Perdagangan Dunia) maka liberalisasi perdagangan menjadi suatu keniscayaan, produk-produk impor membanjiri Indonesia bahkan gula yang menjadi komoditi strategis Indonesia juga dipaksa harus bersaing dengan gula impor dengan harga yang jauh lebih murah. Makin membanjirnya impor gula tersebut berdampak pada penurunan harga gula yang cukup signifikan di pasar domestik yang kemudian menurunkan harga gula di tingkat petani. Kondisi ini mengakibatkan tingginya

angka ketergantungan impor gula nasional yaitu sebesar 47% per tahun yang berlangsung selama 1998 – 2002.¹⁷

Kebijakan pro WTO tersebut sempat membuka ruang perdebatan diantara para ahli dan pembuat kebijakan di Indonesia. Hingga pada tahun 1999 pemerintah memandang perlu untuk menerapkan kebijakan proteksi terhadap industri gula nasional, kebijakan yang dimaksud adalah penetapan tariff impor sebesar 20% untuk gula mentah (*raw sugar*) dan 25% untuk gula putih (*white sugar*), namun tariff ad valorem tersebut nampaknya tidak efektif sehingga mulai tahun 2000 kemudian diganti dengan tariff spesifik¹⁸. Kebijakan penerapan tariff spesifik tersebut kemudian dilanjutkan Pemerintah dengan menerbitkan kebijakan import gula dalam Kepmenperindag No 527/MPP/Kep/9/2004 tentang Ketentuan Impor Gula. Permasalahan muncul adalah setelah diterbitkannya ketentuan baru tentang kebijakan import gula tersebut, yang diartikan bahwa apakah Indonesia dianggap telah melanggar ketentuan WTO yang telah diratifikasinya atau tidak.

Selain itu, dengan adanya asumsi semangat proteksionisme dalam kebijakan import gula dan adanya semangat liberalisme dalam ILA WTO maka penulis berpandangan bahwa terdapat permasalahan *teoritis-filosofis* yang perlu diuraikan dan dicari kebenarannya melalui penelitian thesis ini. Asumsi penulis, apabila penelitian ini berhasil menelusuri problem-problem teoretis filosofis yang melingkupi keduanya maka diharapkan problem *yuridis-normative* akan terpecahkan.

Untuk mencari benang merah dari persoalan-persoalan mendasar tersebut dalam thesis ini penulis akan mengawali dengan rumusan masalah yang akan dijadikan sebagai dasar pijakan sebagai berikut:

1. Apa sejarah dan konstelasi yang melingkupi maksud dan tujuan dibuatnya Import Licensing Agreement-WTO dan Tata Niaga Gula?
2. Bagaimana Import Licensing Agreement (ILA)-WTO dalam konteks Tata Niaga Gula di Indonesia?
3. Bagaimana seyogyanya kebijakan gula nasional dilakukan ?

¹⁷ Prajogo U Hadi dan Sri Nuryanti, Dampak Kebijakan Proteksi Terhadap Ekonomi Gula Indonesia, Jurnal Agro Ekonomi, volume 23 no. 1, Mei 2005 :hlm 82-99

¹⁸ ibid

I.3. TUJUAN PENELITIAN

1. Untuk mengetahui sejarah dan konstelasi yang melingkupi maksud dan tujuan Import Licensing Agreement-WTO dan Tata Niaga Gula di Indonesia.
2. Untuk mengetahui Import Licensing Agreement (ILA)-WTO dalam konteks tata niaga gula di Indonesia.
3. Untuk mengetahui kebijakan apa yang tepat bagi tata niaga gula di Indonesia.

I.4. KEGUNAAN PENELITIAN

Diharapkan penelitian ini dapat memberikan kontribusi baik teoritis kepada disiplin ilmu hukum yang ditekuni oleh peneliti maupun praktis kepada para praktisi hukum.

I.5. LANDASAN TEORI DAN KERANGKA PEMIKIRAN

Teori-teori yang diulas dalam kerangka pemikiran ini bukanlah suatu dominasi utama, namun diharapkan sebagai pemakna (*insight*) sehingga tulisan ini dapat terarah dan mudah dimengerti dalam konteks keilmiahannya.

Sorotan utama penulis untuk mendalami hubungan-hubungan hukum dalam WTO utamanya tertuju pada ketidak sejaran (*inequality*) yang nampaknya tidak kunjung terselesaikan. Hal ini terutama dengan tetap adanya disparitas antara Negara maju dengan Negara berkembang dalam tataran *standard of living*, tingkat kesejahteraan umum, serta perbedaan distribusi peluang kerja (*employment*). Jelas, hal ini menunjukkan bahwa ketidak sejaran itu adalah nyata adanya. Dalam pemahaman umum (termasuk penulis), hubungan yang timpang ini mengindikasikan bahwa sesungguhnya terdapat ketidakadilan yang harus menjadi tugas besar bersama untuk segera diselesaikan WTO. Bahkan secara lebih lugas Frank Garcia dalam bukunya yang berjudul *Trade, inequality, and justice: toward a liberal theory of just trade*, mengemukakan, pada hubungan

antara Negara maju dengan Negara berkembang di dalam lingkup hukum perdagangan internasional timbul masalah "*redistributive justice*".¹⁹

Dalam hal ini, penulis sangat bersepakat dengan pendapat Frank Garcia tentang pengadaptasian konsep *difference principle* ke dalam tataran yang lebih luas, yaitu *international relations*, meskipun sesungguhnya pada awal teori ini dibangun, John Rawls sudah mewanti-wanti bahwa *theory* ini kurang tepat untuk digunakan dalam tataran international, sebagaimana ditekankannya:

*I shall be satisfied if it is possible to formulate a reasonable conception of justice for the basis structure of society conceived for the time being as a closed system isolated from other societies.*²⁰

Penulis memastikan diri bahwa thesis ini berakar dari pemikiran John Rawls tentang *Theory of Justice*. Sebagai pemahaman awal yang perlu dimengerti adalah tentang asumsi filosofis *John Rawls* tentang prinsip dasar asali manusia yang diliputi oleh "*veil of ignorance*", yaitu semacam selubung keacuhan. Konsep ini mengartikan bahwa manusia sebagai makhluk sosial sesungguhnya berada dalam kondisi ketidak tahuan tentang kedudukan sosialnya, semua orang tidak tahu seperti apa masa depan yang menantinya, semua orang tidak paham potensinya masing-masing, dengan demikian sesungguhnya semua orang saling menganggap berada pada kesempatan yang sama. Pada kondisi yang demikianlah sesungguhnya keadilan berada. Sebagaimana penegasan John Rawl adalah sebagai berikut:

Among the essential features of this situation is that no one knows his place in society, his class position or social status, nor does anyone know his fortune in the distribution of natural assets and abilities, his intelligent, strange and the like. I shall even assume that the parties do not know their conceptions of the good or their special psychological propensities. The principles of justices are chosen behind a veil of ignorance. This ensure that no one is advantaged or disadvantaged in the choice of principles by the outcome of natural chance or the contingency of social circumstances. Since all are similarly situated and no one is able to design principle to favor his particular condition, the principles of justice are the result of a fair agreement or bargain. For given the circumstances of the original position, the symmetry of everyone's relations to each other, this initial

¹⁹ Frank Garcia, dalam disertasi *Globalisasi ekonomi dan perdagangan internasional: studi tentang kesiapan hokum Indonesia melindungi produksi dalam negeri melalui undang-undang anti dumping dan safeguard*, Agus Brotosusilo, Universitas Indonesia, 2005.

²⁰ Rawls, John. *A Theory Of Justice*, Cambridge: Belknap Press, 1971, Page 7

*situation is fair between individuals as moral persons, that is, as rational being with their own ends capable, I shall assume, of a sense of justice*²¹.

Dengan mengadaptasi pandangan John Rawls tersebut, menurut pandangan penulis, sesungguhnya suatu sistem yang adil dalam suatu komunitas baik negara, maupun komunitas dan institusi internasional, hanya akan dicapai apabila semua orang berada pada “*original position*-nya”, sebagaimana ini juga dihipotesakan oleh *John Rawls*. Yaitu bahwa semua orang berada pada kondisi dan suasana yang benar-benar sama, dalam artian tidak ada kedudukan yang timpang. Teori ini digunakan untuk mengukur posisi antara negara yang terlibat dalam pembentukan GATT 1947 maupun WTO melihat komposisi dan posisi negara yang terlibat saat itu serta hubungan keterikatan satu sama lain apakah semua negara yang terlibat itu memiliki *starting point* yang sama atau tidak. Karena ketika negara-negara tersebut tidak berada pada posisi yang sama maka penulis berasumsi bahwa *agreement* yang dihasilkan adalah merupakan sebagai bentuk artikulasi dari adanya dominasi.²² Namun demikian tidak dipungkiri bahwa sesungguhnya *inequality* (perbedaan) kadang tetap diperlukan untuk dinamisitas sosial. Untuk keniscayaan ini, John Rawls tetap memberikan batasan dan arahan bagaimana seharusnya perbedaan itu disikapi, yaitu dengan berpendapat bahwa:

Social and economic inequalities are to be arranged so that:

- a. *offices and positions must be open to everyone under conditions of fair equality of opportunity*
- b. *they are to be of the greatest benefit to the least-advantaged members of society (the difference principle)*²³

Dalam konteks tema spesifik yang diusung penulis dalam tesis ini (ILA-WTO dan Tata Niaga Gula), selain mengadaptasi beberapa pandangan John Rawls dalam *Theory of Justice* sebagai upaya untuk membangun pemahaman tentang pola hubungan yang seharusnya dalam *international relations*, maka agar kontekstualisasi semakin mendalam, penulis juga menggunakan konsep Ekonomi

²¹ Ibid, Page 12

²² karena hermeneutika hukum mengharuskan untuk melihat suatu teks secara kontekstual dan melihat secara benar kenapa suatu teks itu muncul

²³ Ibid Page 33

Pancasila yang akan diperbandingkan dengan roh sistem ekonomi perdagangan bebas internasional dalam bingkai hukum internasional. Secara fungsional, konsep ekonomi Pancasila ini dimaksudkan sebagai titik pijak untuk memahami apa dan bagaimana fondasi ekonomi bangsa yang pada gilirannya akan menjadi dasar pembuatan regulasi berkaitan dengan importasi gula di Indonesia.

Paham ekonomi Pancasila dibangun dari akar kebangsaan kita yang terartikulasi dalam dasar Negara dan konstitusi kita. Pandangan ini diusung secara konsisten oleh Prof. Dr. Mubiyarto dalam berbagai karya-karya ilmiahnya. Adapun statemen teoretis beliau diantaranya adalah:

...ekonomi Kerakyatan sebagai sistem ekonomi yang harus diterapkan di Indonesia, yaitu sistem ekonomi yang demokratis yang melibatkan seluruh kekuatan ekonomi rakyat.²⁴

...ekonomi kerakyatan yang demokratis yang melibatkan semua orang dalam proses produksi dan hasilnya juga dinikmati oleh semua warga masyarakat.²⁵

Perdagangan internasional yang terinstitusionalisasi dalam WTO merupakan bentuk artikulasi dari sistem perdagangan bebas. Selanjutnya untuk mendapatkan gambaran tentang *mainstream* ekonomi dalam perdagangan bebas, pandangan David Ricardo tentang *comparative advantage* akan diketengahkan sebagai pendekatan awal. Sebagaimana umumnya para ahli seolah sepakat, bahwa memang perdagangan bebas yang saat ini dianut oleh WTO sangat terinspirasi oleh teori tersebut. Teori *comparative advantage* tersebut sesungguhnya dikembangkan dari *statement* Adam Smith dalam bukunya *an inquiry into the nature and causes the wealth of nation*:

If a foreign country can supply us with a commodity cheaper than we ourselves can make it, better buy it of them with some part of the produce of our own industry employed in a way in which we have some advantage.²⁶

²⁴ Mubiyarto, Pelaksanaan Sistem Ekonomi Pancasila Di Tengah Praktek Liberalisasi Ekonomi Di Indonesia, [Http://www.Ekonomirakyat.Org/Edisi 11/Artikel 1.Htm](http://www.Ekonomirakyat.Org/Edisi%2011/Artikel%201.Htm), Diakses Pada Tanggal 19 Nopember 2008.

²⁵ Mubiyarto, Ibid

²⁶ Adam Simth, *an Inquiry Into the Nature and Causes the Wealth of Nation*, <http://metalibri.incubadora.fapesp.bar>, diambil pada tanggal 19 Nopember 2008

Statement ini dalam perkembangannya oleh para ahli disebut sebagai teori keunggulan absolute atau *absolute advantage* yang selanjutnya didukung dan dikembangkan oleh para ekonom sesudahnya, terutama David Ricardo.

Teori ekonomi Adam Smith dilandasi asumsi bahwa perdagangan internasional terjadi berdasarkan "*absolute advantage*", yaitu apabila eksportir dengan sumber daya yang dimilikinya dapat menghasilkan produk berupa output yang lebih banyak, dengan harga yang lebih murah, dibandingkan dengan pesaing-pesaingnya. David Ricardo, menyempurnakan teori Adam Smith, berpendapat bahwa arus perdagangan antar negara ditentukan oleh tingkat harga relatif (bukan absolute) dari barang yang diproduksi. Negara-negara cenderung untuk mengambil spesialisasi untuk memproduksi komoditi dengan harga yang lebih murah dibandingkan dengan pesaing-pesaingnya. Dengan demikian perdagangan internasional bukanlah suatu "*a zero-sum game*". Perdagangan internasional berdasarkan *absolute advantage* hanya memberikan keuntungan kepada satu pihak saja, dan merugikan pihak lain. Sebaliknya, Ricardo menajukkan perdagangan bebas/*free trade*, melalui spesialisasi yang didasarkan pada *comparative advantage*, memberikan keuntungan kepada kedua belah pihak pelakunya.²⁷

Disamping itu, sesungguhnya Perdagangan bebas juga tidak dapat dilepaskan dari upaya kritik Adam Smith dan pendukungnya terhadap sistem merkantilisme yang sebelumnya menjadi populer, seperti yang dikatakan oleh Melvyn Krauss :

*The economist argument for free trade was developed by the classical economists to criticize the mercantilist practices of governments... The Mercantilist identified a nation's wealth or well being with its stock of precious metals. Accordingly, a country was encouraged to export more than imported, since the net outflow of goods would be matched by an inflow of gold. To stimulates a trade surplus, mercantilists counseled tariffs and export subsidies. The tariff discourage imports, while the export subsidy encouraged exports.*²⁸

²⁷ Robert Gilpin, *The Political Economy of International Relations 172-174*, 1987, diambil dari Desertasi *Globalisasi ekonomi dan perdagangan internasional: studi tentang kesiapan hukum Indonesia melindungi produksi dalam negeri melalui undang-undang anti dumping dan safeguard*, Agus Brotosusilo, Universitas Indonesia, 2005. hal. 40

²⁸ Melvyn Krauss, "How Nations Grow Rich" Dalam *International Trade Law : Theory And Practices Volume 1*, Edited By Raj Bhala, (Rosewood Drive, Denvers : The Lexis Publishing, 2000), Hlm. 1, Chapter 1

Dalam pernyataan itu nampak bahwa sebelum era *free trade* berkembang, negara-negara di Eropa melakukan kebijakan tariff dan *export subsidies* untuk menyokong perekonomian dalam negerinya. Seiring dengan runtuhnya sistem perekonomian merkantilis, faham perdagangan bebas mulai mengambil peran lebih dominan.

Dengan berbekal pada teori ekonomi yang mempengaruhi perdagangan bebas dalam WTO diharapkan dapat menjadi upaya pendekatan yang efektif untuk menelaah lebih jauh dalam pembahasan tentang ILA – WTO dan tata niaga gula dalam tesis ini.

Untuk menghindarkan perbedaan pengertian dari istilah-istilah yang dipakai dalam penulisan ini, definisi operasional dari istilah-istilah yang dijumpai adalah sebagai berikut:

- a. Impor adalah kegiatan memasukkan barang ke dalam Daerah Pabean. (Pasal 1 UU No.10 Tahun 1995 tentang Kepabeanan)
- b. Daerah pabean adalah wilayah Republik Indonesia yang meliputi wilayah darat, perairan dan ruang udara di atasnya, serta tempat-tempat tertentu di Zona Ekonomi Eksklusif dan Landas Kontinen yang di dalamnya berlaku Undang-undang ini. (Pasal 1 UU No.10 Tahun 1995 tentang Kepabeanan)
- c. *Import licensing is defined as administrative procedures used for the operation of import licensing regimes requiring the submission of an application or other documentation (other than that required for customs purposes) to the relevant administrative body as a prior condition for importation into the customs territory of the importing Member. (Article 1, Import Licencing Agreement WTO)*
- d. Kepabeanan adalah segala sesuatu yang berhubungan dengan pengawasan atas lalu lintas barang yang masuk atau keluar Daerah Pabean dan pemungutan Bea Masuk. (Pasal 1 UU No.10 Tahun 1995 tentang Kepabeanan)
- e. Gula adalah Gula Kristal Mentah/Gula Kasar (*Raw Sugar*), Gula Kristal Rafinasi (*Refined Sugar*), dan Gula Kristal Putih

- (*Plantation White Sugar*). (Pasal 1 Keppres No. 57 tahun 2004 tentang Penetapan Gula Sebagai Barang Dalam Pengawasan)
- f. Gula Kristal Mentah/Gula Kasar (*Raw Sugar*) adalah Gula yang dipergunakan sebagai bahan baku proses produksi, yang termasuk dalam Pos Tarif/HS. 1701.11.00.00 dan 1701.12.00.00; (Pasal 1 Keppres No. 57 tahun 2004 tentang Penetapan Gula Sebagai Barang Dalam Pengawasan)
 - g. Gula Kristal Rafinasi (*Refined Sugar*) adalah Gula yang dipergunakan sebagai bahan baku proses produksi, yang termasuk dalam Pos Tarif/HS. 1701.99.11.00 dan 1701.99.19.00 (Pasal 1 Keppres No. 57 tahun 2004 tentang Penetapan Gula Sebagai Barang Dalam Pengawasan)
 - h. Gula Kristal Putih (*Plantation White Sugar*) adalah Gula yang dikonsumsi langsung tanpa proses lebih lanjut, yang termasuk dalam Pos Tarif/HS. 1701.91.00.00 dan 1701.99.90.00. (Pasal 1 Keppres No. 57 tahun 2004 tentang Penetapan Gula Sebagai Barang Dalam Pengawasan)
 - i. Importir adalah perusahaan pemilik API yang melakukan kegiatan perdagangan impor barang. (Pasal 1 (3) Kepmenperindag No.40 tentang Angka Pengenal Importir (API))
 - j. Importir Produsen yang disetujui untuk mengimpor sendiri barang bukan limbah yang diperlukan semata-mata untuk proses produksinya. (Pasal 1(c) Kepmenperindag No. 230/MPP/Kep/7/1997 tentang Barang Yang Diatur Tata Niaga Impornya)
 - k. IT adalah Importir Terdaftar pemilik Angka Pengenal Importir Umum (API-U) yang mendapat tugas khusus untuk mengimpor barang tertentu yang diarahkan Pemerintah ((Pasal 1(f) Kepmenperindag No. 230/MPP/Kep/7/1997 tentang Barang Yang Diatur Tata Niaga Impornya)
 - l. *Automatic import licensing is defined as import licensing where approval of the application is granted in all cases, and which is in*

accordance with the requirements of paragraph 2(a). (Article 2 Import Licensing Agreement WTO)

m. Non-automatic import licensing procedures are defined as import licensing not falling within the definition contained in paragraph 1 of Article 2. (Article 3 Import Licensing Agreement WTO)

I.6. METODE PENELITIAN

Setiap produk hukum merupakan hasil dari suatu proses yang melibatkan pemegang kekuasaan, sejalan dengan pemikiran Althusius bahwa kedaulatan adalah kekuasaan tertinggi untuk menyelenggarakan sesuatu yang menuju kepada kepentingan jasmani dan rohani warga negara dimana kekuasaan ini ada ditangan rakyat sebagai keseluruhan, karena itu kedaulatan tidak dapat dialihkan atau dipindahkan, dan kedaulatan itu menjelma dalam undang-undang, yang harus dilaksanakan oleh penyelenggara negara, yang terdiri dari seorang kepala dan para pengawas yang mengawasi berlakunya undang-undang. Kepalanya terikat oleh perjanjian untuk melaksanakan undang-undang, dan rakyat berjanji untuk menaati undang-undang. Rakyat secara keseluruhan dapat minta pertanggungjawaban dari Raja, apabila ia berbuat sewenang-wenang.²⁹ Berpijak dari pemahaman tersebut, maka sesungguhnya produk hukum baik dari aspek tekstual maupun kontekstualnya merupakan objek yang selalu memerlukan penafsiran. Untuk memahami maksud dan tujuan sejati (ontologis) dari hukum, perlu ditilik lebih dalam konstelasi dan semangat yang ada dibalik pembuatan dan pengundangannya.

Bertolak dari pemahaman ini, penulis memandang perlu menggunakan metode analisis dengan prinsip-prinsip hermeneutika seperti diperkenalkan oleh Friedrich Ernst Daniel Schleiermacher mengenai Hermeneutik. Menurut Schleiermacher, tugas hermeneutika bisa diformulasikan sebagai ‘memahami suatu teks adalah memahami sebaik dan bahkan lebih baik dari pengarangnya’, hal ini berarti menempatkan teks pada waktu dan tempat penyusunannya,

²⁹ Azhary, Negara Hukum Indonesia, Analisis Yuridis Normatif Tentang Unsur-Unsurnya, UI-press, Jakarta, 1995, hlm.128

sebagaimana dalam rekonstruksi logis dari makna berdasarkan analisis formal dan penelitian historis, namun hal itu juga berarti menelusuri proses penyusunan sehingga seperti yang dikemukakan Scheiermacher “penafsir dapat menempatkan dirinya ‘di dalam’ pengarang”³⁰.

Dalam dunia ilmu pengetahuan modern, hermeneutika ini menjadi salah satu kajian yang menarik, sebagaimana ini ditunjukkan dengan berbagai varian pendefinisian hermeneutika yang sebagai berikut³¹:

1. Hermeneutika sebagai eksegesi bible,
2. Hermeneutika sebagai metodologi Filologis,
3. Hermeneutika sebagai ilmu pemahaman linguistik,
4. Hermeneutika sebagai Fondasi Metodologi bagi *Geisteswissenschaften*,
5. Hermeneutika sebagai Fenomenologi dasein dan Pemahaman eksistensial,
6. Hermeneutika sebagai system interpretasi.

Dari 6 varian tersebut, penulis akan menggunakan pandangan ke 4 yang pada mulanya diinspirasi dari karya-karya schleiermacher. Hal ini dilakukan searah dengan pemikiran Wilhelm Dilthey, dia melihat hermeneutika adalah inti disiplin yang dapat melayani sebagai fondasi bagi *Geisteswissenschaften* (yaitu, semua disiplin yang memfokuskan pada ilmu-ilmu kemanusiaan seperti; pemahaman seni, aksi, dan tulisan manusia)³². Mendekati akhir abad 19, filsuf berbakat dan seorang sejarawan sastra Wilhelm Dilthey (1822-1911), mulai melihat hermeneutika sebagai fondasi *Geisteswissenschaften* – yaitu, semua ilmu sosial kemanusiaan, semua disiplin yang menafsirkan ekspresi-ekspresi “kehidupan batin manusia” baik dalam bentuk ekspresi isyarat (sikap), perilaku historis, kodifikasi hukum, karya seni, atau sastra³³.

Dalam kerangka itu, maka dalam tesis ini kajian sejarah tentang pembuatan ILA WTO, baik itu yang mencakup paradigma, konsepsi pemikiran kepentingan nasional, semangat nasionalitas, motivasi, dan kepentingan lainnya menjadi pantas untuk diperhitungkan. Medium sejarah yang relevan untuk hal ini

³⁰ Adian, Donny Gahril, *Pilar-pilar Filsafat Kontemporer*, Jalasutra, Jogjakarta, 2002, hlm. 139

³¹ Richard E. Palmer, *Hermeneutika, Teori Baru Mengenai Interpretasi* (terjemahan dari karya asli; *Hermeneutics, Interpretation Theory in schleiermacher, Dilthey, Heideger, and Gadamer*) halaman 38-49, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2005.

³² *Ibid*, halaman 45

³³ *Ibid*, halaman 110

adalah proses perdebatan, kuesioner, presentasi ilmiah yang akan dianggap sebagai artefak yang mensymbolisasikan fakta sejarah yang objektif.

Selain itu, disisi lain regulasi nasional kita yang berkaitan dengan perijinan importasi gula juga akan dirunut dalam aspek kesejarahannya, sehingga diharapkan akan didapatkan makna dibalik pemberlakuan regulasi-regulasi tersebut. Medium sejarah yang akan dianalisis adalah rangkaian sejarah tata niaga gula baik yang berupa kebijakan maupun pertautan formal sejak berdirinya Negara Republik Indonesia sampai sekarang. Kajian sejarah ini akan lebih difokuskan terutama pada regulasi seperti Kepmenperindag No.527/MPP/Kep/9/2004 dan yang memiliki implikasi yang paling besar terhadap kegiatan importasi gula di Indonesia.

Dalam penelitian ini, data-data primer utama (*Import Licensing Agreement* WTO dan ketentuan impor Gula) akan dianalisis secara kualitatif dengan menggunakan pisau analisis hermeneutika sehingga penulis mendapatkan pemahaman yang lebih mendalam tentang seluk beluk dan permasalahan yang mungkin muncul. Penulis juga akan menggunakan pendekatan hermeneutika hukum seperti yang diistilahkan oleh Ludwig Wittgenstein bahwa setiap language game dibedakan berdasarkan fungsinya dalam konteks sosial yang juga dikemukakan bahwa pada masing-masing makna hukum merupakan gambaran deskriptif yang digunakan untuk menunjuk beberapa ciri yang dirasakan atau ciri-ciri kehidupan sosial tempat permainan bahasa tersebut berlangsung (ciri-ciri ini bisa meliputi orang, objek, tindakan, gagasan-gagasan dalam lingkungan sosial) dari para peserta permainan bahasa tersebut³⁴.

Penelitian hukum pada hakekatnya adalah kegiatan penyelesaian masalah.³⁵ Lebih lanjut dinyatakan oleh Morris L.Cohen adalah :

“ Legal Research is the process of finding the law that governs activities in human society” ...it involves locating both the rules which are enforced by the states and commentaries which explain or analyze these rules”.

³⁴ Prof. Dr.H.R.Otje Salman S.,SH dan Anthon F. Susanto,SH.,M.Hum, Teori Hukum Mengingat, Mengumpulkan, dan Membuka Kembali, PT. Refika Aditama, Bandung, 2007

³⁵ Agus Brotosusilo, et al., Penulisan Hukum: Buku Pegangan Dosen. Jakarta: Konsorsium Ilmu Hukum, Departemen PDK, (1994), hlm.8 terdapat dalam Disertasi Agus Brotosusilo, *Globalisasi ekonomi dan perdagangan internasional: studi tentang kesiapan hukum Indonesia melindungi produksi dalam negeri melalui undang-undang anti dumping dan safeguard*, Agus Brotosusilo, Universitas Indonesia, 2005.

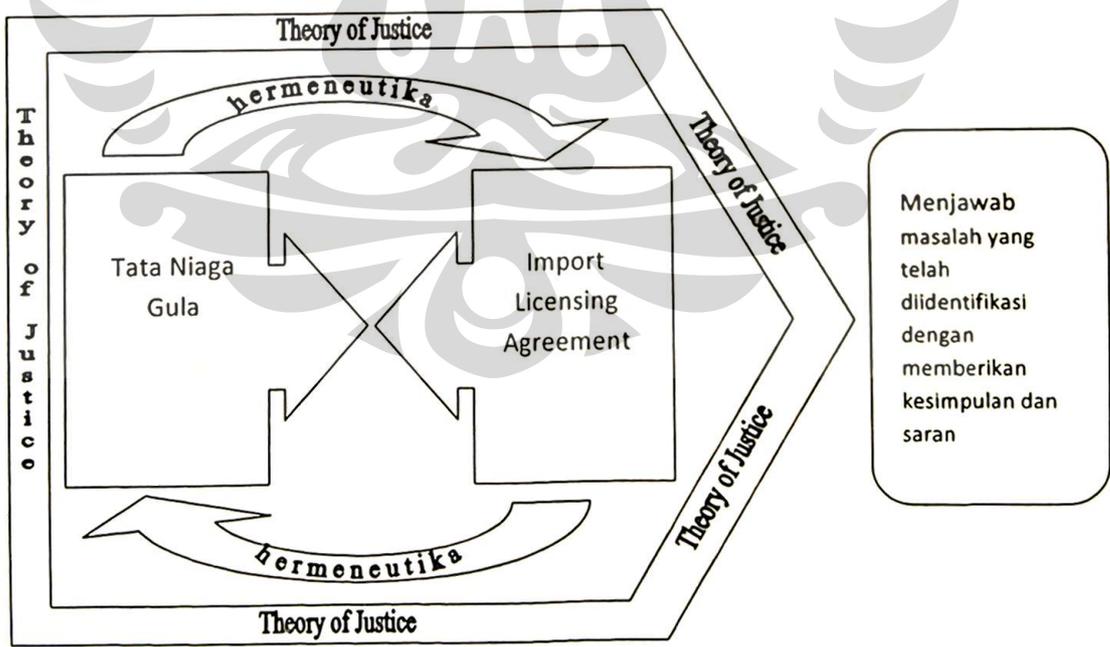
Melalui penelitian, maka seorang yurist akan bisa mengambil keputusan yang tepat mengenai apa yang harus dilakukan.

Jenis Penelitian dalam tesis ini adalah kajian hukum normatif, karena melakukan pendekatan dari perspektif hukum, kaidah-kaidah hukum dan norma-norma. Juga akan menghasilkan kajian yang bersifat preskriptif kritis.

Penelitian ini akan menggunakan bahan-bahan yang berkaitan dengan judul dan permasalahan yang diteliti, yakni terdiri dari :

1. **bahan hukum primer**, berupa bahan hukum yang mengikat berupa peraturan perundang-undangan dan atau agreement-agreement terutama yang berkaitan dengan Import Licensing Agreement (ILA) WTO dan Ketentuan Impor gula;
2. **bahan hukum sekunder**, yaitu bahan hukum yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer seperti artikel-artikel dan pandangan ahli atas ketentuan dasar yang dijadikan pijakan;
3. **Bahan hukum tersier**, yaitu bahan hukum yang memberikan petunjuk dan penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder yang terdiri dari kamus hukum, ensiklopedi.³⁶

Untuk memudahkan pemahaman atas metodologi yang akan digunakan dalam tesis ini, berikut digambarkan alur logika yang digunakan:



³⁶ Soerjono Soekanto, *Penelitian Hukum Normatif (Suatu Tinjauan Singkat)*, PT Raya Grafindo Persaja, Jakarta, 1985, Hal. 14.

I.7. SISTEMATIKA PENULISAN

Dalam pembuatan tesis ini penulis membagi penulisan ini kedalam empat bab yang terdiri dari :

- Bab Pertama, yang merupakan pendahuluan, menguraikan latar belakang; perumusan masalah; landasan teori dan konsep, metodologi penelitian; tujuan penelitian; dan sistematika penulisan.
- Bab Kedua akan dibagi dalam lima sub bab, sub bab pertama akan membahas mengenai kilas balik ITO, GATT, dan WTO. Sub bab kedua membahas mengenai paradigma WTO dan dominasi negara, dalam sub bab ini akan dibahas mengenai paradigma yang mempengaruhi terbentuknya WTO, pada sub bab ketiga akan dibahas mengenai konstelasi ekonomi politik GATT 1947 dan dominasi negara pemenang perang dunia II, selanjutnya dalam sub bab keempat dibahas mengenai Negotiating History Import Licensing Agreement, dan dalam sub bab terakhir dari bab II ini akan dibahas tentang Pokok-pokok Agreement on Import Licensing Procedure.
- Bab ketiga akan membahas secara menyeluruh mengenai kebijakan tata niaga gula di Indonesia dilihat dari sejarahnya, paradigm ekonomi Pancasila yang menjadi spirit kebijakan ini dan juga mekanisme dan prosedur perijinan impor yang saat ini diterapkan di Indonesia melalui Kepmenperindag nomor : 527/MPP/Kep/9/2004 tentang Ketentuan Impor Gula, Kepmenperindag nomor : 31/M-Dag/Per/7/2007 tentang Angka Pengenal Importir (API), dan Kepmenperindag nomor 141/MPP/Kep/3/2002 tentang NPIK (Nomor Pengenal Importir Khusus).
- Bab keempat merupakan bagian yang berisi analisis terhadap konsep tata niaga gula yang selama ini diterapkan oleh pemerintah Indonesia. Pembahasan tersebut akan diawali dengan kajian terhadap ideology ekonomi kerakyatan yang merupakan pedoman ekonomi politik negara Indonesia, penulis akan menguatkan asumsi ini dengan melihat pada sejarah UUD 1945 dan teori-teori yang dikembangkan oleh utamanya Prof. Mubyarto.

- Bab keempat, membahas mengenai import licensing agreement dalam konteks tata niaga gula, akan dibagi dalam dua pokok bahasan utama yaitu komparasi kaidah hukum ILA terhadap tata niaga gula dan uraian kasus untuk mengetahui potensial risk yang dihadapi oleh Indonesia.
- Bab kelima berisi Kesimpulan.



BAB II

IMPORT LICENSING AGREEMENT (ILA) - WTO : SEJARAH DAN PARADIGMA YANG MELINGKUPINYA

A. Kilas balik ITO, General Agreement Tariff and Trade (GATT), dan WTO³⁷

Secara history, membicarakan GATT adalah tidak mungkin kita pisahkan dari peristiwa "The Great Depression" yang terjadi pada tahun 1929 yang diawali dengan jatuhnya harga saham dunia sehingga pada tahun 1930. Kongres Amerika Serikat mengesahkan *smooth-Hawley Tariff Act of 1930*³⁸ sebagai upaya untuk perluasan proteksi domestik. Disahkannya Undang-Undang ini memancing banyak negara untuk melakukan hal yang sama yaitu proteksi dan pembatasan impor sehingga mengakibatkan susutnya volume perdagangan manufaktur dunia hingga mencapai 40 persen pada tahun 1933. Keadaan ini akhirnya membuat banyak ahli berpendapat bahwa perdagangan dunia tidak mungkin berjalan dengan adanya peningkatan tariff dan pembatasan-pembatasan impor, hal inilah yang membuat Menteri Luar Negeri Amerika Serikat, Cordell Hull, melobi Kongres agar mengubah *Smooth Hawley Act of 1930*, yang kemudian menghasilkan disahkannya *Reciprocal Trade Agreements Act of 1934*.³⁹ Dengan demikian, presiden AS, F.D. Roosevelt diberi kewenangan selama tiga tahun untuk memulai perjanjian-perjanjian perdagangan yang didasarkan pada

³⁷ Lihat : Robert. A Isaak, *Ekonomi Politik Internasional (International Political Economy)*, diterjemahkan oleh Muhadi Sugiono, (Yogyakarta: PT. Tiara Wacana Yogya, 1995), John H Jackson, et.al, *Legal Problem of International Economic Relations* fourth edition, (West Publishing, 2002), Raj Bhala, *International Trade Law: Theory and Practice* , second edition, (Lexis Publishing: 2001), Peter Van den Bosche, *The Law and Policy of The World Trade Organization Text, Cases, and Material*, (Cambridge:2007).

³⁸ Undang-undang tersebut dikeluarkan untuk melindungi American agriculture, yang dipelopori oleh senator Reed Smooth dari partai Republik dan Representative Willis C. Hawley. Lihat : <http://www.state.gov/r/pa/ho/time/id/17606.htm#> , diakses tanggal : 22 November 2008

³⁹ "Cordell Hull, *President Franklin Roosevelt's Secretary of State from 1933 to 1945, developed a set of ideas about free trade that formed the basis for the Reciprocal Trade Agreements of 1934. The ideas were, in turn, the fundamental negotiating principles of the General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) and are still the basis for the World Trade Organization (WTO) Doha round of trade negotiations. The principles include reciprocity, nondiscrimination, advance trade negotiating authority from the U.S. Congress, and automatic implementation of tariff agreements reached out of the public eye between professional negotiators*", Lihat lebih jauh dalam : Kenneth w. Dam, *Cordell Hull, the Reciprocal Trade Agreement Act, and the WTO (U Chicago Law & Economics, Olin Working Paper No. 228: 2004)*,

pengurangan tariff secara timbal balik. Prinsip inilah yang kemudian dikenal dalam GATT sebagai prinsip *Most Favoured Nation* (MFN). Dalam kurun waktu 3 tahun, sebelum perang Dunia ke II meletus, AS berhasil melakukan perjanjian penurunan tariff timbal balik dengan 29 negara. Isaak berpendapat bahwa walaupun perjanjian yang dilakukan oleh AS ini berdampak tidak cukup signifikan terhadap penurunan tariff namun merupakan preseden bagi peraturan-peraturan dalam GATT.⁴⁰

Surplus perdagangan antara AS dengan negara-negara lain pada akhir perang dunia II menghasilkan kebijakan yang memuaskan secara timbal balik bagi upaya memantapkan hegemoni AS. Perkembangan perjanjian-perjanjian perdagangan atau aturan-aturan perdagangan dibayangi oleh tekanan politik domestik AS, karena presiden membutuhkan persetujuan Kongres untuk memberlakukan setiap perjanjian perdagangan, karena dalam konstitusi AS untuk masalah-masalah perdagangan proses pengambilan kebijakannya bersifat demokratis yang melibatkan kelompok-kelompok pekerja dan kelompok-kelompok penekan sehingga berpotensi untuk dipolitisir. Berbeda dengan proses penentuan kebijakan mengenai masalah-masalah moneter dan keuangan internasional yang cenderung diserahkan pada tangan-tangan kelompok elit (yakni para bankir, menteri keuangan, dan para ahli saham dan bursa efek). Oleh karenanya, tidaklah berlebih-lebihan untuk menyebut bahwa sistem perdagangan dunia yang muncul setelah Perang Dunia II merupakan salah satu produk kekuatan konstitusional antara eksekutif dan legislatif dalam sistem pemerintahan AS, karena sesungguhnya Kongreslah (bukan presiden) yang memperoleh wewenang untuk mengesahkan tarif serta mengatur perdagangan luar negeri.⁴¹

Menjelang berakhirnya perang dunia II, cabang eksekutif didominasi oleh pandangan liberal Cordell Hull dan oleh kemauan kaum elit AS yang berkeinginan menggunakan surplus ekonomi dan monopoli keamanan AS untuk

⁴⁰ Robert. A Isaak, *Ekonomi Politik Internasional (International Political Economy)*, diterjemahkan oleh Muhadi Sugiono, (Yogyakarta: PT. Tiara Wacana Yogya, 1995), hlm. 110

⁴¹ "The Constitution gives Congress express power over the imposition of tariffs and the regulation of foreign trade. As part of this responsibility, Congress enacts laws including those that: establish tariff rates; implement trade agreements; provide remedies against unfairly traded imports; control exports of sensitive technology; and extend tariff preferences to imports from developing countries". Lihat : Mary Jane Bolle, et.al; *CSR Report for Congress, U.S. Trade Statutes: Expiration Dates and Mandated Periodic Reports to Congress*, 2007.

membentuk suatu tatanan bebas pasca-perang yang didasarkan pada perdagangan bebas. Pandangan ini diartikulasikan dalam piagam Havana, yang merumuskan sejumlah usulan untuk menciptakan ITO yang menjadi organisasi perdagangan.

Pandangan ITO didasarkan atas pandangan dari konsensus Anglo-American ketika menjelang berakhirnya Perang Dunia II, yaitu pengurangan tarif, pembatasan-pembatasan kuantitatif dalam perdagangan harus dihilangkan, dan suatu formula pengurangan tarif otomatis harus diciptakan sebagai upaya untuk menjamin pengurangan tarif secara substansial dan menghapus perlakuan yang diskriminatif. Meskipun Piagam ITO akhirnya disetujui dalam *UN Conference on Trade and Development* di Havana pada bulan Maret 1948, namun proses ratifikasi oleh lembaga-lembaga legislatif negara tidak berjalan lancar. Tantangan paling serius berasal dari kongres Amerika Serikat, kaum oposisi dalam Kongres AS menilai bahwa proposal tentang ITO tersebut tidak protektif dan terlalu liberal.⁴² Sehingga pada tahun 1950 Presiden Truman dipaksa untuk menarik proposal tersebut sebelum mengalami kekalahan dalam kongres. Hal ini mengakibatkan AS tidak meratifikasi Piagam Havana sehingga tanpa dukungan dan keikutsertaan AS maka ITO tidak efektif dan tidak dapat dilaksanakan.

Ketika ITO gagal diwujudkan, maka itu berarti GATT digunakan untuk mengatur sistem perdagangan, seperti apa yang dikatakan oleh Robert A. Isaak, GATT adalah merupakan lembaga yang mencerminkan teori keunggulan komparatif David Ricardo dan reformulasinya dalam teori Hecksher-Ohlin-Samuelson, yang secara prinsipil membuat penyesuaian-penyesuaian demi prinsip stabilitas domestik.⁴³ Isaak juga berpendapat bahwa GATT merupakan suatu perjanjian komersial sukarela yang dimaksudkan untuk mewakili pilar ketiga hegemoni AS-Inggris selepas perang dunia II, dua lembaga lainnya adalah Dana Moneter Internasional (IMF) dan Bank Dunia (World Bank-IBRD).⁴⁴

⁴² Lihat lebih lanjut : John H Jackson, et.al, *Legal Problem of International Economic Relations fourth edition*, (West Publishing, 2002), hlm.213 : "*The Havana conference in early 1948 completed the draft charter of The ITO, but since the United States was the strongest economy in the post War World, and since the initiative for an agreement came from the United States, other country waited to see if The United States would accept the ITO. ...In December 1950, The Executive Branch announced that it would not re-submit the ITO charter was dead.*

⁴³ Robert. A Isaak, *Ekonomi Politik Internasional (International Political Economy)*, diterjemahkan oleh Muhadi Sugiono, (Yogyakarta: PT. Tiara Wacana Yogya, 1995), hlm.109

⁴⁴ Ibid

Menurut H.S Kartadjoemena GATT adalah merupakan lembaga utama yang didirikan oleh negara-negara utama pihak sekutu yang didirikan pada akhir Perang Dunia ke-II dengan motif utama adalah untuk menata kembali kehidupan internasional di bidang ekonomi setelah perang selesai.⁴⁵ Berkaitan dengan kepentingan tersebut maka dibentuk juga beberapa lembaga internasional yang diharapkan dapat lebih menunjang kerjasama untuk : (a) Kestabilan moneter internasional, (b) Penggerakan sumber daya finansial untuk rekonstruksi akibat perang dunia dan untuk pembangunan, serta (c) menunjang kegiatan perdagangan internasional yang lebih terbuka.⁴⁶

WTO secara resmi berdiri pada tanggal 1 Januari 1995 setelah melalui perundingan panjang selama kurun waktu 1947-1994 tetapi sistem perdagangan itu sendiri telah ada setengah abad yang lalu. Sejak tahun 1948, *General Agreement on Tariffs and Trade* (GATT) - Persetujuan Umum mengenai Tarif dan Perdagangan telah membuat aturan-aturan untuk sistem ini. Sejak tahun 1948-1994 sistem GATT memuat peraturan-peraturan mengenai perdagangan dunia yang bertujuan untuk menghasilkan pertumbuhan perdagangan internasional tertinggi. Hampir setengah abad teks legal GATT masih tetap sama sebagaimana pada tahun 1948 dengan beberapa penambahan diantaranya bentuk persetujuan "plurilateral" (disepakati oleh beberapa negara saja) dan upaya-upaya pengurangan tariff. Masalah-masalah perdagangan diselesaikan melalui serangkaian perundingan multilateral yang dikenal dengan nama "Putaran Perdagangan" (*trade round*), sebagai upaya untuk mendorong liberalisasi perdagangan internasional.

B. Paradigma WTO dan Dominasi Negara; Pengaruh pemikiran Adam Smith, David Ricardo, Keynes dan Bretton Woods System.

Sejarah perekonomian dunia telah berlangsung dalam tempo yang sangat lama. Perkembangan demi perkembangan, perubahan revolusioner telah terjadi.

⁴⁵ H.S Kartadjoemena, *Substansi Perjanjian GATT/WTO Dan Mekanisme Penyelesaian Sengketa Sistem, Kelembagaan, Prosedur, Implementasi, dan Kepentingan Negara Berkembang*, (Jakarta: Penerbit UI Press, 2000), hlm.19, penulis berpendapat bahwa motif ini dapat menjadi dasar asumsi dari konstelasi politik yang berkembang saat itu dengan melihat pada negara-negara yang terlibat dalam pembentukan GATT

⁴⁶ Ibid

Dari merkantilisme hingga neo-liberalisme, dari ekspansi hingga krisis. Dan tidak ada satu negara pun yang bisa lepas dari konstelasi perekonomian global tersebut. Konstelasi global tersebut sekarang lebih dikenal dengan nama globalisasi. Sesungguhnya, globalisasi ekonomi bukanlah fenomena yang baru seperti yang sering dibicarakan banyak orang.

Paradigma keterbukaan sebagai ciri khas globalisasi dan perdagangan bebas sebenarnya sudah tampak semenjak akhir abad 18, ditandai dengan pemunculan mazhab ekonomi *Laissez Faire*⁴⁷, sebagai reaksi atas ekonomi merkantilis.

*The economist argument for free trade was developed by the classical economists to criticize the mercantilist practices of governments... The Mercantilist identified a nation's wealth or well being with its stock of precious metals. Accordingly, a country was encouraged to export more than imported, since the net outflow of goods would be matched by an inflow of gold. To stimulates a trade surplus, mercantilists counseled tariffs and export subsidies. The tariff discourage imports, while the export subsidy encouraged exports.*⁴⁸

Adam Smith, sebagai tokoh inti Liberalisme, dalam bukunya *The Wealth of Nation* banyak menuliskan bahwa merkantilis yang memiliki kerangka paradigma dasar realis, justru tidak berhasil membawa kemakmuran bagi negara-negara dunia, akumulasi dengan mengumpulkan cadangan emas tetapi tetap memberikan proteksi pada masing-masing produksi negaranya hanya akan membawa kepada kerugian di setiap pihak. Para pengkritik merkantilis terutama kaum liberal berpendapat bahwa penekanan yang berlebihan pada pencapaian kepentingan nasional itu sangat mengganggu efisiensi ekonomi global.⁴⁹ Sebaliknya, menurut Smith, liberalisasi yang menitik tekan pada efisiensi dengan menghilangkan segala bentuk tarif hambatan sekaligus membuka kerjasama antar negara akan membawa kepada kemakmuran negara bangsa (*nation state*) serta pada tahapan akhir, membawa manusia kepada kebebasan yang hakiki. Menurut mereka,

⁴⁷ *Laissez Faire* adalah sebuah ungkapan perancis yang berarti "biarkan bebas" yang lazim diikonisasikan sebagai bagian dari ekonomi liberal. *Laissez Fraire* merupakan gugatan kaum liberalis untuk mengirangi sesedikit mungkin peranan negara dalam perekonomian sehingga denagn kebebasan pasar maka perekonomian denagn sendirinya akan mengarah kepada kemakmuran bersama.

⁴⁸ Melvyn Krauss, op.cit, Chapter 1, hlm 1

⁴⁹ Mohtar Mas'ood, Ekonomi-politik Internasional dan Pembangunan, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, (2003), hlm.40

efisiensi hanya akan bisa dijamin kalau setiap ekonomi nasional memproduksi, mengekspor dan mengimpor barang berdasar perhitungan yang cermat mengenai sumberdaya dan kemampuannya untuk memproduksi barang secara efisien.⁵⁰

Bagi kaum liberalis negara atau pemerintah harus dijauhkan campur-tangannya dari kegiatan-kegiatan masyarakat seperti, perdagangan, industri, pertanian dan kegiatan-kegiatan lainnya yang berlangsung sehari-hari. Hal ini dikuatkan oleh pernyataan yang dikuatkan oleh Adam Smith⁵¹ :

Without any intervention of law, therefore, the private interests and passion of men naturally lead them to divide and distribute the stock of every society among all the different employments carried on in it as nearly as possible in the proportion whiches most agriable to the interest of the whole society

Menurut Smith, tanggung jawab negara harus dibatasi hanya sampai pada kewajiban pembelaan terhadap setiap serangan dari luar dan mengurus badan-badan peradilan. Namun demikian, penolakan yang dilakukan oleh Adam Smith, atas negara dan pemerintahan tidaklah total. Mereka masih melihat peran dan pentingnya kedudukan sebuah negara dan pemerintahan yaitu sebagai penyelenggara pendidikan rakyat, atau hal lain. Pandangan tentang masih relevannya peran negara ini seperti tampak pada pernyataan Smith pada perlunya hukum untuk menjamin perlindungan terhadap kebebasan alamiah individu :

*...But those exertion of the natural liberty of a view individual, which might in danger the security of the whole society, are, and ought to be, restrained by the laws of all governments, of the most free as well as of the most despotical.*⁵²

Kapitalisme juga mengalami beberapa kali krisis setelah era merkantilis, krisis datang sewaktu perang dunia I dan II, banyaknya dana di gunakan untuk perang mengakibatkan proses produksi tidak bisa berjalan sebagaimana mestinya. Krisis yang terjadi di dalam tubuh kapitalisme tersebutlah yang mendorong pikiran Keynes, seorang ekonom dari Inggris. Dia melihat bahwa pasar dan negara bisa berkompromi dengan catatan negara tidak terlalu banyak campur tangan terhadap perekonomian. Ia tidak percaya bahwa individu memiliki "kebebasan

⁵⁰ ibid

⁵¹ Adam Smith, *An Inquiry in to the nature and causes of The Wealth Of Nation*, New York : Metalibry (2007), hlm. 786

⁵² Ibid, hlm. 408

alamiah" dalam kegiatan ekonomi mereka. Tidak ada aturan yang bisa menjamin bahwa kepentingan pribadi akan bisa bersesuaian dengan kepentingan umum. Prinsip-prinsip ekonomi juga tidak menjamin bahwa pengejaran kepentingan pribadi akan menguntungkan kepentingan publik. Individu yang bertindak sendiri-sendiri seringkali justru tidak mampu mempertimbangkan kepentingan umum. Menurut pandangan Keynes, individu dan pasar cenderung membuat keputusan yang tidak bijaksana ketika dihadapkan pada situasi dimana masa depan tidak bisa diperkirakan dan tidak ada cara efektif untuk membagi beban resiko atau mengkoordinasikan tindakan-tindakan individu yang saling berbenturan. Maka disanalah diperlukan negara untuk memperbaiki mekanisme pasar.

Pernyataan Keynes tentang pentingnya keterlibatan Negara adalah sebagai berikut:

The central controls necessary to ensure full employment will, of course, involve a large extension of the traditional functions of government.⁵³

Whilst, therefore, the enlargement of the functions of government, involved in the task of adjusting to one another the propensity to consume and the inducement to invest, would seem to a nineteenth-century publicist or to a contemporary American financier to be a terrific encroachment on individualism.⁵⁴

Pandangan Keynes yang kompleks mengenai ekonomi berpengaruh kuat terhadap ekonomi-politik internasional selama satu generasi, yaitu ketika gagasan itu dipakai sebagai landasan pembentukan berbagai lembaga dan aturan main politik dan ekonomi internasional pasca Perang Dunia II, yang dikenal sebagai sistem Bretton Woods. Sistem Bretton Woods lahir karena kebutuhan adanya sistem moneter yang andal untuk mengatasi dampak berakhirnya Perang Dunia II.

Berdasarkan pengalaman Perang Dunia I, sesudah perang adalah masa yang sangat berat bagi perekonomian dunia. Kebangkitan perekonomian negara-negara yang terlibat perang, seperti peningkatan produksi bahan makanan dan industri, akan membuat produksi global meningkat cepat, jauh melebihi kebutuhan. Keadaan inilah yang melahirkan terjadinya proteksi dan devaluasi yang bergantian terus-menerus (*competitive devaluation*). Kebijakan suatu negara pada akhirnya hanyalah ingin melindungi negaranya sendiri dan tidak

⁵³ John Maynard Keynes, *The General Theory of Employment, Interest and money*, Chapter 24, Published by Marxist.org, 2002

⁵⁴ *ibid*

memedulikan dampaknya bagi perekonomian negara lain. Istilah yang tepat untuk menggambarkan itu adalah *Beggar thy neighbor policy*.⁵⁵

Berdasarkan pengalaman tersebut, sebelum Perang Dunia II selesai, sebanyak 44 negara berkumpul di Desa Bretton Woods, New Hampshire, Amerika Serikat (AS), tepatnya pada 1–22 Juni 1944 untuk merumuskan struktur global yang akan merubah haluan sejarah meninggalkan pola "perang-malaise"⁵⁶ yang mewarnai paruh pertama abad 20. Pertemuan panjang tersebut, yang antara lain dihadiri John Maynard Keynes dari Inggris dan Dexter White dari AS, akhirnya mengambil putusan untuk membangun Sistem Bretton Woods. walaupun sistem Bretton Woods bukan rencana Keynes, sudah jelas bahwa sistem itu mencerminkan banyak dari gagasan ekonom Inggris itu. Sistem Bretton Woods pasca Perang Dunia II itu disebut sebagai "Kompromi-gaya-Keynes" atau suatu sistem "embedded liberalism" (liberalisme terkendali).⁵⁷ Ini adalah sistem internasional liberal dengan pasar terbuka dan perdagangan bebas. Tetapi, dalam sistem Keynesian ini, masing-masing negara bisa menerapkan berbagai kebijakan yang dianjurkan Keynes untuk mengurangi inflasi, mengendalikan pengangguran, dan menggalakkan pertumbuhan ekonomi. Dengan kata lain, negara memiliki peran penting mengatur ekonomi-makro di dalam wilayah nasional masing-masing, tetapi hubungan ekonomi internasional didominasi oleh pasar bebas. Dengan demikian, sebenarnya Bretton Woods bisa dipandang sebagai kompromi antara pasar yang kuat dan negara yang kuat (karena itu disebut "kompromi

⁵⁵ Dalam free dictionary, <http://financial-dictionary.thefreedictionary.com> diartikan: *An International Trade Policy of competitive devaluation an increase protective barriers that one country institute to gain at the expense of it is trading partner. Sedangkan menurut Merriem Webster : relating to or being an action or policy that produce gains for one group at the expense of another.* Dengan demikian menurut definisi penulis adalah sebuah kebijakan yang di bertujuan untuk memperbaiki kinerja ekonomi internal dengan cara mengorbankan kepentingan ekonomi eksternal. Teori ini sebenarnya diinspirasi dari istilah 'the tragedy of common' yang diperkenalkan oleh Garret Hardin yang dipublikasikan pada jurnal of science tahun 1968, dalam artikel tersebut Hardin mendeskripsikan sebuah dilemma dimana seorang individu yang secara independent mengupayakan kepentingan dirinya dengan cara menyerap segala sumberdaya sekelilingnya sehingga merugikan kepentingan orang lain dalam artian mencederai kemanfaatan umum. Diambil dari Garret Hardin, the Tragedy of Commons, science, vol.162, no.3859 (December 13, 1968), hlm. 1245-1248. Diambil dari www.sciencemag.org, diakses tanggal 17 Desember 2008.

⁵⁶ Lihat lebih lanjut dalam : www.econ.berkeley.edu

⁵⁷ John Ruggie, International Regime, Transaction, and change: embedded liberalism in the post war economic order, in Krasner, Stephen D (ed.), international regimes (ithaca: Cornell University Press, 1983, hlm.195-231

Keynesian") atau negara yang kuat tetapi diikat dalam pasar yang kuat (yaitu "embedded liberalism").⁵⁸

Capaian utama sistem Bretton Woods meliputi liberalisasi terbatas perdagangan dan pembentukan aturan-aturan yang mengikat aktivitas-aktivitas ekonomi internasional. Konferensi Bretton Woods sepakat menciptakan sistem pertukaran mata uang stabil di mana nilai mata uang masing-masing negara ditetapkan berdasar nilai emas tetap dalam dollar AS. Dalam batas-batas yang dibentangkan ini, setiap negara bebas mengontrol agenda-agenda ekonomi mereka sendiri, termasuk implementasi ekstensif kebijakan kesejahteraan sosial (*social welfare*). Konferensi Bretton Woods juga menciptakan fondasi institusional dibentuknya tiga organisasi ekonomi internasional baru. IMF dibentuk untuk mengatur sistem moneter internasional. World Bank pada awalnya dirancang untuk memberi pinjaman pembangunan kembali negara-negara Eropa pasca perang. Mulai tahun 1950-an, tujuannya diperluas untuk mendanai proyek-proyek industrialisasi di berbagai negara Dunia Ketiga. Pada tahun 1947, GATT menjadi organisasi perdagangan global yang diberi tanggung jawab membuat dan menyokong perjanjian-perjanjian dagang multilateral. Konferensi tersebut melahirkan tiga pilar utama ekonomi dunia yaitu Dana Moneter Internasional (*International Monetary Fund/IMF*), Bank Dunia dalam bentuk *International Bank for Reconstruction and Development* (IBRD) serta organisasi perdagangan dunia (semula dirancang dalam bentuk *International Trade Organization*), yang kemudian muncul dalam bentuk *General Agreement in Tariffs and Trades* (GATT) pada 1947.⁵⁹

ITO dan GATT adalah sistem perdagangan bebas yang dibentuk sebagai embrio dari WTO, tapi sayangnya ITO gagal terbentuk karena mundurnya AS dari keanggotaan ITO. Dengan mundurnya AS maka secara otomatis ITO pun gagal terbentuk, karena sesungguhnya AS adalah negara yang pertamakali menyerukan mengenai pembentukan organisasi perdagangan internasional. ketika ITO gagal terbentuk maka GATT mengambil alih fungsi pengaturan terhadap perdagangan

⁵⁸Mengenai sejarah bretton wood system lihat lebih lanjut dalam <http://www.polsci.ucsb.edu/faculty/cohen/inpress/bretton.html>

⁵⁹ Lihat: <http://www.polsci.ucsb.edu/faculty/cohen/inpress/bretton.html>

internasional walaupun GATT lebih merupakan suatu perjanjian perdagangan antara negara-negara yang terlibat daripada suatu organisasi internasional.

Pembentukan GATT adalah suatu bentuk artikulasi untuk menginstitutionalkan ideologi Klasik mengenai perdagangan bebas. Faham klasik berakar pada pemikiran Adam Smith mengenai *Absolut Advantage*⁶⁰ dan David Ricardo dengan teorinya yang terkenal yaitu *Comparative advantage*⁶¹ yang merupakan penyempurnaan dari teori Adam Smith. Teori ekonomi Adam Smith dilandasi asumsi bahwa perdagangan internasional terjadi berdasarkan '*absolut advantage*', yaitu apabila eksportir dengan sumberdaya yang dimilikinya dapat menghasilkan produk berupa output yang lebih banyak, dengan harga yang lebih murah, dibandingkan dengan pesaing-pesaingnya. David Ricardo menyempurnakan teori Adam Smith, berpendapat bahwa arus perdagangan antar negara ditentukan oleh tingkat harga relatif (bukan absolut) dari barang yang diproduksi. Negara-negara cenderung untuk mengambil spesialisasi untuk memproduksi komoditi dengan harga yang lebih murah dibandingkan dengan pesaing-pesaingnya.⁶² Menurut Bustanul arifin, Dalam konteks statis, ketika suatu negara melakukan perdagangan dan memperoleh keuntungan dari aktifitas perdagangan tersebut karena keuntungan komparatif (*comparatif advantage*) yang dimilikinya.⁶³ Asumsi yang digunakan dalam konteks statis ini adalah bahwa seluruh faktor produksi domestik seperti lahan, dan sumber daya lain, tenaga kerja dan modal adalah konstan. Menurutnya, paling tidak ada tiga implikasi penting dari teori *comparatif advantage* yang menyertai perdagangan internasional. Pertama, suatu negara akan dapat meningkatkan perdagangan karena pasar dunia

⁶⁰ Pengertian *Absolut advantage* dimasukkan sebagai pengistilahan yang dimaksudkan untuk menunjuk kemampuan suatu negara untuk memproduksi suatu produk yang tidak bisa diproduksi negara lain karena kekurangan sumberdaya, sehingga apabila semua negara beranggapan bahwa *absolute advantage* adalah prinsip utama maka akan bisa dipastikan semua negara akan beruaha untuk bersaing dalam memproduksi barang atau jasa yang memiliki nilai value yang paling tinggi sehingga secara jangkam panjang diversifikasi produk tidak akan terjadi dan dampak yang lebih luasnya adalah perekonomian tidak akan berkembang karena tidak ada kerjasama.

⁶¹ Adalah kemamouan suatu negara untuk memproduksi produk tertentu pada level biaya produksi paling efisien, dengan prinsip ini negara akan suatu negara kan cenderung berkerjasama dengan negara lain untuk saling mempertukarkan produk (barang atau jasa) yang menjadi andalan negaranya karena keefisienannya masing-masing sehingga dengan pertukaran tersebut diversitas barang dan jasa akan semakin luas beragam untuk kemakmuran akonomi bersama.

⁶² Agus Brotosusilo, Loc.cit. hlm. 39

⁶³ Bustanul Arifin, et. All, *Pembangunan Pertanian Paradigma Kebijakan dan Strategi Revitalisasi*, Grasindo, 2005, hlm. 132

mampu memberikan kesempatan untuk membeli barang pada tingkatan harga yang lebih murah dibandingkan apabila barang tersebut diproduksi di dalam negerinya, seandainya tidak ada perdagangan. Kedua, semakin kecil suatu negara – dalam ukuran kemampuan menguasai akses ekonomi perdagangan – semakin besar manfaat potensial yang dapat diperoleh dari perdagangan walaupun negara lain akan memperoleh manfaat juga. Ketiga, suatu negara akan memperoleh manfaat terbesar dari perdagangan apabila mengeksport komoditas yang diproduksi dengan faktor produksi berlimpah (*abundant*) secara intensif, dan melakukan impor komoditas yang memerlukan faktor produksi yang relatif lebih langka (*scarce*). Esensi dari konsep keuntungan komparatif ini adalah bahwa dua negara yang terlibat perdagangan internasional memperoleh manfaat jika harga relatif komoditas yang dimiliki setiap negara berbeda, terutama apabila tidak ada perdagangan. Akan tetapi menurut Bustanul Arifin, basis argumen neo klasik seperti itu tidak sepenuhnya benar karena fenomena perdagangan internasional tentu saja tidak dapat didekati hanya dari konteks keuntungan komparatif semata karena sesungguhnya pendekatan seperti itu tidak bisa dilakukan untuk merumuskan kebijakan pembangunan yang multidimensi. Perdagangan internasional telah melibatkan faktor non-ekonomi seperti politik, pertahanan, keamanan dan faktor strategis lain, yang tentu saja tidak memadai apabila hanya dari aspek ekonomi semata.⁶⁴ Pada kenyataannya, teori komparatif inilah yang dijadikan dasar pembentukan GATT 1947 dan juga WTO. Teori yang diusung oleh David Ricardo ini adalah merupakan penyempurnaan dari teori Adam Smith, maka sudah tentu teori ini sesungguhnya membawa *spirit liberalisme* seperti yang sudah dipaparkan diatas.

C. KONSTELASI EKONOMI POLITIK GATT 1947 DAN DOMINASI NEGARA PEMENANG PERANG DUNIA II

Sistem Bretton Woods yang lahir pasca Perang Dunia II sesungguhnya telah menunjukkan arah ekonomi politik yang sedang berkembang saat itu, Amerika keluar menjadi salah satu pemenang perang Dunia II, dan saat itu pula lah mulai terjadi dominasi ekonomi politik Amerika dan sekutunya pada lembaga-

⁶⁴ Ibid, hlm.132-133

lembaga internasional. Pada konteks ekonomi, dibentuknya Bretton Wood sistem adalah merupakan artikulasi dari dominasi ekonomi dimana salah satu pilar pentingnya adalah pendirian ITO sebagai lembaga yang mengatur mekanisme perdagangan internasional (walaupun gagal dibentuk karena mundurnya AS dari keanggotaan ITO).

GATT 1947 dibuat untuk melanjutkan misi liberalisasi ekonomi yang dipelopori AS dan Inggris. Di bawah kepemimpinan AS dan Inggris, kekuatan-kekuatan utama ekonomi Barat memutuskan untuk membalik kebijakan proteksionis pada masa perang (1914-1939) menuju perluasan perdagangan internasional. Mainstream ekonomi politik saat itu pun sangat didominasi oleh negara pemenang Perang Dunia II, yaitu Amerika Serikat dan Uni Soviet. Kedua negara itu menjadi raksasa baru yang saling mengintervensi dan melakukan hegemoni terhadap negara-negara lain. Pada saat berlangsungnya perang dingin, blok-blok kekuatan dunia mencoba memperoleh pengaruh di dunia internasional. Dua kekuatan besar dunia pada waktu itu saling berlomba, saling menjatuhkan dan menguasai dunia yaitu blok Uni Soviet dengan ideologi komunisnya dan Amerika dengan ideologi liberalnya.

Melihat GATT 1947 tidak bisa dinilai sebagai entitas yang otonom tanpa ada konstelasi ekonomi politik yang melatar belakangnya, seperti sudah diulas diatas. Dominasi Amerika Serikat dan spirit liberalisme yang menjadi roh lembaga ini jelas terlihat dari komposisi negara-negara (ada 24 negara) yang menandatangani GATT 1947, berikut negara-negara tersebut :

- 1) Negara persemakmuran Australia,
- 2) Kerajaan Belgia,
- 3) The Republic of the United States of Brazil (sejak tahun 1967 berubah menjadi Federative Republic of Brazil),
- 4) Burma,
- 5) Canada,
- 6) Ceylon (salah satu negara jajahan Inggris di laut India, sekarang adalah Republik Srilanka),
- 7) The Republic of Chile,
- 8) The Republic of China,

- 9) The Republic of Cuba,
- 10) The Czechoslovak Republic,
- 11) The French Republic,
- 12) India,
- 13) Lebanon,
- 14) The Grand-Duchy of Luxemburg,
- 15) The Kingdom of the Netherlands,
- 16) New Zealand,
- 17) The Kingdom of Norway,
- 18) Pakistan,
- 19) Southern Rhodesia,
- 20) Syria,
- 21) The Union of South Africa,
- 22) The United Kingdom of Great Britain
- 23) Northern Ireland
- 24) United States of America

Jika kita melihat komposisi negara-negara yang menandatangani GATT, maka tampak sekali bahwa GATT adalah Amerika karena semua negara yang menandatangani GATT adalah sekutu Amerika dan negara-negara yang mengalami pasca kolonial.

Dengan melihat *historical background* dari negara-negara yang menandatangani GATT 1947 ini terlihat dengan jelas bahwa sebenarnya GATT 1947 hanya sebuah kesepakatan yang dibuat oleh Amerika dan sekutunya untuk melancarkan ekspansi pasar ke negara lain seperti apa yang dikatakan oleh Joseph Stiglitz, banyak penguasa negara-negara, khususnya yang pernah dijajah, masih terperangkap dalam *colonialized mind*, menganggap bahwa resep-resep kesejahteraan, perbaikan ekonomi dan "pembangunan" dari negara-negara para tuan besar yang mendominasi lembaga-lembaga ekonomi internasional sebagai yang paling manjur. Sementara negara-negara dan lembaga-lembaga kreditor juga terperangkap dalam mentalitas penjajah, sebagai apa yang disebut "*white man*

burden" dan mengira bahwa mereka yang paling tahu apa yang terbaik bagi negara berkembang.⁶⁵

D. NEGOTIATING HISTORY IMPORT LICENSING AGREEMENT

Melihat suatu agreement tidak bisa dipisahkan dari latar belakang dan tujuan pembuatannya, lebih jauh lagi, untuk mengetahui motif atau maksud tersirat yang terkandung didalamnya. Penelusuran dan peristiwa-peristiwa yang melingkupi munculnya *agreement* tersebut sangatlah penting untuk mendapatkan pemahaman yang utuh.

Kegagalan berdirinya ITO sebagai organisasi perdagangan dunia telah mendorong terbentuknya GATT yang disepakati oleh 23 negara. Pasca disepakatinya GATT, kegiatan negosiasi untuk lebih memperluas cakupan GATT sebagai suatu sistem perdagangan internasional berlangsung cukup signifikan, hal ini terekam dari berbagai dokumentasi yang dimiliki oleh WTO.

Pengaturan mengenai import licensing atau perijinan impor dalam GATT 1947 diatur dalam Article VIII mengenai *Fees and Formalities connected with importation and Exportation*, dalam artikel VIII. 1(b) diatur khusus mengenai *Fees and Formalities connected with importation*, yaitu :

The Contracting Parties also recognize the need for minimizing the incidence and complexity of import and export formalities and for decreasing and simplifying import and export documentation requirements

Pasal VIII. 1(b) inilah yang kemudian dikembangkan menjadi Import Licensing Agreement, yang mengatur mengenai keharusan negara untuk menghilangkan *barrier* perdagangan dalam hal perijinan.

Pasca kesepakatan GATT 1947, muncul berbagai perkembangan baru mengenai kebijakan impor dan ekspor yang harus dilakukan oleh suatu negara, diantaranya adalah mengenai penurunan tariff dan pengurangan tindakan-tindakan lain yang bisa mengakibatkan *barrier* dalam proses perdagangan internasional. Salah satunya adalah seruan dari UNESCO sebagai salah satu organ dalam PBB yang menghendaki agar contracting parties GATT membuat kebijakan untuk melakukan penurunan tariff dan *import restriction* terhadap buku-buku

⁶⁵ Stieglitz and , Fair Trade for all, How Trade can Promote Development, New York : Oxford University Press, 2005.

pengetahuan, barang-barang seni dan budaya, film, dsb. Permintaan tersebut tampak dalam salah satu dokumen yang dikeluarkan oleh GATT pada tahun 1949, dengan nomor GATT/CP/12, Limited B, 8 March 1949, yaitu :

The Following Letter, dated 1 March, and memorandum have been received by the Chairman of the contracting parties from the Director General of The United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization :

...These Resolutions have stressed the need to remove or reduce barriers which to-day affect

the import and export of books works of art and all other materials directly, related to the advancement of education science and culture.

... Among the Resolutions of the Third Session of the General Conference of Unesco referred to in this Memorandum is one which instructs me to prepare a Draft Agreement on the Importation of Books, Newspapers and Periodicals, to be circulated to Member States, with a view to presenting to the General Conference a final text for submission to governments for signature. The drafting of this Agreement, covering Customs duties and related trade obstacles to the international circulation of publications, will be completed in the near future.

Dokumen ini merupakan surat resmi dari *The Chairman* of GATT yang ditujukan kepada *contracting Parties*, surat ini merespon resolusi yang dikeluarkan oleh UNESCO kepada GATT, berikut salah satu statement yang terdapat dalam Resolusi UNESCO tersebut :

The Purpose of This Memorandum is :

- *To define of the sphere interest of Unesco in the reduction of trade barriers affecting the import and export of educational, scientific, and cultural materials,*
- *To state the problem which Unesco faces in carrying out the instructions of its Governments in this respect,*
- *To indicate the steps already taken by Unesco to give effect to these instructions, and ;*
- *To present certain proposals for consideration by The Contracting Parties to The General Agreement on Tariff and Trade*

Para ahli perdagangan menganggap bahwa permintaan Unesco untuk menghilangkan trade barrier terhadap barang-barang tersebut tidaklah mudah, karena akan terbentur dengan kesulitan-kesulitan teknis yang terlibat dalam pemberian privilege tersebut. Kebijakan yang terkait dengan Bea dan Cukai sudah memiliki peraturan teknis sendiri yang secara umum agak sulit untuk memberikan kemudahan atau privilege pada barang-barang tersebut berdasarkan jenisnya. Maka harus dibuat alternatif jalan keluarnya yaitu tidak memberikan

keistimewaan dan kemudahan perlakuan terhadap jenis barang yang dimaksud oleh Unesco tapi pemberian kemudahan itu akan diberikan berdasarkan pada tempat tujuan diimpornya barang-barang tersebut, misalnya sekolah, laboratorium ilmiah, museum, dll. Berikut statement tentang hal itu dalam dokumen GATT :

“Trade experts are well aware of the technical difficulties involved in planning a system of special international trade privileges for certain classes of materials. Customs regulations are not generally framed in a way which readily permits of a special dispensation based on the type of material. Such a dispensation may impose on the Customs authorities the function of interpretation, that is, of determining whether an import qualifies for exemption on the basis of its educational, scientific or cultural character. Procedures may be lacking for referring difficult or doubtful cases to the competent Authorities. The alternative to setting up a special category for a type of material is to grant exemption based on the destination of the import; that is - in the case of Unesco to approved institutions, such as schools, scientific laboratories, museums, and so on. Such a system would have the advantage of ensuring that benefits granted in the national interest would not be abused for private profit. On the other hand, it would involve governments in a system of certification, which might be cumbersome, and of accreditation of approved institutions, which might lead to administrative difficulties.

Prinsip ini menjadi dasar acuan dalam mengecualikan barang-barang yang dipergunakan untuk kepentingan pendidikan, sosial dan budaya. Dalam peraturan domestik Indonesia, ini diserap dalam UU no. 10 tahun 1995 tentang Kepabeanan⁶⁶ dan beberapa keputusan menteri diantaranya adalah Kepmenperindag Nomor 229/MPP/Kep/7/1997 Tentang Ketentuan Umum di Bidang Impor⁶⁷ dan Kepmenperindag Nomor 31/M-Dag/Per/7/2007 tentang Angka Pengenal Impor⁶⁸.

Usaha untuk mereduksi mekanisme import licensing terus dilakukan oleh Contracting Parties, diawali dengan questionnaire yang dibagikan sebelum memulai perundingan mengenai isu ini, questionnaire ini dibuat dengan tujuan

⁶⁶ Dalam UU tentang Kepabeanan, diatur dalam pasal 25 yang membahas mengenai pembebasan dan keringanan bea masuk. Beberapa barang yang dikenakan pembebasan impor diantaranya adalah : buku ilmu pengetahuan, barang kiriman hadiah untuk keperluan ibadah umum, amal, sosial, atau kebudayaan, barang untuk keperluan museum, kebun binatang, dan tempat lain semacam itu yang terbuka untuk umum, barang untuk keperluan penelitian dan pengembangan ilmu pengetahuan.

⁶⁷ Dalam Kepmenperindag ini diatur dalam pasal 2

⁶⁸ Dalam Permendag ini diatur dalam pasal 3

untuk mendapatkan informasi mengenai prosedur perijinan impor dan mempertahankan kesamaan prosedur administrative yang ada dalam suatu wilayah dimana GATT juga diberlakukan.⁶⁹ Dalam questionnaire tersebut masing-masing negara harus menjawab berbagai macam pertanyaan sebagai berikut⁷⁰ :

- *Outline of system;*
- *Purposes and coverage of the licensing;*
- *Procedures;*
- *Eligibility of importers to apply for license;*
- *Documental and other requirements for applications of license;*
- *Conditions of licensing;*
- *Other procedural requirements*

Pembahasan secara intens mengenai Import Licensing Agreement mulai dilakukan Dalam Putaran Tokyo (*Tokyo Round*) yang berlangsung pada tahun 1973-1979, Contracting Parties mulai merumuskan mengenai klausula-klausula yang akan dijadikan draft Import Licensing Agreement. Pada putaran negosiasi yang dilakukan, terdapat beberapa negara yang cukup aktif dalam memberikan pendapat atau masukan terhadap klausula-klausula ILA, yaitu; Canada, Meksiko, Yugoslavia, Brazil, Nordic Country, Israel, Colombia, Jepang, dan Amerika Serikat. Hal ini terlihat dari dokumen GATT dengan nomor MTN/NTW/W/1976 yang merupakan hasil notulensi dari *Multilateral Trade Negotiations, Group Non Tariff Measures, Sub Group Quantitative Restriction*.⁷¹ Dalam dokumen notulensi yang dikeluarkan oleh Sekretariat GATT ini tampak negara-negara tersebut banyak memberikan masukan dan pendapat, terutama Meksiko dan Canada. Klausula yang cukup mendapat respon dari *Contracting Parties* adalah pada saat merumuskan definisi mengenai automatic licensing dan non automatic licensing (saat itu masih menggunakan istilah '*Licensing to administer Import Restriction*'), rumusan yang ditawarkan oleh Secretariat GATT adalah sebagai berikut :

⁶⁹ 'The present questionnaire is designed to elicit information on import licensing and similar administrative procedures maintained in and applied to the customs', terdapat dalam questionnaire on import licensing procedures, L/ 3515 tanggal 23 Maret 1971, diakses dari www.wto.org

⁷⁰ Diambil dari dokumen WTO no L/ 3515 tanggal 23 Maret 1971, diakses dari www.wto.org

⁷¹ Dapat dilihat dalam www.wto.org

Alternatif I :

'Automatic Licensing system, where required, shall not be used to restrict impor. Such system shall be governed by the General Agreement, in particular article VIII, and be subject to the provisions set out in paragraph 3-10 below.'

Alternatif II :

'No automatic licensing shall be required for the importation of goods after ...however during the interim period, in special case justified by the need to carry out certain administrative controls which could not be made in a more appropriate way, a system of automatic licensing may be applied subject to the following provisions.'

Meksiko memberikan pendapat agar rumusan tersebut diperluas menjadi sebagai berikut :

Merge the two alternatives to read as follows :

- (a) Automatic licensing systems, where required, shall not be used to restrict imports.*
- (b) After..., the developed countries shall eliminate the system of licensing for imports of goods to which they applied the automatic licensing system.*
- (c) Automatic licensing system shall be subject to the provisions set out in paragraph 3 to 10 below.*

Usulan ini kemudian disanggah oleh New Zealand, dan mengusulkan agar kata-kata *'developed'* dihilangkan;

'Amend the text as proposed by Mexico with the deletion of the word 'developed' from (b)'

Cukup menarik juga untuk mencermati rumusan yang ditawarkan oleh Yugoslavia dan Brazil mengenai automatic import licensing;

Yugoslavia mengusulkan⁷²:

Replace the two alternatives by the following:

"No automatic licensing shall be required for the importation of goods after ... except in special cases where this system is appropriate on the basis of an international arrangement or justified by particular circumstances for sanitary or security reasons. However, in the cases of imports of developing countries in special cases justified by the need to carry out certain administrative controls which could not be made in a

⁷² Dalam dokumen no.(MTN/NT/W/II) yang terdapat dalam dokumen MTN/NTM/W/73/Rev.1 tanggal 29 April 1977

more appropriate way a system of automatic licensing may be applied temporarily.

"Automatic licensing systems, where required, shall not be used to discourage or restrict imports. Such systems shall be governed by the provisions of the General Agreement, in particular Article VIII, and be subject to the following provisions."

Brazil sepakat dengan rumusan ini dengan perubahan sebagai berikut :

- *amend the text as proposed above with the deletion of the word "temporarily" at the end of the first sub-paragraph.*

Dilain pihak, Canada justru menarkan rumusan yang sangat 'liberal', yaitu :

- *add new paragraphs to read as follows:*
"It shall not be used, either directly or indirectly, to restrict or otherwise influence the quantity composition, conditions or sources of imports.
"It shall be limited to those products for which specific administrative controls are deemed necessary by the authorities of the contracting party concerned with respect to some or all sources of imports.
"It shall be removed as soon as the circumstances which gave rise to its introduction no longer prevail . "

Dalam pembahasan mengenai kewajiban contracting parties menyediakan informasi secara lengkap mengenai mekanisme impor, sekretariat GATT menawarkan rumusan sebagai berikut :

'All relevant information shall be provided to governmental authorities upon their request, concerning the administration of import restrictions, the import licences granted over a recent period, and the distribution of such licenses among supplying countries, including wherever possible names of importing enterprises on a confidential basis.'

Amerika serikat dan Canada tidak sepenuhnya menerima rumusan tersebut, dan mengusulkan untuk menghilangkan beberapa bagian, yaitu :

- delete the phrase :
"including wherever possible names of importing enterprises on a confidential basis."

Beberapa perdebatan yang terjadi dalam perumusan klausula-klausula tersebut menunjukkan misi dan kepentingan nasional yang dibawa oleh masing-

masing negara. Kepentingan yang diusung oleh negara-negara seperti Amerika, Canada dan Australia tentu berbeda dengan kepentingan negara-negara seperti Meksiko, Brazil dan Yugoslavia.

Putaran Tokyo yang berakhir pada tahun 1979 menghasilkan Import Licensing Agreement (dalam perkembangannya draft *agreement* ini akan disempurnakan dan disepakati tanggal 20 Desember 1991) yang mulai berlaku pada tanggal 1 Januari 1980 bagi negara yang telah menerima atau ikut serta dalam *agreement* ini, bagi negara yang akan mengikatkan diri maka akan berlaku 30 hari sesuai dengan tanggal penundukan diri, ini diatur dalam pasal 19 mengenai *entry to force*. Dalam *agreement* ILA hasil Tokyo Round selain mengatur mengenai prosedur perijinan impor, baik itu berbentuk *automatic license* ataupun *non automatic license*, diatur pula mengenai mekanisme amandemen terhadap *agreement* ini apabila dirasa tidak tepat oleh *contracting parties*, hal ini diatur dalam pasal 22 :

Amendments

The Parties to this Agreement may amend it, having regard, inter alia, to the experience gained in its implementation. Such an amendment, once the Parties have concurred in accordance with procedures established by the Committee, shall not come into force for any Party until it has been accepted by such Party.

Pembentukan Committee on Import Licensing yang berwenang untuk memilih Chairman Komite dan sebagai wadah dari para pihak untuk mendiskusikan lebih lanjut mengenai kesesuaian ataupun hal lain.

Pasca dibuatnya *Import Licensing Agreement* dalam Tokyo Round, Komite *Import Licensing* memilih Mr. T. Kawamura sebagai Chairman yang memimpin pertemuan-pertemuan *contracting parties* dalam Komite.

Dalam salah satu pertemuan Komite pada tanggal 12 Desember 1980, dibahas beberapa agenda, diantaranya adalah *request for observer status*, *procedure for accession of Non Contracting Parties*, *Information available on Import Licensing*, *Election of Officers for 1981*, dll.⁷³ Agenda yang dibahas dalam pertemuan tahunan yang difasilitasi oleh Komite adalah dititik beratkan pada kelangsungan proses notifikasi yang dilakukan oleh *contracting parties*

⁷³ Draft minute of meeting import licensing committee tanggal 12 Desember 1980, dokumen nomor LIC/W/10 tanggal 14 Januari 1981, diakses dari www.wto.org

terhadap kebijakan *import licensing* di negaranya. Pertemuan ini juga sekaligus untuk memantau apakah dari *contracting parties* keberatan dengan kebijakan yang dikeluarkan oleh *contacting party* yang lain. Pada tahun 1986 (tepatnya tanggal 16 Oktober 1986) negara-negara yang telah menandatangani *Import Licensing Agreement* berjumlah 26 negara, diantaranya adalah Argentina, Australia, Austria, Canada, Chile, Czechoslovakia, Egypt, the European Economic Community, Finland, Hong Kong, Hungary, India, Japan, New Zealand, Nigeria, Norway, Pakistan, Philippines, Poland, Romania, Singapore, South Africa, Sweden, Switzerland, United States dan Yugoslavia, Bahkan Argentina telah meratifikasi Agreement ini.

Pada perkembangan selanjutnya, terdapat perubahan-perubahan yang signifikan dalam draft import licensing agreement, terdapat perluasan makna dalam import licensing agreement yang saat ini berlaku dibandingkan dengan agreement hasil Tokyo Round.

Perundingan di bidang import licensing ini akhirnya menghasilkan *draft agreement* yang akhirnya dimasukkan ke dalam DFA pada tanggal 20 Desember 1991 dan pada tahap terakhir disepakati untuk dimasukkan ke dalam final act (MTN/FA) tanggal 15 Desember 1993. Adapun ini teks perjanjian terurai dibawah ini.⁷⁴

Agreement on Import Licensing yang menyempurnakan agreement hasil Tokyo Round sebelumnya ditujukan untuk memperkuat dan meningkatkan disiplin serta meningkatkan ketertiban para pengguna sistem lisensi impor. Disamping itu perjanjian ini merupakan upaya untuk meningkatkan transparansi serta prediktabilitas. Untuk itu, misalnya, teks Agreement menghendaki agar negara peserta menerbitkan informasi yang memadai bagi para pedagang dan pengusaha untuk mengetahui dasar tentang pemberian lisensi impor.⁷⁵

Teks agreement ini juga memperkuat aturan mengenai notifikasi dan prosedur lisensi impor serta perubahan daripadanya yang dibuat oleh negara peserta. Lebih lanjut teks Perjanjian menawarkan bimbingan atau guidance mengenai assessment dari berbagai aplikasinya. Sehubungan dengan masalah

⁷⁴ H.S. Kartadjoemena, GATT WTO dan Hasil Uruguay Round, (Jakarta: Penerbit UI Press, 1997), hlm. 208-209

⁷⁵ *ibid*

prosedur lisensi impor yang bersifat otomatis, yakni bagi importir yang telah memperoleh suatu pengakuan atau ditunjuk oleh suatu instansi/lembaga (*automatic import licensing*, Art.2), Teks Perjanjian menentukan beberapa kriteria, antara lain jangka waktu 10 tahun, dengan tujuan bahwa lisensi otomatis itu tidak mempunyai dampak yang menghambat perdagangan.⁷⁶

Perjanjian juga menentukan prosedur lisensi impor yang bersifat non otomatis, yakni menangani importir yang tidak ditunjuk langsung atau tidak mendapat pengakuan dari suatu instansi/lembaga sehingga harus melakukan negosiasi dengan pemegang izin impor untuk mengimpor (*non-automatic import licensing*, Art.3). Teks Agreement ini menentukan bahwa beban administrative yang dipikul oleh para importir dan eksportir harus terbatas hanya kepada apa yang secara absolute perlu untuk melaksanakan aturan-aturan tersebut (*the measures to which they apply*).

Agreement yang diperbaharui ini juga menentukan suatu maksimum waktu 60 hari untuk permohonan lisensi impor yang diajukan dapat dipertimbangkan. Selanjutnya agreement ini mengatur mengenai konsultasi dan penyelesaian sengketa (*consultation and dispute settlement*, art.6). Apabila terjadi dispute, maka ketentuan dan prosedur yang digunakan adalah Ketentuan pasal XXII dan XXIII GATT yang telah disempurnakan sebagai hasil Uruguay Round.⁷⁷

E. POKOK-POKOK AGREEMENT ON IMPORT LICENSING PROCEDURES

II.5.1. Mekanisme Perijinan Impor berdasarkan Import Licensing Agreement

Import Licensing Agreement adalah merupakan salah satu Anex dalam GATT, agreement ini secara jelas tersurat dibuat untuk menghilangkan *barrier* dan *restriksi* dalam perdagangan internasional. Asumsi ini terlihat jelas dalam konsiderans *import licensing agreement*, yaitu :

⁷⁶ ibid

⁷⁷ ibid

*“Recognizing the usefulness of automatic import licensing for certain purposes and that such licensing should not be used to restrict trade”.*⁷⁸

Lalu dalam pasal 2 agreement ini yang mengatur mengenai *automatic licensing*:

*“Automatic licensing procedures shall not be administered in such a manner as to have restricting effects on imports subject to automatic licensing”*⁷⁹

Lebih lanjut dalam pasal 3 ILA yang mengatur mengenai *non automatic licensing*:

*“Non automatic licensing shall not have trade restrictive or distortive effects on import additional to those caused by the imposition of the restriction”*⁸⁰

Semua pasal-pasal tersebut mencerminkan bahwa memang *Import Licensing agreement* dibuat dengan semangat *free trade*, bahkan menurut pendapat penulis, pasal-pasal utama dalam agreement ini sengaja dibuat sumir, seperti terlihat dalam kata-kata: *...shall not have trade restrictive or distortive effects ... ; ...restrictive effect...*, tanpa ada parameter yang jelas mengenai kondisi apa yang bisa membuat suatu negara dapat dikategorikan menyimpang dari agreement ini.

Pengaturan perizinan impor memang cukup mendapat sorotan sehingga dibakukan menjadi salah satu agreement dalam WTO karena dianggap bahwa perijinan impor ini dijadikan sebagai selubung untuk melakukan kuota dan tariff kuota, seperti apa yang dinyatakan oleh Van Den Boosch :

“Quotas and tariff quotas are habitually administered through import-licensing procedures”.⁸¹

Lebih lanjut Van Den Bosch menyatakan bahwa :

“A trades who wishes to import a product that is subject to a quota must apply for an import license, i.e. permit to import. Whether this impor license will be granted depends on whether the quota is already filled or not, and on whether the trader meets the requirements for an import license”.⁸²

⁷⁸ Preamble of import Licensing Agreement (ILA)

⁷⁹ Lihat Pasal 2(2 a) Import Licensing Agreement, penebalan kata dilakukan oleh penulis

⁸⁰ Lihat Pasal 3(2) Import Licensing Agreement, penebalan kata dilakukan oleh penulis

⁸¹ Peter Van Den Bosch, loc.cit hlm 455

⁸² Ibid, hlm.455

Dalam pernyataan itu terlihat bahwa import licensing procedures disinyalir berfungsi sebagai persyaratan pertama yang harus dilalui ketika sebuah perusahaan akan melakukan impor.

Definisi mengenai import licensing terdapat dalam pasal 1(1) ILA :

*“... import licensing is defined as administrative procedures used for the operation of import licensing regimes requiring the submission of an application or other documentation (other than that required for customs purposes) to the relevant administrative body as prior condition for importation into the customs territory of the importing member”.*⁸³

Secara tersurat *Agreement* ini juga mengatur mengenai Prosedur administratif yang harus diterapkan dalam pelaksanaan ketentuan lisensi impor dimana tetap harus mengacu dan tidak menyimpang dari ketentuan-ketentuan GATT 1994 yang dianggap relevan, termasuk protokol dan lampiran-lampirannya, sebagaimana diinterpretasikan dalam *agreement*.⁸⁴ Hal ini dimaksudkan agar pelaksanaan prosedur administratif tersebut tidak menimbulkan hambatan bagi perdagangan, mempertimbangkan kebutuhan pengembangan ekonomi, keuangan dan perdagangan di negara-negara anggota yang sedang berkembang.⁸⁵

Aturan-aturan mengenai prosedur lisensi impor, pelaksanaannya harus netral dan diadministrasikan secara adil dan seimbang. Aturan-aturan tersebut serta seluruh informasi mengenai prosedur pengajuan aplikasi, termasuk informasi mengenai pihak yang berhak untuk mengajukan aplikasi, diantaranya adalah perorangan, lembaga atau perusahaan. Kewajiban lain yang harus dipatuhi oleh negara anggota adalah harus adanya publikasi dari setiap kebijakan yang keluar, seperti mengenai lembaga administratif berwenang, daftar komoditi atau produk yang memerlukan lisensi, pengecualian-pengecualian yang diberikan, semuanya harus dipublikasikan, dan dinotifikasikan kepada *Committee on Import*

⁸³ Lihat: Pasal 1(1) ILA, diartikan sebagai prosedur administrative yang digunakan untuk melaksanakan ketentuan mengenai lisensi impor. Prosedur dimaksud mensyaratkan pengajuan aplikasi atau dokumentasi lainnya (di luar yang dipersyaratkan untuk keperluan pabean) kepada lembaga administrative yang relevan, yang merupakan syarat untuk melaksanakan impor atau memasukkan barang ke dalam daerah pabean negara pengimpor, lihat : Program Pasca Sarjana Universitas Indonesia dalam rangka kerjasama dengan Departemen Perdagangan RI, Analisis Dampak Yuridis Ratifikasi ‘Final Act-Uruguay Round’, (Jakarta: 1995), hlm.222

⁸⁴ Pasal ini menunjukkan prinsip single undertaking yang dianut oleh WTO, lihat dalam pasal

⁸⁵ Lihat Pasal 1(2) ILA, *ibid.* hlm 222

Licensing.⁸⁶ Penulis berpendapat bahwa prinsip transparansi ini juga diduga menjadi salah satu agenda dari WTO untuk mengetahui perkembangan kebijakan yang diterapkan pada suatu negara, terlebih lagi dengan diwajibkannya setiap negara anggota untuk melakukan notifikasi terhadap berbagai kebijakan dan perubahannya yang diterapkan di negara tersebut.

Menurut ILA, Transparansi tersebut dimaksudkan untuk mempermudah pihak-pihak yang berkepentingan termasuk dunia usaha dalam memahaminya. Bahkan apabila mungkin, publikasi tersebut harus sudah tersedia sebelum ketentuan prosedur lisensi impor itu mulai diberlakukan. Terkait dengan prosedur lisensi impor ini, negara-negara anggota lainnya juga dapat memberikan komentar secara tertulis dan apabila meminta kesempatan untuk mendiskusikannya, permintaan tersebut harus dipenuhi. Pada Ketentuan ini bisa ditafsirkan bahwa setiap ada *policy* yang dikeluarkan oleh setiap negara maka negara-negara anggota WTO yang lain berhak untuk mempertanyakan alasan dan opininya mengenai kebijakan tersebut, inilah salah satu bukti bahwa globalisasi dan perdagangan bebas sudah mengurangi kedaulatan negara dalam mengambil keputusan.

Lebih lanjut pokok pembahasan yang dibahas dalam ILA adalah mengenai prosedur yang harus diterapkan negara anggota terkait dengan import lisensi. Negara anggota diharuskan menerapkan prosedur aplikasi lisensi impor yang sesederhana mungkin, termasuk formulir dan informasi yang harus dipenuhi oleh pemohon pun harus sederhana dan simple, pengajuan aplikasi harus diberikan jangka waktu yang cukup dan tidak kurang dari 21 (dua puluh satu hari). Apabila terdapat kekurangan pada aplikasi yang diajukan dalam batas waktu tersebut, maka harus diberikan kemungkinan penambahan batas waktunya.⁸⁷

Import Licensing Agreement juga mengharuskan setiap negara anggota untuk melakukan debirokratisasi dengan salah satu klausulnya yaitu bahwa hanya satu lembaga administrative yang menangani masalah pengajuan aplikasi perijinan impor, bahkan jika memang sangat diperlukan (dan tidak dapat dihindari) agreement ini menetapkan maksimal hanya 3 (tiga) lembaga administratif saja

⁸⁶ Lihat: Pasal 1(4a) ILA, ibid. hlm.222

⁸⁷ Lihat Pasal 1(4 a) ILA

yang harus dilalui dalam pengajuan perijinan impor. Hal ini secara jelas diatur dalam pasal 1 (6), yaitu :

“Application procedures and, where applicable, renewal procedures shall be as simple as possible. Applicants shall be allowed a reasonable period for the submission of license application. Where there is closing date, this period should be at least 21 days with provision for extension in circumstances where in sufficient applications have to approach more than one administrative body, applicants shall not need to approach more than three administrative body”.

Berkenaan dengan aplikasi yang diajukan pemohon, ILA juga menetapkan bahwa tidak dibenarkan menolak aplikasi yang disebabkan hanya karena kesalahan kecil pada dokumentasi yang tidak berkaitan dengan muatan data utama yang diperlukan. Sebaliknya, agreement juga menetapkan bahwa hanya sangsi yang bersifat peringatan yang dapat diberikan atas kekurangan atau kesalahan pada dokumen atau prosedur yang jelas bukan merupakan kesengajaan pemohon.⁸⁸ Selanjutnya diatur juga bahwa Impor yang sudah mendapatkan lisensi tidak boleh ditolak hanya karena sedikit variasi yang disebabkan perbedaan yang terjadi dalam pengapalan, atau perbedaan lain yang disebabkan praktek normal dalam dunia bisnis sehingga mengakibatkan nilai, jumlah atau beratnya berbeda dengan yang dinyatakan dalam lisensi.⁸⁹

Untuk keperluan pembayaran impor, valuta asing juga harus disediakan untuk pemegang lisensi dengan basis yang sama dengan importir komoditi lain yang tidak memerlukan lisensi.

Ketentuan agreement ini juga mensyaratkan kerahasiaan informasi untuk keperluan penegakan hukum, memelihara kepentingan umum, kepentingan bisnis atau kepentingan perusahaan maupun perorangan.

Import Licensing Agreement mengenal dua jenis kebijakan licensing dalam ILA, yaitu automatic licensing dan non automatic licensing⁹⁰.

⁸⁸ Lihat, Pasal 1(7) ILA, Program Pasca sarjana UI, loc.cit hlm. 221

⁸⁹ Lihat pasal 1(8) ILA

⁹⁰ Van den Bosch, op.cit, hlm.455

II.5.2. *Automatic Import Licensing*⁹¹

Yang dimaksud dengan *automatic import licensing* (lisensi impor otomatis) adalah lisensi impor yang aplikasinya pasti disetujui dalam kasus apapun. Prosedur lisensi impor otomatis ini juga tidak boleh diterapkan sedemikian rupa sehingga menjadi hambatan perdagangan. Menurut Artikel 2 ILA, *Automatic Import Licensing* menjabarkan bahwa setiap permohonan terhadap kebijakan impor harus diperlakukan sama karena apabila tidak, akan menjadi sebuah batasan/*restrictive by-laws*. Di dalam agreement disebutkan bahwa prosedur lisensi impor otomatis akan mempunyai dampak menghambat perdagangan bila tidak memenuhi kriteria sebagai berikut:

- a. bahwa aplikasi lisensi impor otomatis tersebut dapat diajukan dan diperoleh oleh setiap orang, perusahaan atau lembaga yang secara hukum telah memenuhi persyaratan untuk melaksanakan kegiatan impor yang melibatkan produk yang terkena ketentuan prosedur lisensi impor otomatis;
- b. aplikasi untuk mendapatkan lisensi dapat diajukan pada setiap hari kerja, sebelum ditempuh prosedur pabean;
- c. persetujuan atas permohonan lisensi impor yang lengkap dan benar, diberikan secepat mungkin dan selambat-lambatnya dalam jangka waktu 10 (sepuluh) hari kerja.

II.5.3. *Non-Automatic Import Licensing*⁹²

Non-automatic import licensing (lisensi impor non-otomatis) adalah lisensi impor dimana aplikasinya tidak selalu disetujui. Seperti halnya pada prosedur lisensi impor otomatis, prosedur lisensi impor non-otomatis juga tidak boleh menimbulkan dampak tambahan yang menghambat perdagangan selain yang diakibatkan oleh penerapan kebijaksanaan pembatasan impor. *Non-automatic Import Licensing* dibuat untuk mengendalikan arus barang masuk.

⁹¹ Lihat pasal 2 ILA, Program Pasca sarjana UI, loc.cit hlm. 225

⁹² Lihat pasal 3 ILA, Program Pasca sarjana UI, loc.cit hlm. 226

Umumnya tindakan yang dilakukan sebagai pelaksanaan dari *Non-automatic Import Licensing* ini berbentuk kuota atau *Quantitative Restriction (QR)*⁹³.

Prosedur lisensi impor non-otomatis dimaksudjuga tidak boleh menjadi beban administratif bagi pemohon, selain yang memang mutlak diperlukan dalam rangka penerapan kebijaksanaan yang bersangkutan.

Dalam hal ada persyaratan lisensi untuk tujuan di luar pelaksanaan kebijaksanaan pembatasan kuantitatif, maka informasi yang memadai harus disebar luaskan agar negara anggota yang lain serta para pengusaha dapat mengetahui alasan atau dasar pemberian dan/atau alokasi lisensi. Demikian pula bila terdapat kemungkinan untuk mengajukan kekecualian dalam persyaratan lisensi, maka informasinya harus disebar luaskan termasuk informasi bagaimana prosedur yang harus ditempuh untuk mengajukan kekecualian, dan bilamana mungkin juga indikasi tentang kondisi di mana permintaan akan dipertimbangkan.

Pada prinsipnya, prosedur lisensi impor non-otomatis yang diterapkan harus transparan bagi negara anggota WTO lainnya serta bagi para pengusaha. Terlebih bila prosedur lisensi tersebut merupakan kebijaksanaan pembatasan perdagangan, informasi yang menyangkut pemberian lisensi/alokasi, distribusi lisensi dan data-data lainnya yang relevan harus disebar luaskan di kalangan negara pemasok.

Dalam hal persetujuan atas aplikasi yang diajukan tidak dapat diberikan, maka pemohon, atas permintaan, harus diberi penjelasan tentang alasan-alasan penolakan. Di samping itu, pemohon juga mempunyai hak untuk mengajukan banding atau peninjauan kembali sesuai dengan ketentuan hukum dan prosedur yang berlaku di negara pengimpor.

Agreement menetapkan bahwa aplikasi harus diproses dalam jangka waktu selambat-lambatnya 30 (tigapuluh hari) dengan basis "*first come first service*" dan 60 (enampuluh hari) bila secara simultan. Jangka waktu tersebut boleh dilampaui apabila memang terdapat hal-hal yang diluar kemampuan kendali pemerintah.

⁹³ Widdiyanto, Sulistiyo, Tantangan Kebijakan Tata Niaga Impor di Forum WTO, Ditjen KPI, Departemen Perdagangan, 2007

Masa berlakunya lisensi juga harus ditetapkan tidak terlalu singkat yang dapat menghambat pelaksanaan impor. Di dalam mengalokasikan lisensi, pemerintah juga harus mempertimbangkan kinerja dan importir, termasuk apakah lisensi yang telah diberikan sebelumnya sudah direalisasikan atau belum. Pertimbangan juga harus diberikan atas pemberian lisensi kepada importir baru, terutama bila akan mengimpor produk yang berasal dari negara-negara sedang berkembang atau kurang berkembang.

Dalam hal penerapan kuota impor diatur melalui lisensi, dan tidak dialokasikan ke negara-negara pemasok, maka importir penegang lisensi harus bebas memilih negara asal impornya. Apabila kuotanya dialokasikan ke negara-negara pemasok, maka lisensinya harus jelas menyebutkan negara-negara pemasok dimaksud.

II.5.4. Committee on Import Licensing⁹⁴

Untuk kelancaran pelaksanaan agreement ini, maka dibentuk *Committee on Import Licensing* yang anggotanya terdiri dari wakil-wakil dan negara anggota. *Committee* ini akan memberikan konsultasi untuk berbagai hal yang berkaitan dengan pelaksanaan agreement ini.

Committee on Import Licensing juga menampung/menerima notifikasi yang wajib disampaikan oleh negara-negara anggota dan notifikasi dimaksud harus memuat informasi sebagai berikut⁹⁵:

- a. daftar produk yang terkena prosedur lisensi;
- b. tempat/kantor yang dapat dihubungi untuk mendapatkan informasi mengenai persyaratan-persyaratan;
- c. lembaga administratif yang dapat dihubungi untuk pengajuan aplikasi;
- d. tanggal dan nama media di mana prosedur lisensi diterbitkan;
- e. indikasi tentang prosedur lisensi, otomatis atau non-otomatis;
- f. tujuan administratif, untuk prosedur lisensi impor otomatis;
- g. indikasi tentang tindakan yang dilaksanakan melalui prosedur lisensi impor non-otomatis; dan

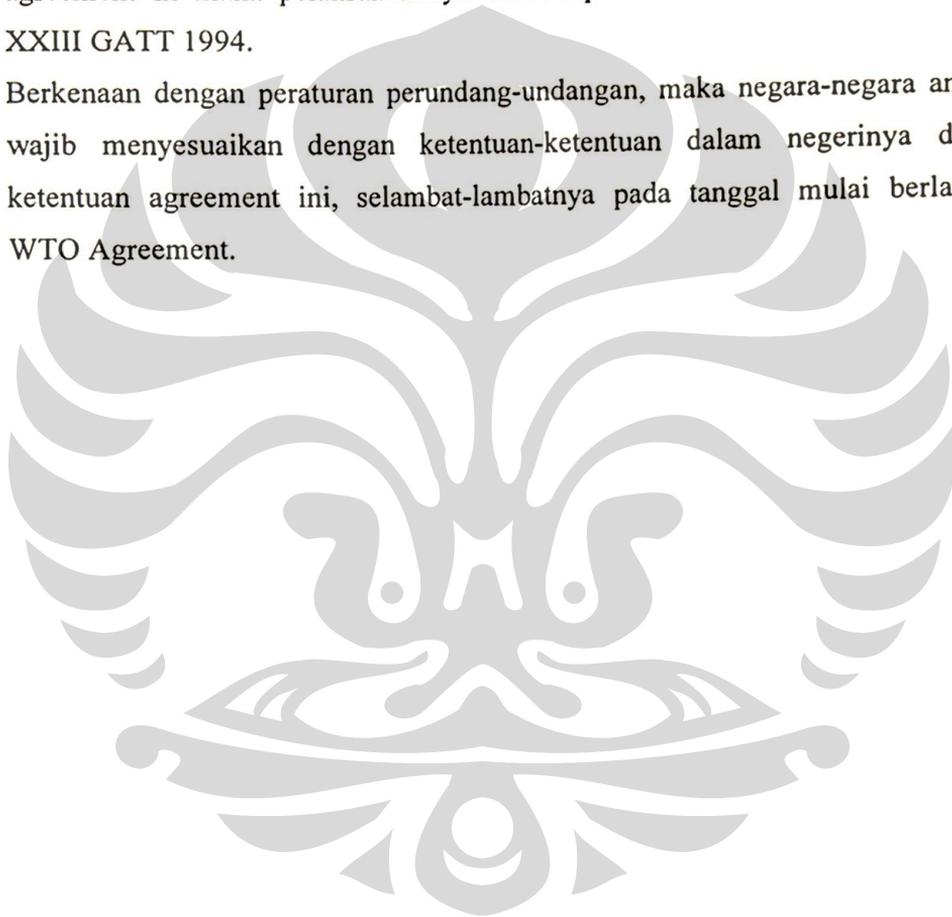
⁹⁴ Lihat pasal 4 ILA, Program Pasca sarjana UI, loc.cit hlm. 228

⁹⁵ Pasal 5 ILA

- h. perkiraan jangka waktu prosedur lisensi atau alasan-alasannya bila informasi tentang jangka waktu tersebut tidak dapat diberikan.

Memperhatikan tujuan, hak dan kewajibannya, sekurang-kurangnya setiap dua tahun sekali, committee melakukan peninjauan atas pelaksanaan dan agreement ini. Untuk keperluan peninjauan dimaksud, maka negara-negara anggota wajib mengisi dan menyampaikan daftar pertanyaan tahunan tentang prosedur lisensi impor secara langsung dan lengkap. Untuk keperluan konsultasi dan penyelesaian sengketa mengenai hal-hal yang berkaitan dengan pelaksanaan agreement ini maka pelaksanaannya tunduk pada ketentuan Article XXII dan XXIII GATT 1994.

Berkenaan dengan peraturan perundang-undangan, maka negara-negara anggota wajib menyesuaikan dengan ketentuan-ketentuan dalam negerinya dengan ketentuan agreement ini, selambat-lambatnya pada tanggal mulai berlakunya WTO Agreement.



BAB III

TATA NIAGA GULA DI INDONESIA

SEJARAH DAN PARADIGMA YANG MELINGKUPINYA

III.1. SEJARAH TATA NIAGA GULA INDONESIA

Dalam sebuah penelitian disebutkan bahwa penanaman tebu sudah dikenal di Pulau Jawa pada perempat abad XVIII, ketika itu pengusaha swasta dari kalangan bangsa cina dan Eropa mengusahakan tanaman tebu di sekitar Batavia yang diikuti dengan pendirian pabrik-pabrik gula.⁹⁶ Penanaman secara besar-besaran berbagai jenis tanaman perdagangan ini (termasuk tebu) baru terjadi sejak diterapkannya Sistem Tanam Paksa (*culturstelsel*) di Jawa tahun 1830.⁹⁷ Dalam penelitian lain ditunjukkan bahwa Secara historis, industri gula merupakan salah satu industri perkebunan tertua dan terpenting yang ada di Indonesia. Sejarah menunjukkan bahwa Indonesia pernah mengalami era kejayaan industri gula pada tahun 1930-an dimana jumlah pabrik gula yang beroperasi adalah 179 pabrik gula, produktivitas sekitar 14.8% dan rendemen⁹⁸ mencapai 11.0%-13.8%. Dengan produksi puncak mencapai sekitar 3 juta ton, dan ekspor gula pernah mencapai sekitar 2.4 juta ton.⁹⁹

Dalam periode selanjutnya, pemerintah memulai mengembangkan sistem tataniaga gula yang dimulai pada masa perjuangan kemerdekaan dan kedaulatan (Periode 1940-1950), dimana pecahnya Perang Dunia II menyebabkan macetnya kegiatan tataniaga gula dunia dan berdampak pada pemusnahan beberapa pabrik gula di Jawa.¹⁰⁰

⁹⁶ Wasino, Kapitalisme Bumi Putra: Perubahan Masyarakat Mangkunegaran, (Yogyakarta: LKIS Yogyakarta, 2008), hlm. 1

⁹⁷ Ibid. hlm.2

⁹⁸ Rendemen tebu adalah kadar kandungan gula didalam batang tebu yang dinyatakan dengan persen. Bila dikatakan rendemen tebu 10 %,artinya ialah bahwa dari 100 kg tebu yang digilingkan di Pabrik Gula akan diperoleh gula sebanyak 10 kg.

Sumber :
dari :
http://72.14.235.132/search?q=cache:9vFMHSWTD9EJ:www.kppbumn.depkeu.go.id/Industrial_Profile/PK4/Profil%2520Tebu-1_files/page0003.htm+rendemen&hl=id&ct=clnk&cd=1&gl=id, diakses tanggal : 25 November 2008

⁹⁹ Anonim, Dinamika Impor Gula Indonesia: Sebuah Analisis Kebijakan, hlm.2

¹⁰⁰ Nahdodin dan Joko Rusmanto, Evaluasi terhadap kinerja Surat Menteri Perindustrian dan perdagangan Nomor 643/MPP/Kep/IX/2002, (Pusat Penelitian perkebunan Gula Indonesia (P3GI) , 2008), hlm. 1

Pada masa penguasaan oleh perusahaan asing (Periode 1950-1958) perdagangan gula domestik diserahkan kepada 4 kelompok perusahaan asing yaitu: kelompok Kian Gwan (*Oei Tiong Ham Concern*)¹⁰¹, Maclain Watson, Borsumij¹⁰², dan Internatio. Setiap perusahaan mendapat kuota pemasaran, dan pendistribusiannya dilakukan dengan cara bekerjasama dengan pedagang Cina.¹⁰³ Keterlibatan pengusaha pribumi dalam tataniaga gula pasir dimulai setelah dibentuknya Pusat Penjualan Gula Indonesia (PPGI) pada tahun 1951. Pemerintah menjamin tersedianya jatah penyaluran gula sebesar 10% dari total produksi bagi PPGI.¹⁰⁴

Pada masa swastanisasi (Periode 1959-1971), dimana periode ini merupakan awal nasionalisasi perusahaan gula, dibentuk BPU-PNP (Badan Pimpinan Umum Perusahaan Negara Perkebunan) yang berfungsi sebagai pengendali produksi dan tataniaga gula. BPU-PNP membentuk bagian pemasaran yang bertugas memasarkan seluruh produksi pabrik gula dengan imbalan 5% dari harga provenue. Akan tetapi harga gula yang ditetapkan cukup tinggi sehingga menimbulkan keresahan konsumen dan stok gula banyak menumpuk di gudang. Akhirnya BPU-PNP dibubarkan tahun 1968, dan sebagai gantinya pemerintah membentuk 8 PNP dan Badan Pemasaran Bersama (BPB). Karena BPB kekurangan dana operasional, maka ia tidak mampu menampung seluruh produksi gula. Pabrik gula mengalami kesulitan likuiditas karena ketidaklancaran tataniaga gula yang dilaksanakan BPB. Hal ini mendorong pabrik gula menjual produksinya langsung ke pasar tanpa melalui BPB.

¹⁰¹ "Konglomerat" pertama di zaman penjajahan Belanda adalah NV Kian Gwan di Semarang yang banyak bergerak di bisnis gula. Konglomerat ini lebih populer dengan sebutan Oei Tiong Ham Concern yang cabangnya merebak ke berbagai kota di penjuru dunia, seperti Singapura, Kobe, Shanghai, Calcutta, London, Amsterdam, New York, Rio de Janeiro, dan lain-lain". Lihat lebih lanjut dalam artikel : "keturunan Cina dari masa ke masa" dalam majalah Tempo Edisi 21/XX/21 Juli 1990, [http://72.14.235.132/search?q=cache:s2D7fHl_VhgJ:majalah.tempointeraktif.com/id/cetak/1990/07/21/NAS/mbm.19900721.NAS19066.id.html+Kian+Gwan+\(Oei+Tiong+Ham+Concern\)&hl=id&ct=clnk&cd=10&gl=id](http://72.14.235.132/search?q=cache:s2D7fHl_VhgJ:majalah.tempointeraktif.com/id/cetak/1990/07/21/NAS/mbm.19900721.NAS19066.id.html+Kian+Gwan+(Oei+Tiong+Ham+Concern)&hl=id&ct=clnk&cd=10&gl=id), diakses tanggal 25 November 2008,

¹⁰² "The former Dutch Enterprises had dominated the marketing and industrial organization of Indonesia until their nationalization on December 3, 1957. Before that time, what we called 'the big ten', the Borsumij, internatio, etc had developed into integrated units in the following way... the former Dutch firm Borsumij... where it controlled textile factories, a beer brewery, pharmaceutical factories, bicycle factories, biscuit factories n agriculture with Internatio. Lihat lebih lanjut dalam : Hadi Soesastro, ed., Pemikiran dan Permasalahan Ekonomi di Indonesia dalam Setengan abad terakhir, (Kanisius, 2005), hlm.67

¹⁰³ Nahdodin dan Joko Roesmanto, Loc.cit, hlm.2

¹⁰⁴ Ibid.

Untuk mengatasi hal tersebut, Departemen Perdagangan menunjuk 4 pimpinan sindikat yang merupakan konsorsium dari 52 perusahaan swasta. Setiap sindikat ditetapkan wilayah pemasaran dan alokasi kuota gula. Pimpinan sindikat bertindak sebagai penyalur tunggal dan anggotanya bertindak sebagai distributor di wilayah kerja yang telah ditentukan. Keempat sindikat diharuskan membeli seluruh produksi gula PNP secara tunai, kemudian menyalurkan kepada anggota sindikatnya. Para anggota sindikat selanjutnya menjual jatah gula baik ke pedagang maupun konsumen.

Pada periode 1971-1975 gejolak harga gula terjadi karena sistem tataniaga yang bersifat oligopolistik yang dilaksanakan oleh sindikat gula. Pemerintah melalui Kepres Nomor 43 Tahun 1971 membubarkan sindikat gula dan menunjuk Bulog sebagai gantinya. Bulog melakukan pemasaran gula baik gula yang berasal dari pembelian dalam negeri maupun luar negeri (importir tunggal), sedangkan PNP berkonsentrasi pada kegiatan produksi gula.

Kepres Nomor 43 Tahun 1971 ini juga mengatur tataniaga gula milik pabrik gula (PNP) yang berasal dari sistem bagi hasil, milik petani yang berasal dari sistem bagi hasil, serta gula yang berasal dari pabrik non-PNP. Dalam hal ini sistem tataniaga gulanya adalah sistem campuran yaitu campuran antara sistem pemasaran bebas dan pemasaran gula pasir yang melalui Bulog. Pada sistem tataniaga gula semacam ini menyulitkan Bulog khususnya dalam pengendalian harga gula pasir. Oleh karena itu berdasarkan surat Sekretaris Negara nomor 136/Mensesneg/3/74 tanggal 27 Maret 1974, Bulog ditugaskan melaksanakan koordinasi penyaluran produksi gula baik yang berasal dari PNP maupun non-PNP.¹⁰⁵

Periode 1975-1980 merupakan periode awal sistem Tebu Rakyat Intensifikasi (TRI) yang diterapkan melalui Inpres No. 9 tahun 1975. Menurut pemerintah, secara garis besar Inpres no.9 tahun 1975 tersebut mempunyai tiga sasaran, yaitu;

- (1) merubah sistem sewa menjadi sistem Tebu rakyat intensifikasi,
- (2) menjadikan petani sebagai tuan di atas lahannya sendiri, dan

¹⁰⁵ ibid

(3) meningkatkan kesejahteraan petani tebu dengan dukungan pendanaan, bimbingan teknis, pengaturan distribusi dan perdagangan gula.¹⁰⁶

Pada periode ini luas lahan sawah dan tegal yang diikuti dalam program TRI semakin meningkat sehingga gula bagian petani yang diperoleh melalui sistem bagi hasil secara *agregat* menjadi semakin banyak. Bulog di lain pihak hanya diperbolehkan memasarkan gula milik pabrik (baik PNP maupun non-PNP) yang secara persentase hanya sekitar 60%-70% dari total produksi. Sisa yang 30%-40% dengan demikian merupakan gula petani yang dipasarkan secara bebas dan dikuasai oleh pedagang untuk tujuan spekulasi harga.¹⁰⁷

Pada tahun 1981 berdasarkan Surat Keputusan Menteri Perdagangan nomor 122/KP/III/1981, Bulog ditunjuk sebagai importir tunggal dan pembeli tunggal seluruh produksi gula dalam negeri. Gula yang tidak dibeli Bulog adalah gula bagian petani dan gula natura bagian pabrik (*gula icip-icip*).

Struktur pasar gula dalam negeri yang sangat monopolistik ini berlangsung sampai dengan tahun 1998 pada saat International Monetary Fund (IMF) mendesak pemerintah Indonesia untuk melakukan demonopolisasi Bulog.

Sebagai konsekuensi demonopolisasi ini maka kegiatan impor gula yang semula hanya dilakukan Bulog dapat dilakukan oleh importir umum (IU). Sejak saat itu maka tataniaga gula dilakukan berdasarkan pasar bebas. Perdagangan bebas ini sekaligus juga berarti menghilangkan proteksi industri gula Indonesia, dan memicu fluktuasi harga gula dalam negeri dan instabilitas persediaan gula dalam negeri. Harga gula dunia yang rendah, dengan perdagangan bebas, maka membuka peluang masuknya gula impor ke dalam negeri dalam jumlah besar.

Pasca penandatanganan LoI antara Indonesia dan IMF terjadi perubahan-perubahan terhadap kebijakan pemerintah, Peraturan-peraturan yang terkait dan menggambarkan perubahan itu adalah¹⁰⁸:

- Keputusan Presiden No.19 tahun 1998 tentang Perubahan atas Keppres 50 tahun 1995 tentang Bulog sebagaimana telah diubah dengan Kepres 45

¹⁰⁶ Stakeholders Pergulaan Nasional, Roadmap Swasembada Gula Nasional, (Ditjen Perkebunan, Departemen Pertanian, 2006), hlm.22

¹⁰⁷ Nahdodin dan Djoko Roesmanto, loc.cit., hlm.3

¹⁰⁸ M. Sofyan Pulungan, Pengaruh Neo Liberalisme Terhadap Politik Hukum di Indonesia: Studi Tentang pergeseran Kebijakan Industri Gula Nasional Pasca penandatanganan Letter of Intent (LoI) IMF, Jurnal Hukum dan pembangunan 34 (1) Maret 2004 , hlm. 45-65

tahun 1997. Dikeluarkan pada tanggal 21 Januari 1998. Tujuan keppres ini membatasi tugas pokok Bulog untuk menjaga kestabilan bahan pangan Nasional. Bulog berdasarkan Kepres ini hanya berwenang untuk menjaga stabilitas beras baik secara langsung maupun tidak langsung. Keppres inilah yang menjadi awal dilepasnya gula ke dalam pasar tanpa pengaturan Bulog lagi.

- Instruksi Presiden No.5 tahun 1998 tentang Penghentian Pelaksanaan Instruksi Presiden No. 5 tahun 1997 Tentang program pengembangan tebu rakyat. Dikeluarkan pada tanggal 21 Januari 1998. Tujuan inpres ini untuk menghentikan pelaksanaan Intruksi Presiden Nomor 5 Tahun 1997 Tentang Program Pengembangan Tebu Rakyat. Petani diberikan kebebasan untuk menentukan jenis tanaman yang akan dibudidayakan serta cara pembudidayaannya sebagaimana yang di atur dalam UU No.12 Tahun 1992.
- Keputusan Menteri Keuangan No. 420/KMK.01/1998 tentang Penetapan Gula Pasir Produksi Dalam Negeri dan Gula Impor. Dikeluarkan pada tanggal 7 September 1998. Tujuan kebijakan ini untuk menjaga kepentingan stabilitas harga, meningkatkan gairah petani untuk menanam tebu serta untuk meningkatkan taraf hidup petani tebu.
- Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan No.25/MPP/Kep/1/1998, tentang Perubahan Kepmenperindag No.230/MPP/Kep/7/1997 tentang Barang yang diatur tata niaga impornya sebagaimana telah diubah dengan kepmenperindag No.406/MPP/Kep/11/1997. Dikeluarkan pada Tanggal 21 Januari 1998. Tujuan kebijakan ini untuk mendorong peningkatan efisiensi industri dalam negeri dan kelancaran arus barang.
- Keputusan menteri Perindustrian dan Perdagangan No. 505 /MPP/Kep/10/1998, tentang Perdagangan dan Distribusi Minyak Goreng dan Gula Pasir. Dikeluarkan pada tanggal 29 Oktober 1998. Tujuan kebijakan untuk reformasi ekonomi dan meningkatkan kinerja perdagangan dan distribusi minyak goreng dan gula pasir serta untuk menciptakan iklim perdagangan yang berorientasi pasar. Untuk itu perlu

diadakan penyesuaian atas perdagangan dan distribusi minyak goreng dan gula pasir yang berasal dari PT. Perkebunan Nusantara.

- Keputusan Menteri Kehutanan dan Perkebunan No. 282/Kpts-IX/1999, tentang Penetapan Harga Provenue Gula Pasir Petani Produksi sebesar Rp.2500 per kilogram, kebijakan ini diterapkan akibat dari penerapan liberalisasi perdagangan yang telah mengakibatkan masuknya gula impor ke dalam negeri dalam jumlah yang besar. Kebijakan ini dikeluarkan pada tanggal 7 Mei 1999. Tujuan kebijakan untuk menghindari kerugian petani tebu tahun 1999 dan meningkatkan gairah menanam tebu dan taraf hidup petani serta menjaga kepentingan konsumen.
- Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan No. 230/MPP/Kep/6/1999, tentang pencabutan Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan No.505/MPP/Kep/10/1998 tentang Perdagangan dan Distribusi Minyak Goreng dan Gula Pasir. Dikeluarkan pada Tanggal 4 Juni 1999. Tujuan kebijakan dalam rangka menciptakan iklim perdagangan yang berorientasi pasar.
- Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan No. 364/MPP/Kep/8/1999, Tentang Tata Niaga Impor Gula. Dikeluarkan pada tanggal 5 Agustus 1999. Tujuan kebijakan adalah dalam rangka mendorong peningkatan produktivitas dan efisiensi industri gula dalam negeri, meningkatkan kesejahteraan petani serta tetap memperhatikan kepentingan dan kesehatan konsumen. Dalam Kepmenperindag ini impor gula hanya dapat dilakukan oleh pabrik gula di Pulau Jawa yang telah diakui sebagai Impor Produsen (IP) oleh Dirjen Perdagangan Luar Negeri.
- Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan No. 717/MPP/Kep/12/1999, Tentang Pencabutan Tata Niaga Impor Gula dan Beras. Dikeluarkan pada tanggal 28 Desember 1999. Tujuan kebijakan untuk lebih menjaga kemandirian pengadaan gula dan beras di dalam negeri serta untuk meningkatkan kesejahteraan petani. Dalam Kepmenperindag ini mencabut Kepmenperindag No. 364/MPP/Kep/8/1999, akibatnya impor gula yang tadinya hanya berlaku

diadakan penyesuaian atas perdagangan dan distribusi minyak goreng dan gula pasir yang berasal dari PT. Perkebunan Nusantara.

- Keputusan Menteri Kehutanan dan Perkebunan No. 282/Kpts-IX/1999, tentang Penetapan Harga Provenue Gula Pasir Petani Produksi sebesar Rp.2500 per kilogram, kebijakan ini diterapkan akibat dari penerapan liberalisasi perdagangan yang telah mengakibatkan masuknya gula impor ke dalam negeri dalam jumlah yang besar. Kebijakan ini dikeluarkan pada tanggal 7 Mei 1999. Tujuan kebijakan untuk menghindari kerugian petani tebu tahun 1999 dan meningkatkan gairah menanam tebu dan taraf hidup petani serta menjaga kepentingan konsumen.
- Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan No. 230/MPP/Kep/6/1999, tentang pencabutan Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan No.505/MPP/Kep/10/1998 tentang Perdagangan dan Distribusi Minyak Goreng dan Gula Pasir. Dikeluarkan pada Tanggal 4 Juni 1999. Tujuan kebijakan dalam rangka menciptakan iklim perdagangan yang berorientasi pasar.
- Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan No. 364/MPP/Kep/8/1999, Tentang Tata Niaga Impor Gula. Dikeluarkan pada tanggal 5 Agustus 1999. Tujuan kebijakan adalah dalam rangka mendorong peningkatan produktivitas dan efisiensi industri gula dalam negeri, meningkatkan kesejahteraan petani serta tetap memperhatikan kepentingan dan kesehatan konsumen. Dalam Kepmenperindag ini impor gula hanya dapat dilakukan oleh pabrik gula di Pulau Jawa yang telah diakui sebagai Impor Produsen (IP) oleh Dirjen Perdagangan Luar Negeri.
- Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan No. 717/MPP/Kep/12/1999, Tentang Pencabutan Tata Niaga Impor Gula dan Beras. Dikeluarkan pada tanggal 28 Desember 1999. Tujuan kebijakan untuk lebih menjaga kemandirian pengadaan gula dan beras di dalam negeri serta untuk meningkatkan kesejahteraan petani. Dalam Kepmenperindag ini mencabut Kepmenperindag No. 364/MPP/Kep/8/1999, akibatnya impor gula yang tadinya hanya berlaku

untuk Impor produsen (IP) menjadi Importir Umum (IU). Dampak dari kebijakan ini semua importir umum bebas melakukan impor gula.

- Keputusan Menteri Keuangan No. 568/KMK.01/1999 tentang Penetapan Tarif Bea Masuk Atas Impor Beras dan Gula. Dikeluarkan pada tanggal 31 Desember 1999. Tujuan kebijakan guna menjaga kepentingan petani dan konsumen dalam rangka stabilitas pengadaan pangan di dalam negeri. Kepmen ini menetapkan bea atas gula tebu sebesar 20 % sedangkan Gula Bit 25 %.
- Keputusan Menteri Kehutanan dan Perkebunan No. 145/KPTS-VII/2000 tentang Penetapan Harga Provenue Gula Pasir Petani Produksi Tahun 2000. Dikeluarkan pada tanggal 7 Juni 2000. Tujuan kebijakan untuk menghindari kerugian petani tebu dan meningkatkan gairah menanam tebu dan taraf hidup petani serta menjaga kepentingan konsumen walaupun pada dasarnya tata niaga gula bebas sesuai dengan mekanisme pasar. Kepmen ini menetapkan harga provenue gula pasir petani produksi tahun 2000 sebesar Rp.2.600,- per kilogram.
- Keputusan Presiden No. 109 Tahun 2000, Tentang Dewan Gula Nasional, dikeluarkan tanggal 26 Juli 2000. Tujuan kebijakan dalam rangka meningkatkan efisiensi dan produktifitas industri gula serta pemberdayaan petani gula memiliki daya saing di pasar global dipandang perlu untuk menyempurnakan organisasi Dewan Gula Indonesia dengan memasukkan unsur petani, perusahaan gula, lembaga konsumen, perguruan tinggi dan pemerintah serta mengubah nama menjadi Dewan Gula Nasional.
- Pada akhir tahun 2002 Menteri Perindustrian dan Perdagangan mengeluarkan Keputusan Nomor 643/MPP/Kep/9/2002 tertanggal 23 September 2002 tentang Tata Niaga Impor Gula. Keputusan Menperindag tersebut memberikan secerah harapan bagi petani tebu dan industri gula Nasional. Sebab impor gula hanya boleh dilakukan oleh IT (Importir Terdaftar) Gula. Sedangkan perusahaan yang ingin mendapatkan penunjukkan sebagai IT gula adalah perusahaan yang ingin mendapatkan penunjukkan sebagai IT gula adalah perusahaan yang memperoleh bahan

bakunya paling sedikit 75% bersumber dari petani tebu, atau merupakan hasil kerjasama dengan petani setempat.

- PP No. 19 tahun 2004 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 11 tahun 1962 tentang Perdagangan Barang-Barang Dalam Pengawasan. PP ini mengatur mengenai kewenangan untuk mengatur peredaran dan pengawasan barang-barang yang dikategorikan sebagai barang dalam pengawasan. Selama ini kewenangannya diserahkan pada menteri terkait, tetapi dianggap tidak efektif karena menyangkut banyak instansi teknis sehingga perlu diatur setingkat kepres.
- Keppres No. 57 tahun 2004 tentang Penetapan Gula Sebagai Barang Dalam Pengawasan. Keppres ini merupakan respon dari disahkannya PP no 19 tahun 2004 yang mengharuskan dibentuknya Keppres untuk mengatur barang yang beredar dan diawasi. Keppres ini menetapkan gula sebagai barang dalam pengawasan karena gula merupakan komoditi yang mempunyai nilai strategis bagi ketahanan pangan dan peningkatan pertumbuhan perekonomian masyarakat Indonesia.
- Keppres No.58 tahun 2004 Tentang Penanganan Gula Yang Diimpor Secara Tidak Sah. Keppres ini dikeluarkan untuk merespon melonjaknya impor gula ilegal yang menimbulkan kerugian besar terhadap petani tebu/produsen gula dalam negeri. Keppres ini juga melakukan pembatasan terhadap impor gula
- Kepmenperindag No.527/MPP/Kep/9/2004 Tentang Ketentuan Impor Gula tanggal 17 September 2004. Kepmen ini dibuat sebagai upaya untuk menjaga pasokan gula sebagai bahan baku dan konsumsi yang berasal dari impor. Kepmen ini mengganti Kepmenperindag no.643/MPP/Kep/9/2002 tentang Tata Niaga Impor Gula. Terdapat perubahan yang cukup signifikan dari Kepmenperindag no.527/MPP/Kep/9/2004 ini, yakni adanya pembatasan impor yang diatur secara rigid. Tampak dari pengaturan tersebut pemerintah bersikap cukup progresif terhadap melonjaknya impor untuk melindungi petani dan industri dalam negeri.
- Permendag No.19/M-Dag/Per/5/2008 tentang Perubahan Kelima atas Kepmenperindag No.527/MPP/Kep/9/2004 Tentang Ketentuan Impor

Gula. Permendag ini dibuat untuk mengatur Harga Gula Kristal Putih di tingkat Petani sebesar Rp.5000,- per kilogram. Penetapan harga ini dilakukan terkait dengan buka tutupnya kran impor. Penetapan harga ini dilakukan dengan mempertimbangkan hasil rapat koordinasi antar instansi terkait.

Kebijakan ini diharapkan agar impor gula benar-benar dapat dikendalikan, karena selama ini gula impor merupakan ancaman bagi petani tebu dan industri gula nasional. Selain itu keputusan Menperindag tersebut juga dapat dijadikan insentif untuk mendorong gairah petani tebu untuk menanam tebu karena akibat rendahnya harga gula pada saat memasuki musim giling banyak petani tebu di Jawa Tengah yang mengalami kerugian, sehingga mereka beralih menanam komoditas lain. Di PT. Perkebunan Nusantara IX yang wilayah kerjanya mencakup seluruh Jawa Tengah, tanaman tebu tahun 2001 yang digiling pada tahun 2002 luasnya mencapai 33.000 Ha. Tahun 2002 tanaman tebu menyusut menjadi sekitar 30.000 ha, akibat sebagian petani tidak mau menanam tebu lagi. Berkurangnya luas lahan tanaman tebu tersebut berakibat turunnya produksi gula pada tahun 2003. Dan apabila keputusan Menperindag tersebut secara konsekuen terus dilaksanakan, pada tahun ini petani akan terdorong menanam tebu kembali, sehingga produksi gula di tahun-tahun mendatang meningkat lagi.¹⁰⁹

Untuk melindungi konsumen, pemerintah mewajibkan menggunakan SNI bagi raw sugar yang diimpor dalam bentuk curah. Jika gula impor tersebut tidak memenuhi SNI, maka gula tersebut dilarang dijual langsung ke pasar umum, serta importirnya diwajibkan untuk memproses terlebih dahulu agar gula siap dikonsumsi.

Dalam upaya mengendalikan impor gula, Menteri Perindustrian dan Perdagangan telah mengeluarkan keputusan tentang NPIK (Nomor Pengenal Importir Khusus). Setiap Importir gula diwajibkan memiliki NPIK. Selain itu pemerintah juga menetapkan tata niaga impor raw sugar, yang sebelumnya dapat diimpor oleh Importir Umum (IU) dan saat ini hanya dapat diimpor oleh importir

¹⁰⁹ Nahdodin dan Djoko Roesmanto, loc.cit., hlm.5

produsen (IP). Raw sugar yang diimpor oleh IP hanya digunakan sebagai bahan baku pabrik gula dan dilarang diperjualbelikan. Teknologi pergulaan yang terus berkembang mempunyai potensi untuk bisa meningkatkan daya saing industri gula dalam negeri. Untuk itu diperlukan kebijakan makro yang berpihak kepada pelaku agribisnis pergulaan, khususnya petani tebu dan pabrik gula sebagai perangkat pendukung penerapan teknologi tersebut. Peninjauan kembali tariff bea masuk gula yang belum cukup efektif melindungi produsen gula dalam negeri, memegang peranan penting. Revitalisasi industri gula harus dilakukan secara terprogram dan berkelanjutan dengan didukung oleh teknologi dan tata niaga yang mampu meningkatkan industri gula.

Tidak dipungkiri bahwa lahirnya sebuah kebijakan tidak akan terlepas dari paradigma yang dianut dan diusung oleh para pembuat kebijakan (pelaku politik). Keberpihakan pada suatu paradigma tertentu memang menjadi lazim ketika para pelaku politik sesungguhnya adalah pembawa pesan dari konstituennya. Dalam hal ini, dengan asumsi bahwa kepentingan merekalah (konstituen) yang sesungguhnya akan dijadikan sebagai objek yang hendak dituju dalam pembuatan kebijakan tersebut. Untuk memahami paradigma apa yang melingkupi pembuatan kebijakan yang berkaitan dengan pergulaan di Indonesia, penulis perlu menelusuri seperti apakah pemikiran-pemikiran ekonomi yang berkembang di Indonesia.

III.2. MENELUSURI JEJAK PEMIKIRAN EKONOMI INDONESIA

Arah kebijakan perdagangan di Indonesia secara paradigmatik memang tidak dapat didefinisikan secara tegas. Tidak satupun “hitam di atas putih” pernyataan yang menjelaskan bahwa perdagangan kita menganut suatu sistem tertentu baik sistem liberal, sistem sosialis, atau sistem lainnya. Namun yang jelas dan pasti adalah bahwa setiap sendi kehidupan kebangsaan dan kenegaraan Indonesia tentunya tidak dapat dilepaskan dari konsepsi dasar yang tertuang dalam UUD 1945 dan Pancasila. Konstitusi dan Dasar Negara merupakan sandaran yang paling hakiki untuk membangun nilai-nilai yang akan menentukan arah kebijakan perdagangan.

Meskipun demikian, sebagai sebuah bangsa yang hidup dalam pergaulan internasional, tidak dinafikan adanya kenyataan bahwa sistem-sistem yang

berlaku di kancah internasional akan mempengaruhi proses pengambilan keputusan dalam rangka menyusun kebijakan perdagangan dan bahkan mempengaruhi pemikiran orisinal tentang ekonomi Indonesia itu sendiri. Yang paling nampak adalah sistem liberal yang diaanut dalam WTO, yang tentunya dengan sendirinya akan sangat mempengaruhi pengambilan kebijakan perdagangan di Indonesia dengan keikutsertaan Indonesia dalam WTO.

Namun demikian, sebagai sebuah bangsa yang berdaulat dengan amanat kehendak rakyat yang tertuang dalam konstitusi dan dasar negara, maka norma-norma dasar yang terkandung dalam Pancasila dan juga pasal 33 UUD 1945 tetap menjadi unsur dominan dalam pengambilan keputusan untuk kebijakan perdagangan Indonesia.

Dua kekuatan paradigma ini selanjutnya akan saling tarik menarik dalam medium politik kenegaraan. Karakter dan orientasi politik pemegang kekuasaan akan menentukan seberapa condong kebijakan itu dibuat. Apakah ia akan lebih condong kepada nuansa ekonomi yang liberalis, sosialis dan sistem lainnya ataukah lebih condong kepada pengutamaan pengejawantahan nilai-nilai UUD 1945 dan Pancasila. Namun dalam tarik-menarik itu, yang tidak pernah ditinggalkan tentunya adalah nilai-nilai yang diambil dari Pancasila dan UUD 1945.

Pemikiran-pemikiran ekonomi asli Indonesia yang dikembangkan sendiri oleh ekonom-ekonom putra bangsa dipercaya sebagai sistem yang bersumber pada konstitusi itu sendiri. Pemikiran ini tentunya wajar mengingat sesungguhnya berdirinya Indonesia sebagai sebuah Negara yang berdaulat bertolak dari nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila dan UUD 1945 tersebut. Untuk mendapatkan gambaran yang lebih jelas berkaitan dengan paradigma ekonomi nasional kita, penulis akan menggunakan pendekatan ekonomi Pancasila yang sempat dikaji dan diteliti oleh Prof Emil Salim, Prof. Mubiyarto dkk yang notabene merupakan pemikir-pemikir ekonomi Indonesia dan hampir semuanya memiliki peranan penting dalam sejarah pembangunan ekonomi Negara Indonesia.

Istilah “Ekonomi Pancasila” baru muncul pada tahun 1967 dalam suatu artikel Dr. Emil Salim. Ketika itu belum begitu jelas apa yang dimaksud dengan

istilah itu. Istilah itu menjadi lebih jelas ketika pada tahun 1979, Emil Salim membahas kembali yang dimaksud dengan “Ekonomi Pancasila”. Pada pokoknya “Ekonomi Pancasila” adalah suatu konsep kebijaksanaan ekonomi, setelah mengalami pergerakan seperti bandul jam dari kiri ke kanan, hingga mencapai titik keseimbangan. Kekanan artinya bebas mengikuti aturan pasar, sedangkan ke kiri artinya mengalami intervensi negara dalam bentuk perencanaan memusat. Secara sederhana Ekonomi Pancasila dapat disebut sebagai sebuah sistem ekonomi pasar dengan pengendalian pemerintah atau “ekonomi pasar terkendali”.¹¹⁰

Sejarah sistem ekonomi Pancasila sebenarnya adalah sejarah Republik Indonesia. Ia setua republik ini karena lahir dalam jantung bangsa lewat Pancasila dan UUD-45 beserta tafsirannya. Karena itu, sistem ekonomi Pancasila bersumber langsung dari Pancasila sila kelima; Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia dan amanat pasal 27 [2], 33-34 UUD-45. Sila kelima ini menjelaskan bahwa semua orientasi berbangsa dan bernegara—politik ekonomi, hukum, sosial dan budaya—adalah dijiwai semangat keadilan menyeluruh dan diperuntukkan bagi seluruh rakyat Indonesia.

Khusus dalam hal ekonomi diperjelas lagi dalam pasal 27 [2] berbunyi; tiap-tiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan.

Pasal 33 berbunyi;

- [1] Perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan.
- [2] Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara.
- [3] Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Dalam bab penjelasan dari pasal 33 bab kesejahteraan sosial lebih jauh dinyatakan bahwa, demokrasi ekonomi adalah produksi yang dikerjakan oleh semua, untuk semua di bawah pimpinan atau penilikan anggota-anggota masyarakat. Kemakmuran masyarakat diutamakan, bukan kemakmuran orang

¹¹⁰ Prof. Dr. Dawam Rahardjo, *Ekonomi Pancasila Dalam Tinjauan Filsafat Ilmu*, Bahan Mata Kuliah, 2007, hlm 1

seorang. Sebab itu perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas usaha kekeluargaan. Bangun perusahaan yang sesuai dengan itu adalah koperasi. Perekonomian berdasar atas demokrasi ekonomi, kemakmuran bagi semua orang. Sebab itu cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak harus dikuasai oleh negara. Kalau tidak, tampuk produksi jatuh ke tangan orang yang berkuasa dan rakyat banyak akan ditindasnya. Hanya perusahaan yang tidak menguasai hajat hidup orang banyak yang boleh di tangan orang seorang. Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung dalam bumi adalah pokok-pokok kemakmuran rakyat, sebab itu harus dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Sedang Pasal 34 berbunyi; Fakir miskin dan anak terlantar dipelihara oleh negara.¹¹¹

Citra yang menonjol dalam sistem ekonomi Pancasila adalah adanya sifat kerjasama antara semua pihak ; tindakan-tindakan mana ditujukan bagi kepentingan umum.¹¹²

Salah satu pemikir ekonomi Pancasila yang ide-idenya mendapat pengakuan luas dari banyak kalangan adalah Prof. Dr. Mubyarto. Menurut Mubyarto, ekonomi Pancasila memiliki lima ciri:

1. Adanya rangsangan ekonomi, moral dan sosial.
2. Kehendak kuat dari seluruh masyarakat ke arah keadaan pemerataan sosial sesuai asas kemanusiaan.
3. Prioritas kebijakan ekonomi adalah penciptaan perekonomian nasional yang tangguh dan nasionalisme.
4. Koperasi merupakan soko guru perekonomian dan merupakan bentuk paling kongkrit dari usaha bersama.
5. Adanya imbalan yang jelas dan tegas antara perencanaan di tingkat nasional dan desentralisasi dalam pelaksanaan kegiatan ekonomi untuk menjamin keadilan ekonomi dan sosial.¹¹³

¹¹¹ Subiakto Tjokrowerdoyo, diambil dari <http://www.damandiri.or.id> diakses pada tanggal 10 desember 2008.

¹¹² Harsono dalam Ekonomi Pancasila di edit oleh Mubyarto dan Boediono (BPFE, Yogyakarta, 1997), hlm. 228

¹¹³ Mubyarto, "Beberapa Ciri dan Landasan Pikiran Sistem Ekonomi Pancasila," dalam, Sistem Ekonomi dan Demokrasi Ekonomi, Sri Edi Swasono [ed.], UI Press, Jakarta, hal. 147

Selain mubyarto salah satu pemikiran tentang ciri Ekonomi Pancasila dikemukakan oleh Prof. Dr. Emil Salim yang memberikan penegasan bahwa ciri sistem Ekonomi Pancasila hanya empat:

1. Adanya demokrasi ekonomi; produksi dikerjakan oleh semua, untuk semua dan di bawah pimpinan atau penilikan anggota.
2. Ciri kerakyatan; memperhatikan penderitaan rakyat.
3. Kemanusiaan; tidak memberi toleransi pada eksploitasi manusia.
4. Religius; menerima nilai-nilai agama dalam hidupnya.¹¹⁴

Dari beberapa ciri yang dikemukakan oleh Prof. Dr. Mubyarto dan Prof. Dr. Emil Salim, nampak sebuah kesamaan pandangan tentang pentingnya peranan negara untuk menjamin keberlangsungan ekonomi yang berorientasi kepada kepentingan rakyat. Jadi, Sesungguhnya ekonomi Pancasila adalah sebuah ekonomi yang hendak melibatkan rakyat sebagai pelaku utama dengan tujuan agar hasil-hasilnya akan dinikmati oleh rakyat itu sendiri. Dengan kata lain “oleh dan untuk rakyat”. Selain itu, ekonomi Pancasila disebut juga sebagai ekonomi yang berasaskan kekeluargaan, kegotong-royongan dan kerjasama. Ini adalah nilai-nilai tradisional yang bersumber pada budaya Indonesia.¹¹⁵ Dalam asas kekeluargaan terkandung pengertian demokrasi ekonomi, yaitu produksi dikerjakan oleh semua, untuk semua, dibawah pimpinan atau penilikan anggota-anggota masyarakat. Kemakmuran masyarakat lebih diutamakan ketimbang kemakmuran orang seorang.¹¹⁶

Ayat 1 Pasal 33 UUD 1945 menegaskan, bahwa “Perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasarkan atas asas kekeluargaan”. Perkataan disusun artinya “direstruktur”. Seorang strukturalis pasti mengerti arti “disusun” dalam konteks restrukturisasi ekonomi, merubah ekonomi kolonial menjadi ekonomi nasional, menghilangkan subordinasi ekonomi (yang tidak *emancipatory*) dan

¹¹⁴ Diadopsi dari tulisan Emil Salim dengan beberapa editorial. Lihat, Emil Salim, "Sistem Ekonomi Pancasila," Prisma, No. 5, Mei 1979, hal. 13

¹¹⁵ Prof. Dr. Dawam Rahardjo, Ekonomi Pancasila Dalam Tinjauan Filsafat Ilmu, Bahan Mata Kuliah, 2007, hlm. 5

¹¹⁶ Mubyarto, Dengan Ekonomi Pancasila Menyiasati Globalisasi, Makalah Untuk Diskusi Terbatas Pustep-Ugm Dan Fortagama, 17 Januari 2003

menggantinya dengan demokrasi ekonomi (yang *participatory* dan *emancipatory*).¹¹⁷

Penjelasan Pasal 33 UUD 1945 "... Perekonomian berdasar atas demokrasi ekonomi, kemakmuran bagi semua orang. sebab itu cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak harus dikuasai oleh negara. Kalau tidak tampuk produksi jatuh ke tangan orang-orang yang berkuasa dan rakyat banyak ditindasnya ...". Bukankah sudah diprediksi oleh UUD 1945 bahwa orang-orang yang berkuasa akan menyalahgunakan kekuasaan, akan habis-habisan ber-KKN karena melalaikan asas kekeluargaan. Bukankah terjadinya ketidakadilan sosial-ekonomi mass poverty, impoverishment dan disempowerment terhadap rakyat karena tidak hidupnya asas kekeluargaan atau *brotherhood* di antara kita? Dalam kebersamaan dan asas kekeluargaan, keadilan sosial-ekonomi implisit di dalamnya.¹¹⁸

Dari penelusuran tersebut, maka dapat dikatakan bahwa Sistem Ekonomi Pancasila adalah sistem ekonomi yang mengandung nilai-nilai strategis budaya bangsa yaitu kekeluargaan dan kemandirian sebagai ciri strategis budaya bangsa. Sedangkan pemikiran-pemikiran tentang ekonomi Pancasila dapat dilihat dari perbandingan tiga pemikir besar tentang ekonomi Pancasila sebagai berikut ini:

**Perbandingan Sistem Ekonomi Pancasila versi
Emil Salim, Mubyarto, dan Sumitro Djojohadikusumo¹¹⁹**

SILA	EMIL SALIM	MUBYARTO	SUMITRO DJOJHADIKUSUMO
I	Mengenal etika dan moral agama	Roda perekonomian digerakkan oleh rangsangan ekonomi, sosial, dan moral	Ikhtiar untuk senantiasa hidup dekat dengan Tuhan YME
II	Titik berat pada nuansa manusiawi dalam menggalang hubungan ekonomi dalam perkembangan masyarakat	Ada kehendak kuat dari masyarakat untuk mewujudkan pemerataan sosial (egalitarian), sesuai asas kemanusiaan	Ikhtiar untuk mengurangi & memberantas kemiskinan dan pengangguran dalam penataan perekonomian masyarakat

¹¹⁷ Subiako Tjokrowerdoyo, diambil dari <http://www.damandiri.or.id> diakses pada tanggal 10 desember 2008.

¹¹⁸ Subiako Tjokrowerdoyo, diambil dari <http://www.damandiri.or.id> diakses pada tanggal 10 desember 2008.

¹¹⁹ Sjahrir, 1987, *Kebijaksanaan Negara: Konsis-tensi dan Implementasi*, LP3ES, Jakarta, 1987, hlm. 163

III	Membuka kesempatan ekonomi secara adil bagi semua, lepas dari kedudukan suku, agama, ras, atau daerah	Nasionalisme menjiwai setiap kebijaksanaan ekonomi	Pola kebijakan ekonomi & cara penyelenggaraannya tidak menimbulkan kekuatan yang mengganggu persatuan bangsa & kesatuan negara
IV	Bermuara pada pelaksanaan demokrasi ekonomi & politik	Koperasi merupakan sokoguru perekonomian dan merupakan bentuk paling kongkrit dari usaha bersama	Rakyat berperan dan berpartisipasi aktif dalam usaha pembangunan
V	Memberi warna egalitarian dan <i>social equity</i> dalam proses pembangunan	Imbangan yang tegas antara perencanaan di tingkat nasional dan desentralisasi	Pola pembagian hasil produksi lebih merata antar golongan, daerah, kota-desa

Dengan demikian penulis telah mendapatkan gambaran tentang paradigama yang mempengaruhi pengambilan kebijakan ekonomi di Indonesia. Yaitu bahwa, kebijakan perekonomian selalu disandarkan kepada norma dasar yang terkandung dalam Pancasila dan UUD 1945. kebijakan-kebijakan yang demikian seperti tampak pada kebijakan pemerintah yang masih ada unsur pro-rakyatnya meski pada beberapa sector terlihat sangat minor. Kebijakan tersebut diantaranya kebijakan subsidi, kebijakan perlindungan ekonomi rakyat, penguasaan industri strategis dan lainnya. Dengan demikian prinsip-prinsip yang ada dalam pemikiran ekonomi pancasila sesungguhnya sangat berpengaruh terhadap pengambilan kebijakan ekonomi di Indonesia.

Dalam konteks tata niaga gula, sebagai sebuah kebijakan ekonomi (perdagangan) nampak didalamnya segi-segi yang mengandung semangat ekonomi pancasila. Dalam hal ini terutama tampak jelas dalam hal semangat perlindungan terhadap industri gula nasional yang jelas-jelasnya didalamnya terlibat ekonomi rakyat yang jumlahnya sangat signifikan. Karena sesungguhnya industri gula akan melibatkan petani, pedanga dan pekerja pabrik yang hamper dapat dipastikan semuanya adalah rakyat Indonesia.

Dengan semangat ekonomi pancasila tersebut, diharapkan kebijakan tata niaga gula akan menjadi salah satu upaya untuk mencapai keadilan social bagi seluruh rakyat Indonesia. Dengan orientasi kepada kekuatan ekonomi sendiri (dalam negeri) dan kekuatan ekonomi gula asing hanya sebagai support sistem, diharapkan kebijakan tersebut tidak mengingkari apa yang telah diamanatkan dalam dasar Negara dan konstitusinya yang notabene adalah perwujudan dari

III	Membuka kesempatan ekonomi secara adil bagi semua, lepas dari kedudukan suku, agama, ras, atau daerah	Nasionalisme menjiwai setiap kebijaksanaan ekonomi	Pola kebijakan ekonomi & cara penyelenggaraannya tidak menimbulkan kekuatan yang mengganggu persatuan bangsa & kesatuan negara
IV	Bermuara pada pelaksanaan demokrasi ekonomi & politik	Koperasi merupakan sokoguru perekonomian dan merupakan bentuk paling kongkrit dari usaha bersama	Rakyat berperan dan berpartisipasi aktif dalam usaha pembangunan
V	Memberi warna egalitarian dan <i>social equity</i> dalam proses pembangunan	Imbangan yang tegas antara perencanaan di tingkat nasional dan desentralisasi	Pola pembagian hasil produksi lebih merata antar golongan, daerah, kota-desa

Dengan demikian penulis telah mendapatkan gambaran tentang paradigama yang mempengaruhi pengambilan kebijakan ekonomi di Indonesia. Yaitu bahwa, kebijakan perkeonomian selalu disandarkan kepada norma dasar yang terkandung dalam Pancasila dan UUD 1945. kebijakan-kebijakan yang demikian seperti tampak pada kebijakan pemerintah yang masih ada unsur pro-rakyatnya meski pada beberapa sector terlihat sangat minor. Kebijakan tersebut diantaranya kebijakan subsidi, kebijakan perlindungan ekonomi rakyat, penguasaan industri strategis dan lainnya. Dengan demikian prinsip-prinsip yang ada dalam pemikiran ekonomi pancasila sesungguhnya sangat berpengaruh terhadap pengambilan kebijakan ekonomi di Indonesia.

Dalam konteks tata niaga gula, sebagai sebuah kebijakan ekonomi (perdagangan) nampak didalamnya segi-segi yang mengandung semangat ekonomi pancasila. Dalam hal ini terutama tampak jelas dalam hal semangat perlindungan terhadap industri gula nasional yang jelas-jelasnya didalamnya terlibat ekonomi rakyat yang jumlahnya sangat signifikan. Karena sesungguhnya industri gula akan melibatkan petani, pedanga dan pekerja pabrik yang hamper dapat dipastikan semuanya adalah rakyat Indonesia.

Dengan semangat ekonomi pancasila tersebut, diharapkan kebijakan tata niaga gula akan menjadi salah satu upaya untuk mencapai keadilan social bagi seluruh rakyat Indonesia. Dengan orientasi kepada kekuatan ekonomi sendiri (dalam negeri) dan kekuatan ekonomi gula asing hanya sebagai support sistem, diharapkan kebijakan tersebut tidak mengingkari apa yang telah diamanatkan dalam dasar Negara dan konstitusinya yang notabene adalah perwujudan dari

kehendak rakyat Indonesia, dan tentunya hal ini sejalan dengan paradigma yang dibangun dalam system ekonomi pancasila sebagaimana dikemukakan oleh Prof. Dr. Mubyarto bahwa Sistem ekonomi Pancasila adalah sistem ekonomi moralistik, manusiawi, nasionalistik, dan kerakyatan, yang akan mampu mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.¹²⁰ Selanjutnya mengenai tekanan-tekanan kekuatan ekonomi internasional yang semakin menguat, terutama sejak ikutsertanya Indonesia dalam WTO, kebijakan perdagangan gula di Indonesia harus tetap mempertahankan karakter tersebut. Meskipun sesungguhnya system internasional yang menjadi mainstream katakanlah seperti Neo-liberalisme tidak terelakkan, pembuat kebijakan diharapkan dapat bersikap lebih bijaksana untuk bermain ditataran tarik menarik kepentingan tersebut, yaitu kepentingan global dan kepentingan nasional. Jika orang menyatakan globalisasi tak terelakkan, hendaknya kita tidak bersikap pasrah dan menerima begitu saja “aturan main” yang dibuat “mereka”. Jika aturan main yang dipakai adalah “sistem Ekonomi Pancasila”, maka aturan main “kita” inilah yang harus kita pakai sebagai pegangan hubungan-hubungan ekonomi dengan kepentingan-kepentingan ekonomi luar negeri dan bukan aturan main “mereka”.¹²¹

Walaupun dalam konteks tata niaga gula, perlu juga dipertanyakan dengan kritis apakah kebijakan yang dibuat dengan sedemikian memihaknya pada kepentingan rakyat ini telah benar-benar dijalankan dengan benar. Karena pada faktanya, kebijakan tata niaga gula ini sering disalahgunakan untuk kepentingan sekelompok orang dan justru memarginalisasi kepentingan petani tebu sebagai pihak utama yang ingin dilindungi.

III.3. PERATURAN PERIJINAN IMPOR GULA

a. Kepmenperindag nomor : 527/MPP/Kep/9/2004 tentang Ketentuan Impor Gula

Ketentuan mengenai impor gula terartikulasi melalui Kepmenperindag No.527/MPP/Kep/9/2004 tanggal 17 September 2004 tentang Tata Niaga Impor

¹²⁰Mubyarto, ibid

¹²¹Mubyarto, ibid

Gula. Kepmen ini diterbitkan dalam rangka untuk mewujudkan ketahanan pangan, peningkatan pertumbuhan perekonomian masyarakat Indonesia, menciptakan swasembada gula, meningkatkan daya saing serta pendapatan petani tebu dan industri gula. Sehingga pemerintah merasa perlu untuk mengambil upaya menjaga pasokan gula sebagai bahan baku dan konsumsi yang berasal dari impor.¹²²

Kepmenperindag ini menegaskan bahwa gula Kristal mentah atau gula kasar (*raw sugar*) dan gula Kristal rafinasi (*refined sugar*) hanya dapat diimpor oleh perusahaan yang telah mendapat pengakuan sebagai Importir Produsen (IP) gula, yang artinya bahwa gula dalam jenis tersebut hanya boleh diimpor untuk dipergunakan sebagai bahan baku untuk proses produksi suatu perusahaan yang dilarang untuk diperdagangkan maupun dipindahtangankan.

Proses perizinan impor gula untuk mendapat pengakuan sebagai IP gula adalah sebagai berikut:¹²³

- a) Melampirkan Izin Usaha Industri atau Izin Usaha Lainnya yang setara yang diterbitkan oleh instansi berwenang;
- b) Angka Pengenal Importir Produsen (API-P)¹²⁴ atau angka Pengenal Importir Terbatas (API-T)¹²⁵;
- c) Tanda Daftar perusahaan (TDP);
- d) Nomor Pengenal Importir Gula;
- e) Nomor Pokok Wajib Pajak (NPWP);
- f) Rekomendasi dari¹²⁶:
 - Direktur Jenderal Industri Kimia, Agro dan Hasil Hutan Departemen Perindustrian dan Perdagangan dalam hal

¹²² Lihat Konsiderans menimbang Kepmenperindag nomor 527/MPP/Kep/9/2004

¹²³ Lihat pasal 3 Kepmenprindag No.527/MPP/Kep/9/2004

¹²⁴ API-P adalah ijin yang harus dimiliki oleh perusahaan industri yang mengimpor barang modal dan bahan baku atau penolong untuk keperluan perusahaan industri yang bersangkutan. Lihat lebih lanjut dalam Kepmenperindag no 31/M-Dag/Per/7/2007 Tentang Angka Pengenal Importir (API).

¹²⁵ API-T adalah ijin yang harus dimiliki oleh perusahaan penanaman modal yang akan melakukan impor. Lihat lebih lanjut dalam Kepmenperindag no 31/M-Dag/Per/7/2007 Tentang Angka Pengenal Importir (API).

¹²⁶ Adanya persyaratan rekomendasi ini menurut penulis adalah menunjukkan bahwa kegiatan impor gula harus dilakukan dengan kerjasama antar instansi terkait, karena untuk menentukan impor atau tidak adalah merupakan hasil rapat antar departemen terkait, terutama departemen pertanian, departemen perdagangan, dan BPS yang sering disebut sebagai Dewan Gula Indonesia.

Gula. Kepmen ini diterbitkan dalam rangka untuk mewujudkan ketahanan pangan, peningkatan pertumbuhan perekonomian masyarakat Indonesia, menciptakan swasembada gula, meningkatkan daya saing serta pendapatan petani tebu dan industri gula. Sehingga pemerintah merasa perlu untuk mengambil upaya menjaga pasokan gula sebagai bahan baku dan konsumsi yang berasal dari impor.¹²²

Kepmenperindag ini menegaskan bahwa gula Kristal mentah atau gula kasar (*raw sugar*) dan gula Kristal rafinasi (*refined sugar*) hanya dapat diimpor oleh perusahaan yang telah mendapat pengakuan sebagai Importir Produsen (IP) gula, yang artinya bahwa gula dalam jenis tersebut hanya boleh diimpor untuk dipergunakan sebagai bahan baku untuk proses produksi suatu perusahaan yang dilarang untuk diperdagangkan maupun dipindahtangankan.

Proses perizinan impor gula untuk mendapat pengakuan sebagai IP gula adalah sebagai berikut :¹²³

- a) Melampirkan Izin Usaha Industri atau Izin Usaha Lainnya yang setara yang diterbitkan oleh instansi berwenang;
- b) Angka Pengenal Importir Produsen (API-P)¹²⁴ atau angka Pengenal Importir Terbatas (API-T)¹²⁵;
- c) Tanda Daftar perusahaan (TDP);
- d) Nomor Pengenal Importir Gula;
- e) Nomor Pokok Wajib Pajak (NPWP);
- f) Rekomendasi dari¹²⁶:
 - Direktur Jenderal Industri Kimia, Agro dan Hasil Hutan Departemen Perindustrian dan Perdagangan dalam hal

¹²² Lihat Konsiderans menimbang Kepmenperindag nomor 527/MPP/Kep/9/2004

¹²³ Lihat pasal 3 Kepmenprindag No.527/MPP/Kep/9/2004

¹²⁴ API-P adalah ijin yang harus dimiliki oleh perusahaan industri yang mengimpor barang modal dan bahan baku atau penolong untuk keperluan perusahaan industri yang bersangkutan. Lihat lebih lanjut dalam Kepmenperindag no 31/M-Dag/Per/7/2007 Tentang Angka Pengenal Importir (API).

¹²⁵ API-T adalah ijin yang harus dimiliki oleh perusahaan penanaman modal yang akan melakukan impor. Lihat lebih lanjut dalam Kepmenperindag no 31/M-Dag/Per/7/2007 Tentang Angka Pengenal Importir (API).

¹²⁶ Adanya persyaratan rekomendasi ini menurut penulis adalah menunjukkan bahwa kegiatan impor gula harus dilakukan dengan kerjasama antar instansi terkait, karena untuk menentukan impor atau tidak adalah merupakan hasil rapat antar departemen terkait, terutama departemen pertanian, departemen perdagangan, dan BPS yang sering disebut sebagai Dewan Gula Indonesia.

impor gula Kristal Mentah/Gula kasar (*Raw Sugar*) dan Gula Kristal rafinasi (*refined sugar*) untuk penggunaan sebagai bahan baku industri rafinasi atau industri lainnya; atau

- Direktur Jenderal Bina Produksi perkebunan, Departemen Pertanian dalam hal impor gula Kristal Mentah/Gula kasar (*raw sugar*) yang dipergunakan sebagai bahan baku pabrik gula Kristal Sugar).

Secara prosedural, pengakuan administratif IP gula ini dikeluarkan oleh Direktur Jenderal Perdagangan Luar Negeri Departemen Perdagangan. Kepmenperindag ini terdapat penambahan pasal yang berbunyi bahwa pengakuan IP gula ini menyangkut tentang masa berlaku IP gula, jumlah gula dan pelabuhan tujuan. Dalam Kepmenperindag sebelumnya (baca: Kepmenperindag yang juga mengatur tentang Ketentuan Impor Gula) yang dicabut dengan adanya Kepmenperindag 527/MPP/Kep/9/2004 ini menunjukkan bahwa adanya pengaturan yang cukup ketat mengenai jumlah gula, jenis gula dan pelabuhan tujuan yang tidak diatur secara eksplisit dalam peraturan sebelumnya. Proses perolehan ijin IP gula diberikan jangka waktu selama 15 hari¹²⁷ menurut Kepmenperindag ini dengan jangka waktu berlakunya ijin tersebut selama 1 tahun.¹²⁸

Jenis spesifik lain dari gula yang diatur importasinya oleh Kepmenperindag ini adalah Gula Kristal Putih (*Plantation White Sugar*). Gula Kristal putih tidak bisa setiap saat diimpor menurut Kepmenperindag ini hal ini berbeda dengan kepmenperindag sebelumnya yang sama sekali tidak diatur mengenai *timing* importasi. Impor terhadap gula Kristal putih hanya boleh dilakukan, jika ¹²⁹:

a) Di luar masa :

- 1 (satu) bulan sebelum musim giling tebu rakyat;

¹²⁷ Lihat pasal 4 Kepmenperindag 527/MPP/Kep/9/2004

¹²⁸ Lihat pasal 5 Kepmenperindag 527/MPP/Kep/9/2004

¹²⁹ Lihat pasal 7 Kepmenperindag 527/MPP/Kep/9/2004

- Musim giling tebu rakyat¹³⁰; dan
 - 2 (dua) bulan setelah musim giling tebu rakyat
- b) Apabila harga gula Kristal putih (*Plantation White Sugar*) di tingkat petani mencapai di atas Rp. 5000,-/kg¹³¹; dan atau
- c) Apabila produksi dan atau persediaan Gula Kristal Putih di dalam negeri tidak mencukupi kebutuhan.

Ijin untuk melakukan impor Gula Kristal Putih hanya diberikan melalui ketetapan Direktur Jenderal perdagangan Luar Negeri pada perusahaan yang mendapatkan penunjukkan Importir Terbatas (IT), persyaratan suatu perusahaan dapat mendapat penunjukkan IT adalah bahwa Perusahaan tersebut perolehan tebunya paling sedikit 75% dan bersumber dari petani tebu atau merupakan hasil kerjasama dengan tebu setempat. Kemudian bukti perolehan tebu tersebut harus didasarkan atas surat keterangan perolehan tebu dari Asosiasi Petani Tebu Rakyat setempat.¹³² Jika syarat ini telah terpenuhi maka baru dapat mengajukan permohonan tertulis kepada Direktur Jenderal Perdagangan Luar Negeri dengan melampirkan :

- a. Izin Usaha Industri atau Tanda Daftar Industri
- b. Angka Pengenal Importir Produsen / Terbatas (API P/T) atau angka Pengenal Importir Umum (API U)
- c. Tanda Daftar Perusahaan (TDP)
- d. Nomor Pengenal Importir Khusus (NPIK) gula
- e. Nomor Pokok Wajib Pajak (NPWP)

Atas permohonan tertulis tersebut kemudian Direktur Jenderal Perdagangan Luar Negeri menerbitkan pengakuan atau penolakan penunjukan sebagai IT gula paling lambat dalam jangka waktu lima belas hari kerja terhitung sejak diterimanya permohonan. Direktur Jenderal Perdagangan Luar Negeri juga menetapkan waktu pengapalan, pelabuhan tujuan, jumlah dan jenis gula Kristal

¹³⁰ Musim giling tebu rakyat ditentukan oleh Menteri Pertanian, lihat pasal 7(3) Kepmenperindag 527/MPP/Kep/9/2004

¹³¹ Lihat pasal 7(2) Permendag no.19/M-Dag/Per/5/2008 tentang perubahan kelima Kepmenperindag 527/MPP/Kep/9/2004

¹³² Lihat pasal 9(2) dan (3) Kepmenperindag 527/MPP/Kep/9/2004

putih (*plantation white sugar*) yang dapat diimpor oleh IT gula. Penunjukkan sebagai IT gula berlaku selama tiga tahun dan dapat diperpanjang kembali¹³³.

Perusahaan yang telah memperoleh pengakuan sebagai IP gula wajib menyampaikan laporan tertulis kepada :

- a. Direktur Jenderal cq. Direktur Impor, Departemen Perindustrian dan Perdagangan setiap bulannya tentang pelaksanaan importasi gula Kristal Rafinasi (*refined sugar*) paling lambat tanggal 15 bulan berikutnya dari setiap bulan pelaksanaan importasi.
- b. Direktur Jenderal Industri Kimia, Agro dan Hasil Hutan (IKAHH) cq. Direktur Industri Agro, Departemen Perindustrian dan perdagangan setiap enam bulan tentang realisasi dan distribusi produk olahan yang dimaksud.
- c. Direktur Jenderal Bina Produksi Perkebunan cq. Direktur Tanaman semusim, Departemen Pertanian setiap enam bulan tentang realisasi dan distribusi produk olahan dari pabrik gula Kristal putih (*plantation white sugar*) paling lambat pada tanggal 15 bulan berikutnya dari setiap enam bulan realisasi dan distribusi produk olahan yang dimaksud.

Ketentuan yang sama juga berlaku bagi perusahaan yang telah memperoleh penunjukkan yang telah memperoleh penunjukkan IT gula yaitu wajib menyampaikan laporan tertulis kepada Direktur Jenderal cq. Direktur Impor, Departemen Perindustrian dan Perdagangan setiap bulannya tentang pelaksanaan importasi gula Kristal putih (*plantation white sugar*) paling lambat tanggal 15 bulan berikutnya dari setiap pelaksanaan importasi.

Pengakuan sebagai IP gula atau penunjukkan sebagai IT gula akan dibekukan apabila tidak melaksanakan kewajiban menyampaikan laporan tertulis sebagaimana yang telah diuraikan diatas sebanyak dua kali. Pembekuan pengakuan IP gula dan penunjukkan IT gula serta pencairannya dilakukan oleh Direktur jenderal Perdagangan Luar Negeri.

Pengakuan sebagai IP gula serta penunjukkan sebagai IT gula juga dapat dicabut apabila:

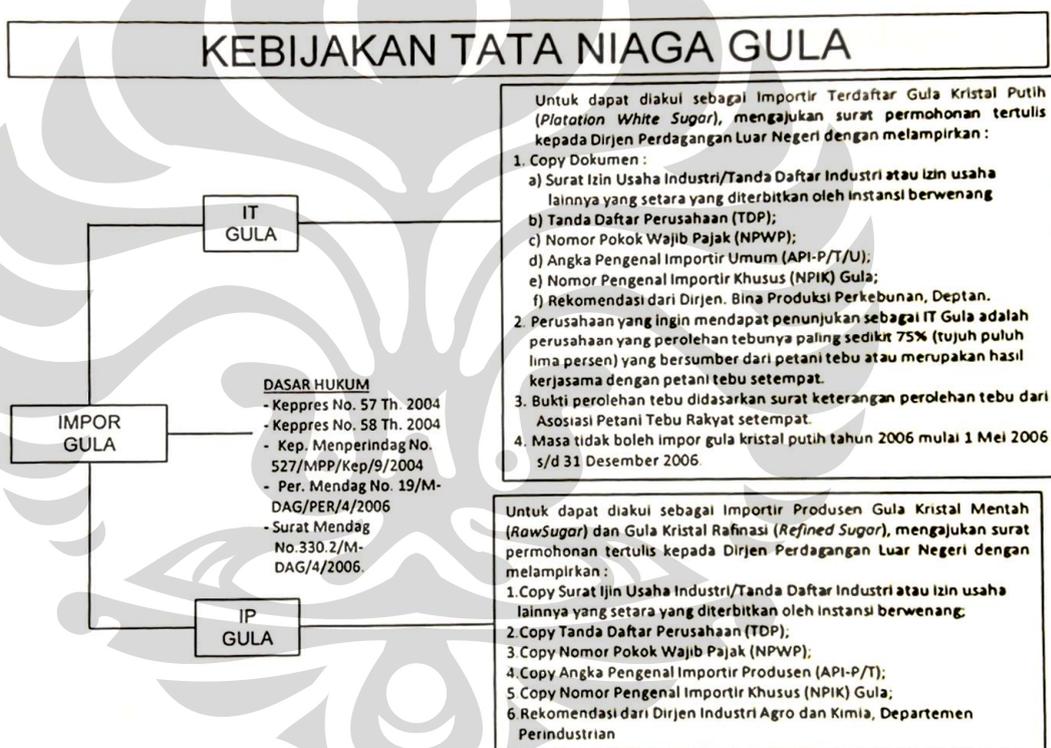
- a. Mengubah, menambah dan atau mengganti isi yang tercantum dalam dokumen pengakuan IP gula atau dokumen penunjukkan IT gula.

¹³³ Lihat pasal 9, 10,11,12 Kepmenperindag 527/MPP/Kep/9/2004

- b. Dinyatakan bersalah oleh pengadilan atas tindak pidana yang berkaitan dengan penyalahgunaan pengakuan IP gula atau penunjukkan IT gula.

Hal yang tidak diatur dalam peraturan Tata niaga gula sebelumnya adalah kewajiban melakukan verifikasi teknis di negara muat barang, dimana hasil verifikasi teknis tersebut dijadikan sebagai dokumen impor.¹³⁴ Pihak yang diberikan kewenangan oleh Menteri Perdagangan melalui Kepmenperindag nomor: 594/MPP/Kep/9/2004 tentang Penunjukkan Surveyor Sebagai Pelaksana Verifikasi atau Penelusuran Teknis Impor Gula adalah PT. (Persero) Sucofindo dan PT.(Persero) Surveyor Indonesia.

Berikut bagan mengenai Kebijakan Impor Gula:



Sumber : Direktorat Impor, Departemen Perdagangan RI

¹³⁴ Lihat Pasal 14 Kepmenperindag no: 527/MPP/Kep/9/2004 tentang Ketentuan Impor Gula

b. Kepmenperindag nomor : 31/M-Dag/Per/7/2007 tentang Angka Pengenal Importir

Selain Kepmenperindag nomor 527/MPP/Kep/2004 tentang Ketentuan Impor Gula, perijinan impor gula juga diatur oleh Permendag nomor 31/M-Dag/Per/7/2007 tentang Angka pengenal Importir (API). Dalam kepmenperindag ini diatur bahwa yang dimaksud dengan API adalah tanda pengenal sebagai importir yang harus dimiliki oleh perusahaan yang melakukan perdagangan impor. Jadi API adalah merupakan persyaratan dasar yang harus dimiliki oleh setiap importir, termasuk untuk komoditi bebas pun harus memiliki API.

API terdiri dari 4 jenis¹³⁵, yaitu :

- a) Angka pengenal Importir Umum (API-U);
Wajib dimiliki oleh setiap perusahaan dagang yang akan melakukan impor.
- b) Angka Pengenal Importir Produsen (API-P);
Wajib dimiliki oleh perusahaan industri yang mengimpor barang modal dan bahan baku atau penolong untuk keperluan perusahaan industri yang bersangkutan.
- c) Angka pengenal Importir Terbatas (API-T);
Wajib dimiliki oleh perusahaan penanaman modal yang akan melakukan impor
- d) Angka Pengenal Importir Khusus (API-K).
Wajib dimiliki oleh Kontraktor Kontrak Kerjasama yang akan melakukan impor.

Untuk melakukan impor gula, maka yang harus dimiliki adalah API-P untuk melakukan impor komoditi gula Kristal mentah/gula kasar (*Raw Sugar*) dan gula Kristal rafinasi (*refined sugar*) sementara untuk gula Kristal putih (*Plantation White Sugar*) adalah API (tidak ada keterangan mengenai jenis API nya).

Berikut adalah persyaratan dokumen yang harus dipenuhi untuk mengajukan permohonan API-P :

¹³⁵ Lihat pasal 5 Kepmenperindag nomor:31/M-Dag/Per/7/2007 tentang Angka Pengenal Importir (API)

- a. Fotokopi Akte Notaris Pendirian Perusahaan dan perubahannya;
- b. Nama dan susunan pengurus/direksi perusahaan (asli);
- c. Fotokopi surat keterangan domisili kantor pusat perusahaan yang masih berlaku dari kantor kelurahan setempat/fotokopi perjanjian sewa/kontrak tempat berusaha;
- d. Fotokopi izin usaha industri/ijin yang setara dari instansi terkait;
- e. Fotokopi Nomor Pokok Wajib Pajak (NPWP) Perusahaan sesuai dengan domisilinya;
- f. Fotokopi Tanda Daftar Perusahaan (TDP);
- g. Referensi dari bank devisa;
- h. Pasfoto berwarna masing-masing pengurus 2 (dua) lembar ukuran 3x4; dan
- i. Fotokopi Paspor /KTP dari Pengurus/Direksi.

Secara umum, dokumen yang dipersyaratkan dalam permohonan pengajuan API adalah dokumen-dokumen dasar yang dimiliki oleh perusahaan, karena sesungguhnya API ini diwajibkan oleh pemerintah kepada importir layaknya seperti seorang pengemudi yang harus memiliki Surat Ijin Mengemudi (SIM) dengan maksud untuk pendataan jumlah importir di Indonesia dan juga terkait dengan fungsi pengawasan untuk meminimalisir tindakan penyelundupan dan impor ilegal. Pasca otonomi daerah, API diterbitkan oleh Dinas Perindustrian dan Perdagangan di wilayah domisili perusahaan pemohon.

c. Kepmenperindag nomor 141/MPP/Kep/3/2002 tentang NPIK (Nomor Pengenal Importir Khusus)

Kepmenperindag nomor 141/MPP/Kep/3/2002 tentang NPIK (Nomor Pengenal Importir Khusus) tanggal 6 Maret 2002. Kepmenperindag tentang NPIK dibuat antara lain adalah sebagai upaya pemerintah untuk meningkatkan perlindungan konsumen, mendukung industri dalam negeri, mengamankan penerimaan negara dari sektor pajak dan pungutan impor lainnya, serta tertib administrasi di bidang impor.¹³⁶ Mengenai impor komoditi yang diwajibkan memiliki NPIK diatur dalam Keputusan Direktur Jenderal perdagangan Luar

¹³⁶ Lihat konsiderans menimbang Kepmenperindag nomor : 141/MPP/Kep/3/2002 tentang Nomor Pengenal Importir Khusus (NPIK)

- a. Fotokopi Akte Notaris Pendirian Perusahaan dan perubahannya;
- b. Nama dan susunan pengurus/direksi perusahaan (asli);
- c. Fotokopi surat keterangan domisili kantor pusat perusahaan yang masih berlaku dari kantor kelurahan setempat/fotokopi perjanjian sewa/kontrak tempat berusaha;
- d. Fotokopi izin usaha industri/ijin yang setara dari instansi terkait;
- e. Fotokopi Nomor Pokok Wajib Pajak (NPWP) Perusahaan sesuai dengan domisilinya;
- f. Fotokopi Tanda Daftar Perusahaan (TDP);
- g. Referensi dari bank devisa;
- h. Pasfoto berwarna masing-masing pengurus 2 (dua) lembar ukuran 3x4; dan
- i. Fotokopi Paspor /KTP dari Pengurus/Direksi.

Secara umum, dokumen yang dipersyaratkan dalam permohonan pengajuan API adalah dokumen-dokumen dasar yang dimiliki oleh perusahaan, karena sesungguhnya API ini diwajibkan oleh pemerintah kepada importir layaknya seperti seorang pengemudi yang harus memiliki Surat Ijin Mengemudi (SIM) dengan maksud untuk pendataan jumlah importir di Indonesia dan juga terkait dengan fungsi pengawasan untuk meminimalisir tindakan penyelundupan dan impor ilegal. Pasca otonomi daerah, API diterbitkan oleh Dinas Perindustrian dan Perdagangan di wilayah domisili perusahaan pemohon.

c. Kepmenperindag nomor 141/MPP/Kep/3/2002 tentang NPIK (Nomor Pengenal Importir Khusus)

Kepmenperindag nomor 141/MPP/Kep/3/2002 tentang NPIK (Nomor Pengenal Importir Khusus) tanggal 6 Maret 2002. Kepmenperindag tentang NPIK dibuat antara lain adalah sebagai upaya pemerintah untuk meningkatkan perlindungan konsumen, mendukung industri dalam negeri, mengamankan penerimaan negara dari sektor pajak dan pungutan impor lainnya, serta tertib administrasi di bidang impor.¹³⁶ Mengenai impor komoditi yang diwajibkan memiliki NPIK diatur dalam Keputusan Direktur Jenderal perdagangan Luar

¹³⁶ Lihat konsiderans menimbang Kepmenperindag nomor : 141/MPP/Kep/3/2002 tentang Nomor Pengenal Importir Khusus (NPIK)

Negeri nomor: 05/DJPLN/KP/III/2002 tentang Jenis Barang Impor Tertentu Yang Wajib Menggunakan NPIK. Dalam Surat Keputusan tersebut terdapat delapan komoditi yang meliputi beras, gula, jagung, kedelai, tekstil, alas kaki, boneka dan elektronik yang wajib menggunakan NPIK karena merupakan komoditi yang rawan terhadap impor yang illegal. Khusus untuk komoditas gula setiap importir gula diwajibkan memiliki NPIK dengan melampirkan API-P dan Izin Usaha Industri untuk pemohon IP gula. Bagi Pemegang API-Terbatas, harus melampirkan API-T dan Izin Usaha Industri atau Persetujuan Tetap (SPT) PMA/PMDN.¹³⁷ Impor raw sugar sebelumnya boleh diimpor oleh Importir Umum (IU) namun sekarang hanya boleh diimpor oleh Importir Produsen (IP).

Saat ini Pemerintah menunjuk PTPN IX,X,XI, Bulog dan PT.PPI (Perusahaan Perdagangan Indonesia) untuk dapat mengimpor gula putih atau Kristal sebagai gula konsumsi dengan catatan apabila harga gula ditingkat petani minimal Rp.5000,-/kg, sedangkan apabila harga gula dibawah harga yang telah ditetapkan tersebut maka IT tidak dapat mengimpor gula putih atau kristal. Hal ini dimaksudkan untuk memperbaiki rendemen tebu di Pulau Jawa serta dapat menjamin harga di kalangan petani tebu agar mereka tidak menderita kerugian dikarenakan harga gula yang terus menurun akibat maraknya gula impor yang masuk ke Indonesia serta juga untuk lebih meningkatkan peran dan kinerja PTPN sebagai BUMN yang memegang peranan yang cukup krusial dalam hal industri gula karena 75% PTPN mengambil tebu dari petani dan PPI serta Bulog ditunjuk karena menjamin ketersediaan gula di seluruh daerah agar tidak terjadi kelangkaan gula.

¹³⁷ Lihat Pasal 4 Kepmenperindag nomor : 141/MPP/Kep/3/2002 tentang Nomor Pengenal Importir Khusus (NPIK)

BAB IV

IMPORT LICENSING AGREEMENT DALAM KONTEKS TATA NIAGA GULA

IV.1. ANALISIS KAIDAH HUKUM IMPORT LICENSING AGREEMENT WTO TERHADAP KEBIJAKAN TATA NIAGA GULA

Import Licensing Agreement adalah suatu perjanjian yang bertujuan untuk meningkatkan disiplin bagi negara-negara dalam menerapkan perijinan impor sehingga tidak mengakibatkan terjadinya restriksi dalam perdagangan internasional sebagaimana terlihat dalam konsiderans menimbang ILA ;

“Recognizing the usefulness of automatic import licensing for certain purposes and that such licensing should not be used to restrict trade.

Dalam ILA terdapat beberapa hal yang cukup krusial apabila dikontekstualisasikan dengan mekanisme impor gula yang diatur oleh beberapa peraturan perundang-undangan di Indonesia, diantaranya adalah :

1) Ruang Lingkup Import Licensing menurut ILA

Definisi dan ruang lingkup mengenai import licensing diatur dan dijelaskan dalam pasal 1 yaitu :

..., import licensing agreement is defined as administrative procedures¹³⁸ used for the operation of import licensing regimes requiring the submission of an application or other documentation (other than that required for customs purposes) to the relevant administrative body as a prior condition for importation into the customs territory of the importing Member.¹³⁸

Dalam kasus mengenai EC-Bananas III pasal 1 ILA ini ditafsirkan oleh Appellate Body untuk menyimpulkan kasus *procedure* perijinan *tariff quota* sebagai berikut :

“Although the precise terms of article 1.1 do not say explicitly that licensing procedures for tariff quotas are within the scope of the Licensing Agreement, a careful reading of that provision leads inescapably to that conclusion. The EC import licensing procedures

¹³⁸ Diartikan bahwa : ... ‘perizinan impor berarti prosedur-prosedur administratif¹³⁸ yang digunakan untuk menjalankan *rezim* perizinan impor yang mewajibkan pengajuan permohonan atau dokumentasi lain (kecuali yang diwajibkan untuk keperluan bea dan cukai) kepada instansi administratif yang berwenang sebagai pra-syarat untuk pengimporan ke dalam kawasan bea dan cukai Negara pengimpor.’

require 'the submission of an application' for import licenses as 'a prior condition for importation' of a product at the lower, in-quota tariff rate. The fact that the importation of that product is possible at a high out-of-quota tariff rate without a license does not alter the fact that a license is required for importation at the lower in-quota tariff rate."

Dalam pasal 1 tersebut mengandung kaidah hukum bahwa yang dimaksud dengan Perizinan impor menurut agreement ini adalah prosedur-prosedur administratif¹ yang digunakan untuk menjalankan *rezim* perizinan impor, dimana mewajibkan pengajuan permohonan atau dokumentasi lain (kecuali yang diwajibkan untuk keperluan bea dan cukai) kepada instansi administratif yang berwenang sebagai pra-syarat untuk pengimporan ke dalam kawasan bea dan cukai Negara pengimpor. Sehingga ketika suatu *members* memiliki kebijakan yang mengatur mengenai kewajiban importir untuk memiliki dokumen-dokumen administratif tertentu (selain dokumen bea dan cukai) yang harus diperoleh dari lembaga yang berwenang, maka itu dikategorikan sebagai *import licensing*.

Berpijak dari ruang lingkup dalam Import Licensing Agreement, tata niaga gula di Indonesia saat ini diatur oleh tiga kebijakan pokok, yaitu Kepmenperindag nomor : 527/MPP/Kep/9/2004 tentang Ketentuan Impor Gula, Kepmenperindag nomor : 31/M-Dag/Per/7/2007 tentang Angka Pengenal Importir (API), dan Kepmenperindag nomor 141/MPP/Kep/3/2002 tentang NPIK (Nomor Pengenal Importir Khusus). Artinya ketika importir akan melakukan impor, maka harus tunduk pada ketiga peraturan perundang-undangan tersebut. Ketiga peraturan tersebut mengatur mengenai prosedur impor yang harus dilakukan dan dokumen-dokumen administrasi yang harus dipenuhi ketika akan melakukan impor gula.

Dalam pasal 1(2) Kepmenperindag nomor : 31/M-Dag/Per/7/2007 tentang Angka Pengenal Importir (API) disebutkan bahwa :

Angka Pengenal Importir disingkat API adalah tanda pengenal sebagai importir yang harus dimiliki setiap perusahaan yang melakukan perdagangan impor.

Dengan ketentuan pasal tersebut jelas terlihat bahwa API adalah merupakan dokumen yang harus dimiliki oleh importir ketika akan melakukan impor, API ini harus dimiliki bagi setiap importir yang akan melakukan impor apapun (tidak dibatasi oleh objek importasi).

require 'the submission of an application' for import licenses as 'a prior condition for importation' of a product at the lower, in-quota tariff rate. The fact that the importation of that product is possible at a high out-of-quota tariff rate without a license does not alter the fact that a license is required for importation at the lower in-quota tariff rate."

Dalam pasal 1 tersebut mengandung kaidah hukum bahwa yang dimaksud dengan Perizinan impor menurut agreement ini adalah prosedur-prosedur administratif^d yang digunakan untuk menjalankan *rezim* perizinan impor, dimana mewajibkan pengajuan permohonan atau dokumentasi lain (kecuali yang diwajibkan untuk keperluan bea dan cukai) kepada instansi administratif yang berwenang sebagai pra-syarat untuk pengimporan ke dalam kawasan bea dan cukai Negara pengimpor. Sehingga ketika suatu *members* memiliki kebijakan yang mengatur mengenai kewajiban importir untuk memiliki dokumen-dokumen administratif tertentu (selain dokumen bea dan cukai) yang harus diperoleh dari lembaga yang berwenang, maka itu dikategorikan sebagai *import licensing*.

Berpijak dari ruang lingkup dalam Import Licensing Agreement, tata niaga gula di Indonesia saat ini diatur oleh tiga kebijakan pokok, yaitu Kepmenperindag nomor : 527/MPP/Kep/9/2004 tentang Ketentuan Impor Gula, Kepmenperindag nomor : 31/M-Dag/Per/7/2007 tentang Angka Pengenal Importir (API), dan Kepmenperindag nomor 141/MPP/Kep/3/2002 tentang NPIK (Nomor Pengenal Importir Khusus). Artinya ketika importir akan melakukan impor, maka harus tunduk pada ketiga peraturan perundang-undangan tersebut. Ketiga peraturan tersebut mengatur mengenai prosedur impor yang harus dilakukan dan dokumen-dokumen administrasi yang harus dipenuhi ketika akan melakukan impor gula.

Dalam pasal 1(2) Kepmenperindag nomor : 31/M-Dag/Per/7/2007 tentang Angka Pengenal Importir (API) disebutkan bahwa :

Angka Pengenal Importir disingkat API adalah tanda pengenal sebagai importir yang harus dimiliki setiap perusahaan yang melakukan perdagangan impor.

Dengan ketentuan pasal tersebut jelas terlihat bahwa API adalah merupakan dokumen yang harus dimiliki oleh importir ketika akan melakukan impor, API ini harus dimiliki bagi setiap importir yang akan melakukan impor apapun (tidak dibatasi oleh objek importasi).

Dalam pasal 1 Kepmenperindag nomor 141/MPP/Kep/3/2002 tentang NPIK (Nomor Pengenal Importir Khusus) disebutkan bahwa :

Nomor pengenal Importir Khusus disingkat NPIK adalah tanda pengenal sebagai importir khusus yang harus dimiliki setiap perusahaan yang melakukan perdagangan impor barang tertentu.

Sedangkan mengenai daftar barang-barang yang wajib menggunakan NPIK dalam importasi diatur oleh Keputusan Direktur Jenderal Perdagangan Luar Negeri Nomor : 05/DJPLN/KP/III/2002 tentang Jenis Barang Impor Tertentu yang Wajib Menggunakan NPIK. Salah satu komoditi yang termasuk dalam pengaturan tersebut adalah gula (dengan nomor HS; 17.01). Dengan ketentuan pasal 1 Kepmenperindag nomor 141/MPP/Kep/3/2002 tentang NPIK (Nomor Pengenal Importir Khusus) jelas terlihat bahwa NPIK adalah salah satu prosedur administratif yang harus dipenuhi sebagai pra-syarat untuk melakukan impor gula.

Seperti sudah dijelaskan dalam BAB II bahwa Dalam Kepmenperindag nomor : 527/MPP/Kep/9/2004 tentang Ketentuan Impor Gula dikenal dengan adanya 2 jenis perijinan impor, yaitu IP (Importir Produsen) yang ditujukan kepada importir yang akan melakukan impor gula untuk keperluan produksinya dan tidak untuk diperjualbelikan atau dipindah tangankan. dan IT (Importir Terdaftar) yang ditujukan kepada perusahaan dengan persyaratan tertentu¹³⁹ yang akan melakukan impor gula kristal putih. Jadi ketika importir akan melakukan impor gula, maka berdasarkan Kepmenperindag ini, importir yang akan melakukan importasi gula harus mengajukan IP atau IT sebagai kelengkapan dokumen impor yang menjadi bagian dari prosedur administrasi impor gula.

Dengan demikian, sesungguhnya tata niaga gula adalah termasuk Import licensing sehingga tepatlah kiranya jika penulis melakukan analisa kaidah hukum diantara keduanya.

¹³⁹ Persyaratan suatu perusahaan yang ingin mendapat penunjang IT gula diatur dalam pasal 9(2) Kepmenperindag nomor 527/MPP/Kep/9/2004 tentang Ketentuan Impor gula, persyaratannya adalah Perusahaan yang perolehan tebunya paling sedikit 75% (tujuh puluh lima persen): a. bersumber dari petani tebu; atau b. merupakan hasil kerjasama dengan petani tebu setempat. Dan bukti perolehan tebu tersebut didasarkan dari surat keterangan perolehan tebu dari Asosiasi Petani Tebu Rakyat setempat.

2) Netralitas pelaksanaan dalam mekanisme Import license

Import Licensing Agreement mengharuskan import licensing yang diterapkan dalam suatu negara anggota bersifat netral dan dalam pelaksanaannya diatur dengan cara yang wajar, hal ini diatur dalam pasal 1 (3) ILA, yaitu :

The rules for import licensing procedures shall be neutral in application and administered in a fair and equitable manner.

Pasal ini ditafsirkan lebih lanjut oleh Appellate Body melakukan observasi dalam kasus EC-Bananas III , yaitu :

By its very terms, Article 1.3 of The Licensing Agreement clearly applies to the application and administration of import licensing procedures, and requires that this application and administration be 'neutral...fair and equitable'. Article 1.3 of the licensing agreement does not require the import licensing rules, as such, to be neutral, fair and equitable. Furthermore, the context of article 1.3 -including the preamble, article 1.1 and, in particular, article 1.2 of the Licensing Agreement- support the conclusion that article 1.3 does not apply to import licensing rules.¹⁴⁰ In our view, the issue of license entitlement based on export performance is clearly that of rules, not that of application or administration of import licensing procedures. Thus, Article 1.3 is not applicable on this specific issues.¹⁴¹

Dalam penafsiran article 1(3) dalam kasus tersebut terlihat bahwa jangkauan 'neutral..fair and equitable' hanya mencakup pada perijinan impornya tidak pada paraturannya atau 'rules' yang berlaku di negara anggota.

Penulis menganggap bahwa pasal ini merupakan 'pasal karet' karena definisi neutral, fair and equitable' bisa ditafsirkan secara sangat luas ataupun dipersempit maknanya karena walaupun hanya dibatasi pada prosedur perijinan impornya saja tetapi pasti mengacu pada kebijakannya itu sendiri. Sehingga aplikasi penerapannya dalam suatu kasus akan sangat beragam.

Kebijakan prosedur perijinan impor gula di Indonesia dilandasi oleh semangat perlindungan terhadap industri dalam negeri yang terlihat dalam konsiderans menimbang kebijakan tersebut, contohnya terlihat pada konsiderans menimbang Kepmenperindag nomor 527/MPP/Kep/9/2004 tentang Ketentuan Impor Gula yang menyatakan bahwa Kepmen tersebut dikeluarkan dalam rangka untuk

¹⁴⁰ Appellate Body Report on EC-Bananas III dalam WTO analytical index: Guide to WTO, (Legal affair...

¹⁴¹ Panel Report on EC-Poultry, hlm. 253-254 dalam WTO analytical Index : Guide to WTO

menciptakan swasembada gula dan meningkatkan daya saing serta pendapatan petani tebu dan industri gula, perlu diambil upaya untuk menjaga pasokan gula sebagai bahan baku dan konsumsi yang berasal dari impor. Bahkan dalam pasal 9 (2) yang menjelaskan mengenai siapa yang berhak untuk mendapatkan penunjukan IT gula sebagai berikut:

Perusahaan yang ingin mendapat penunjukan sebagai IT gula ... adalah perusahaan yang perolehan tebunya paling sedikit 75% (tujuh puluh lima persen) :

- a. Bersumber dari petani tebu; atau
- b. Merupakan hasil kerjasama dengan petani tebu setempat;
- c. Bukti perolehan tebu sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) didasarkan surat keterangan perolehan tebu dari Asosiasi Petani Tebu Rakyat setempat.

Pasal ini jelas mengandung semangat proteksionis karena sebenarnya pasal ini dibuat untuk membatasi importir artinya tidak semua perusahaan boleh melakukan impor karena pada kenyataannya perusahaan yang mendapat penunjukan IT gula hanyalah lima perusahaan, yaitu : PT. Perkebunan Nusantara IX, PT. Perkebunan Nusantara X, PT. Perkebunan Nusantara XI, dan PT. Rajawali Nusantara Indonesia.¹⁴²

Jika dilihat secara *vis a vis* antara pasal 1(3) ILA dan pasal 9 Kepmenperindag Nomor 527/MPP/Kep/9/2004 maka tentu saja pasal ini sudah tentu tidak *comply* dengan ILA, tapi penulis berpendapat bahwa *comply* atau tidaknya suatu peraturan terhadap peraturan yang lain tidak bisa hanya dilihat dari artikulasi pasal tersebut secara teks-an sich tetapi harus dilihat juga dari secara ontologis, karena sesungguhnya terdapat perbedaan paradigma yang diusung oleh ILA dan peraturan domestik Indonesia mengenai Tata Niaga Gula. Seperti yang sudah dibahas sebelumnya ILA sebagai salah satu *agreement* dari WTO memiliki paradigma liberalisme melalui mekanisme perdagangan bebas (*free trade*) dimana menurut *liberalism*, negara atau pemerintah harus dijauhkan campur-tangannya dari kegiatan-kegiatan masyarakat seperti, perdagangan, industri, pertanian dan kegiatan-kegiatan lainnya yang berlangsung sehari-hari. Sementara itu,

¹⁴² Penunjukan IT diberikan kepada mereka dengan alasan bahwa empat perusahaan merupakan penyangga untuk memenuhi kebutuhan nasional, dan pengamanan harga ditingkat konsumen, dengan tetap memperhatikan pendapatan petani termasuk pengadaan gula di pulau Jawa. Sumber diambil dari salah satu dokumen milik Departemen Perdagangan

Kepmenperindag Nomor 527/MPP/Kep/9/2004 ini merupakan artikulasi dari kebijakan tata niaga gula dengan membawa paradigma ekonomi karena sesungguhnya sistem ekonomi Indonesia bersandar pada pasal 33 (3) UUD 1945 yang menyatakan bahwa ;

Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dimiliki oleh negara dan dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat.

Dan juga Pancasila sila kelima yang dalam perkembangannya dijadikan sebagai bahan kajian diskursus ekonomi oleh Prof. Mubyarto dkk sebagai ekonomi Pancasila.

3) Objek import Licensing

Pada masing-masing peraturan terdapat hal cukup berbeda mengenai siapa yang berhak untuk mendapatkan import licensing. ILA mengatur bahwa yang berhak mengajukan import licensing adalah perorangan, perusahaan dan lembaga. Seperti yang dijelaskan dalam artikel 1(4) ILA, yaitu:

The rules and all information concerning procedures for the submission of applications, including the eligibility of persons, firms and institutions to make such applications, ...

Dalam artikel tersebut terlihat dengan jelas bahwa yang *eligible* untuk memperoleh import license adalah orang, perusahaan dan lembaga.

Kebijakan impor gula yang berlaku saat ini baik Kepmenperindag nomor : 527/MPP/Kep/9/2004 tentang Ketentuan Impor Gula, Kepmenperindag nomor : 31/M-Dag/Per/7/2007 tentang Angka Pengenal Importir (API), dan Kepmenperindag nomor 141/MPP/Kep/3/2002 tentang NPIK (Nomor Pengenal Importir Khusus) tidak memperbolehkan perseorangan untuk melakukan impor. Seperti terlihat dengan jelas dalam pasal-pasal sebagai berikut;

Pasal 2 (2) Kepmenperindag nomor 527/MPP/Kep/9/2004 tentang Ketentuan Impor Gula:

Gula kristal mentah/ gula kasar (raw sugar) dan gula kristal rafinasi (refined sugar) ... hanya dapt diimpor oleh **perusahaan** yang telah mendapat pengakuan sebagai importir produsen gula ...

Pasal 2 Kepmenperindag nomor 31/M-Dag/Per/7/2007 tentang Angka Pengenal Importir (API) :

Impor hanya dapat dilaksanakan oleh **perusahaan dagang, perusahaan industri, kontraktor KKS atau perusahaan penanaman modal** yang telah memiliki API

Kepmenperindag Nomor 527/MPP/Kep/9/2004 ini merupakan artikulasi dari kebijakan tata niaga gula dengan membawa paradigma ekonomi karena sesungguhnya sistem ekonomi Indonesia bersandar pada pasal 33 (3) UUD 1945 yang menyatakan bahwa ;

Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dimiliki oleh negara dan dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat.

Dan juga Pancasila sila kelima yang dalam perkembangannya dijadikan sebagai bahan kajian diskursus ekonomi oleh Prof. Mubyarto dkk sebagai ekonomi Pancasila.

3) Objek import Licensing

Pada masing-masing peraturan terdapat hal cukup berbeda mengenai siapa yang berhak untuk mendapatkan import licensing. ILA mengatur bahwa yang berhak mengajukan import licensing adalah perorangan, perusahaan dan lembaga. Seperti yang dijelaskan dalam artikel 1(4) ILA, yaitu:

The rules and all information concerning procedures for the submission of applications, including the eligibility of persons, firms and institutions to make such applications, ...

Dalam artikel tersebut terlihat dengan jelas bahwa yang *eligible* untuk memperoleh import license adalah orang, perusahaan dan lembaga.

Kebijakan impor gula yang berlaku saat ini baik Kepmenperindag nomor : 527/MPP/Kep/9/2004 tentang Ketentuan Impor Gula, Kepmenperindag nomor : 31/M-Dag/Per/7/2007 tentang Angka Pengenal Importir (API), dan Kepmenperindag nomor 141/MPP/Kep/3/2002 tentang NPIK (Nomor Pengenal Importir Khusus) tidak memperbolehkan perseorangan untuk melakukan impor. Seperti terlihat dengan jelas dalam pasal-pasal sebagai berikut;

Pasal 2 (2) Kepmenperindag nomor 527/MPP/Kep/9/2004 tentang Ketentuan Impor Gula:

Gula kristal mentah/ gula kasar (raw sugar) dan gula kristal rafinasi (refined sugar) ... hanya dapt diimpor oleh **perusahaan** yang telah mendapat pengakuan sebagai importir produsen gula ...

Pasal 2 Kepmenperindag nomor 31/M-Dag/Per/7/2007 tentang Angka Pengenal Importir (API) :

Impor hanya dapat dilaksanakan oleh **perusahaan dagang, perusahaan industri, kontraktor KKS atau perusahaan penanaman modal** yang telah memiliki API

Pasal 2 dan 4 Kepmenperindag nomor 141/MPP/Kep/3/2002 tentang NPIK (Nomor Pengenal Importir Khusus) :

Pasal 2:

Perusahaan yang akan melakukan impor barang tertentu harus memiliki NPIK

Pasal 4:

NPIK hanya dapat diberikan kepada **perusahaan** yang telah memiliki ...

Ketiga kebijakan itu tidak memperbolehkan perseorangan untuk melakukan importasi gula. Hal ini dilakukan oleh pemerintah untuk meminimalisir terjadinya import license yang fiktif. Dimungkinkannya subjek hukum perseorangan dalam ILA sangat menunjukkan bahwa ILA dibuat sebagai koridor untuk mendorong tercapainya perdagangan bebas dan menghilangkan restriksi dalam perdagangan internasional. Tanpa memperhatikan aspek sekuritas sosial baik berupa ketidakamanan stok nasional maupun kerugian petani dan industri gula dalam negeri yang mungkin timbul sebagai akibat ketidak mampuan perseorangan untuk bertanggung jawab terhadap pelaksanaan impornya.

4) Dasar hukum pengecualian ILA

Import Licensing Agreement hanya dapat dikecualikan oleh members dengan alasan keamanan, seperti dinyatakan dalam pasal 1(10) :

With regard to security exceptions, the provisions of Article XXI of GATT 1994 apply.

Dalam article XXI GATT yang dimaksud dengan *security exception* adalah :

Nothing in this agreement shall be construed :

- a. *To require any contracting party to furnish any information the disclosure of which it considers contrary to its essential security interests; or*
- b. *To prevent any contracting party from taking any action which it considers necessary for the protection of its essential security interest*
 - i. *Relating to fissionable materials or the materials from which they are derived;*
 - ii. *Relating to the traffic in arm, ammunition and implement of war and to such traffic in other goods and materials as is carried on directly or indirectly for the purpose of supplying a military establishment;*
 - iii. *Taken in time of war or other emergency in international relations;*
or
- c. *To prevent any contracting party from taking any action in pursuance of its obligations under the United Nation Charter for the maintenance of international peace and security.*

Dalam pasal tersebut terlihat bahwa Import Licensing Agreement hanya bisa dikecualikan atau disimpangi dengan kondisi-kondisi yang terjadi sebagai berikut :

- a. Mensyaratkan para pihak (*contracting party*) untuk memberikan informasi secara terbuka mengenai hal-hal yang berkaitan dengan keamanan suatu negara;
- b. Untuk melindungi *contracting party* dari suatu tindakan-tindakan yang dianggap perlu untuk perlindungan terhadap kepentingan keamanan.
 - i. Yang berhubungan dengan material-material yang daripadanya dapat diturunkan
 - ii. Berkaitan dengan persenjataan amunisi dan peralatan perang lainnya termasuk barang-barang tertentu yang dapat dipakai sebagai sarana untuk membangun fasilitas militer
 - iii. Yang dilakukan pada saat terjadinya peperangan atau darurat internasional.
- c. Untuk mencegah para pihak dari tindakan-tindakan yang sesuai dengan kewajiban berdasarkan Piagam PBB yang berkaitan dengan keamanan dan perdamaian internasional.

Penulis menganggap bahwa ketentuan mengenai pengecualian ini sangatlah ketat, yaitu alasan keamanan, dan bukan merupakan pengecualian pada kondisi dengan parameter ekonomi yang terjadi di suatu negara. Misalnya kerugian ekonomi yang terjadi akibat terjadinya perdagangan bebas sehingga membuat suatu negara menerapkan kebijakan proteksi terhadap komoditi tertentu yang biasanya diartikulasikan melalui kebijakan import licensing, dan ketika pengecualian itu hanya berlaku untuk alasan keamanan, maka sesungguhnya itu adalah pengaturan yang utopis.

5) *Automatic Import Licensing*

Import Licensing Agreement mengenal dua jenis *import license*, yaitu *automatic import licensing* dan *non-automatic import licensing*. *Automatic licensing* adalah perizinan impor dimana persetujuan atas permohonan akan secara otomatis diberikan jika semua persyaratannya telah terpenuhi. Jenis *automatic import licensing* ini diatur dalam pasal 2 ILA, yaitu :

Automatic import licensing is defined as import licensing where approval of the application is granted in all cases, and which is in accordance with the requirements of paragraph 2(a)

Pedoman utama dari mekanisme *automatic import licensing* adalah bahwa prosedur pemberian perijinan jenis ini tidak boleh dilakukan dengan cara yang

bisa menimbulkan *trade-restricting effect*. Lebih mendalam, ILA memberikan batasan bahwa hal-hal berikut adalah merupakan persyaratan yang tidak boleh ditolak dalam pemberian *automatic import licensing*¹⁴³ ;

- a. Setiap perorangan, perusahaan atau lembaga yang memenuhi persyaratan hukum negara anggota, pengimpor dalam melakukan kegiatan impor produk-produk yang dikenakan perizinan otomatis berhak sama untuk mengajukan permohonan dan mendapatkan izin impor;
- b. permohonan-permohonan izin dapat diajukan pada setiap hari kerja sebelum pengeluaran barang melalui bea dan cukai;
- c. permohonan izin bilamana diajukan dalam bentuk yang tepat dan lengkap harus segera disetujui sesudah berkas diterima, sejauh hal itu layak secara administratif, dengan jangka waktu selambat-lambatnya 10 hari kerja.

Dalam tiga kebijakan pokok yang mengatur mekanisme perijinan impor gula di Indonesia, juga tidak ada pembedaan perlakuan terhadap pengusaha yang mengajukan ijin impor, selama semua persyaratan yang ditentukan sudah dipenuhi, maka Departemen Perdagangan sebagai lembaga yang memiliki otoritas untuk mengeluarkan ijin akan memberikan persetujuan impor.

Hal ini didasarkan atas ketentuan hukum yang terdapat dalam pasal 16 Kepmenperindag nomor 31/M-Dag/Per/7/2007 tentang Angka Pengenal Importir (API), yaitu:

Kepala Dinas Propinsi menerbitkan API-U/API-P atau menolak permohonan API-U/API-U sebagaimana dimaksud dalam Pasal 12 ayat (1) dan (2) paling lambat dalam waktu 3 (tiga) hari kerja terhitung sejak diterima BAP sebagaimana dimaksud dalam pasal 13 ayat (3)

Juga dalam Kepmenperindag nomor 141/MPP/Kep/3/2002 tentang NPIK (Nomor Pengenal Importir Khusus) yang terdapat dalam pasal 4 (3) :

¹⁴³ Article 2(a) ILA; The following provisions¹⁴³, in addition to those in paragraphs 1 through 11 of Article 1 and paragraph 1 of this Article, shall apply to automatic import licensing procedures: (a).automatic licensing procedures shall not be administered in such a manner as to have restricting effects on imports subject to automatic licensing. Automatic licensing procedures shall be deemed to have trade-restricting effects unless, inter alia: (i)any person, firm or institution which fulfils the legal requirements of the importing Member for engaging in import operations involving products subject to automatic licensing is equally eligible to apply for and to obtain import licences; (ii) applications for licences may be submitted on any working day prior to the customs clearance of the goods; (iii)applications for licences when submitted in appropriate and complete form are approved immediately on receipt, to the extent administratively feasible, but within a maximum of 10 working days;

Direktur Jenderal selambat-lambatnya dalam jangka waktu 10 (sepuluh) hari kerja terhitung sejak diterimanya permohonan sebagaimana dimaksud dalam ayat (2)

Sementara itu, dalam Kepmenperindag nomor 527/MPP/Kep/9/2004 tentang Ketentuan Impor Gula diatur dalam pasal 4(1) dan pasal 10.

Pasal 4(1) mengatur khusus mengenai pemberian ijin Importir Produsen (IP) :

Atas permohonan tertulis perusahaan ..., Direktur Jenderal menerbitkan atau menolak pengakuan sebagai IP gula paling lambat dalam waktu 15 (lima belas) hari kerja terhitung sejak permohonan diterima.

Pasal 10 mengatur khusus mengenai pemberian ijin Importir Terbatas (IT) :

Atas permohonan tertulis perusahaan ..., Direktur Jenderal menerbitkan persetujuan atau penolakan penunjukan sebagai IT gula paling lambat dalam jangka waktu 15 (lima belas) hari kerja terhitung sejak permohonan diterima.

Analisis pengaturan mekanisme perijinan impor gula dalam tiga kebijakan tersebut terhadap ILA mengenai *Automatic Import Licensing* memperlihatkan bahwa tidak terdapat pengaturan yang berbeda secara signifikan selain jangka waktu proses pemberian ijin impor gula. Mekanisme perijinan impor gula Indonesia membutuhkan waktu selama 28 hari untuk memperoleh ijin impor gula karena terdapat tiga perijinan yang harus dimiliki oleh perusahaan yang akan melakukan impor gula untuk pertama kali, tapi untuk selanjutnya pengusaha cukup mengajukan surat persetujuan impor gula tiap kali akan melakukan impor gula.

6) *Non Automatic Licensing*

Import Licensing Agreement tidak memberikan definisi yang rigid mengenai apa itu non-automatic licensing, ILA hanya memberikan batasan bahwa perijinan-perijinan yang tidak diakomodir dalam pengertian automatic licensing, maka mekanisme perijinan tersebut dikategorikan sebagai *non-automatic licensing*. Pengertian ini dijelaskan dalam pasal 3 (1) ILA:

The following provisions, in addition to those in paragraphs 1 through 11 of Article 1, shall apply to non-automatic import licensing procedures. Non-automatic import licensing procedures are defined as import licensing not falling within the definition contained in paragraph 1 of Article 2

Menurut Kartadjoemena dalam buku GATT, WTO dan Hasil Uruguay Round, *non-automatic licensing* didefinisikan bahwa importir tidak dapat ditunjuk langsung atau tidak mendapat pengakuan dari suatu instansi/lembaga sehingga harus melakukan negosiasi dengan pemegang izin impor untuk mengimpor.

Jika bersandar pada pengertian yang diberikan oleh Kartadjoemena, maka kebijakan tata niaga gula yang membatasi importir untuk komoditi gula kristal putih melalui mekanisme Importir Terbatas (IT) dapat dikategorikan sebagai *non-automatic licensing*.

7) Transparansi

Secara garis besar, Import Licensing Agreement menitik beratkan pada azas transparansi, karena banyak pasal yang mengatur mengenai keharusan setiap negara untuk mempublikasikan kebijakan impornya, diantaranya adalah :

- Pasal 1.4 (a) :

The rules and all information concerning procedures for the submission of applications, including the eligibility of persons, firms and institutions to make such applications, the administrative body(ies) to be approached, and the lists of products subject to the licensing requirement shall be published, in the sources notified to the Committee on Import Licensing provided for in Article 4 (referred to in this Agreement as "the Committee"), in such a manner as to enable governments and traders to become acquainted with them.

- Pasal 3.3 :

In the case of licensing requirements for purposes other than the implementation of quantitative restrictions, Members shall publish sufficient information for other Members and traders to know the basis for granting and/or allocating licences.

- Pasal 3.4 :

Where a Member provides the possibility for persons, firms or institutions to request exceptions or derogations from a licensing requirement, it shall include this fact in the information published under paragraph 4 of Article 1 as well as information on how to make such a request and, to the extent possible, an indication of the circumstances under which requests would be considered.

- Pasal 5 :

(a) *Members shall provide, upon the request of any Member having an interest in the trade in the product concerned, all relevant information concerning:*

- (i) *the administration of the restrictions;*
 - (ii) *the import licences granted over a recent period;*
 - (iii) *the distribution of such licences among supplying countries;*
 - (iv) *where practicable, import statistics (i.e. value and/or volume) with respect to the products subject to import licensing. Developing country Members would not be expected to take additional administrative or financial burdens on this account;*
- (b) *Members administering quotas by means of licensing shall publish the overall amount of quotas to be applied by quantity and/or value, the opening and closing dates of quotas, and any change thereof, within the time periods specified in paragraph 4 of Article 1 and in such a manner as to enable governments and traders to become acquainted with them;*
- (c) *in the case of quotas allocated among supplying countries, the Member applying the restrictions shall promptly inform all other Members having an interest in supplying the product concerned of the shares in the quota currently allocated, by quantity or value, to the various supplying countries and shall publish this information within the time periods ... ;*
- (d) *where situations arise which make it necessary to provide for an early opening date of quotas, the information referred to in paragraph 4 of Article 1 should be published within the time-periods... ;*
- (e) *any person, firm or institution which fulfils the legal and administrative requirements of the importing Member shall be equally eligible to apply and to be considered for a licence. If the licence application is not approved, the applicant shall, on request, be given the reason therefor and shall have a right of appeal or review in accordance with the domestic legislation or procedures of the importing Member;*

Dalam pasal-pasal tersebut sangat terlihat bahwa setiap negara anggota diwajibkan untuk melakukan publikasi terhadap semua kebijakan perijinan impor dan prosedur perijinan impornya juga ketika suatu negara melakukan perubahan terhadap kebijakan atau peraturan terkait dengan perijinan impor, hal ini dimaksudkan agar semua negara anggota lain mengetahuinya. Nampak terlihat

bahwa azas transparansi yang banyak diartikulasikan dalam pasal-pasal ILA dijiwai oleh paradigma liberalism, seperti yang dipelopori oleh Adam Smith dan David Ricardo yakni suatu gagasan mengenai kedaulatan pasar dalam proses ekonomi dimana peran negara merupakan peran sekunder yang terbatas sebagai penjamin pasar bebas.¹⁴⁴ kewajiban negara untuk melakukan transparansi kebijakan dengan cara mempublikasikan semua kebijakan yang terkait dengan import licensing dan perubahannya memiliki tujuan semata-mata untuk menghindari terjadinya distorsi pasar dan meminimalisir kerugian secara ekonomi.¹⁴⁵

Dalam rangka untuk menjamin terlaksananya tujuan-tujuan dari ILA, maka ILA juga mengatur mengenai institusi yang dikenal dengan Committee of import licensing yang berfungsi sebagai wadah konsultasi antar sesama negara anggota untuk mencapai tujuan-tujuan objektifnya. Komite inipun berfungsi sebagai lembaga pencatat semua kebijakan yang terkait dengan mekanisme dan prosedur perijinan impor yang diterapkan oleh negara anggota. Hal ini diatur dalam pasal 5 ILA :

1. *Members which institute licensing procedures or changes in these procedures shall notify the Committee of such within 60 days of publication.*
2. *Notifications of the institution of import licensing procedures shall include the following information:*
 - (a) *list of products subject to licensing procedures;*
 - (b) *contact point for information on eligibility;*
 - (c) *administrative body(ies) for submission of applications;*
 - (d) *date and name of publication where licensing procedures are published;*
 - (e) *indication of whether the licensing procedure is automatic or non-automatic according to definitions contained in Articles 2 and 3;*

¹⁴⁴ Mohtar mas'ood, *Ekonomi Politik Internasional dan Pembangunan*, Yogyakarta : Pustaka Pelajar, (2003), hlm. 41

¹⁴⁵ Lihat lebih lanjut dalam Panel dan Appellate Body Report mengenai EC-Poultry case, dokumen nomor WT/DS69/R tanggal 12 Maret 1998 dimana Brazil menggugat EC.

- (f) *in the case of automatic import licensing procedures, their administrative purpose;*
 - (g) *in the case of non-automatic import licensing procedures, indication of the measure being implemented through the licensing procedure; and*
 - (h) *expected duration of the licensing procedure if this can be estimated with some probability, and if not, reason why this information cannot be provided.*
3. *Notifications of changes in import licensing procedures shall indicate the elements mentioned above, if changes in such occur.*
 4. *Members shall notify the Committee of the publication(s) in which the information required in paragraph 4 of Article 1 will be published.*
 5. *Any interested Member which considers that another Member has not notified the institution of a licensing procedure or changes therein in accordance with the provisions of paragraphs 1 through 3 may bring the matter to the attention of such other Member. If notification is not made promptly thereafter, such Member may itself notify the licensing procedure or changes therein, including all relevant and available information.*

Pasal 5 ILA ini selain mengatur mengenai committee of import licensing juga lebih jauh mengatur mengenai kewajiban notifikasi yang harus dilakukan oleh negara anggota terhadap kebijakan perijinan impor yang diterapkan dan setiap perubahannya kepada komite. Jadi, melihat dari pola pengaturan dalam ILA bisa dikatakan bahwa ILA adalah transparansi, melihat banyaknya pasal yang mengatur tentang hal itu.

IV.2. BERKACA PADA KASUS : *POTENTIAL RISK* BAGI INDONESIA

Prinsip single undertaking yang dianut oleh WTO mengharuskan semua negara anggota untuk tunduk pada semua agreement yang telah disepakati, jika menggunakan dasar pijakan seperti itu maka Import Licensing agreement sebagai salah satu Annex dari GATT 1994 harus juga ditaati. Dalam konteks sengketa perdagangan internasional melalui mekanisme *dispute settlement body* dalam WTO, terdapat beberapa kasus yang terkait dengan keberatan suatu negara

- (f) *in the case of automatic import licensing procedures, their administrative purpose;*
 - (g) *in the case of non-automatic import licensing procedures, indication of the measure being implemented through the licensing procedure; and*
 - (h) *expected duration of the licensing procedure if this can be estimated with some probability, and if not, reason why this information cannot be provided.*
3. *Notifications of changes in import licensing procedures shall indicate the elements mentioned above, if changes in such occur.*
 4. *Members shall notify the Committee of the publication(s) in which the information required in paragraph 4 of Article 1 will be published.*
 5. *Any interested Member which considers that another Member has not notified the institution of a licensing procedure or changes therein in accordance with the provisions of paragraphs 1 through 3 may bring the matter to the attention of such other Member. If notification is not made promptly thereafter, such Member may itself notify the licensing procedure or changes therein, including all relevant and available information.*

Pasal 5 ILA ini selain mengatur mengenai committee of import licensing juga lebih jauh mengatur mengenai kewajiban notifikasi yang harus dilakukan oleh negara anggota terhadap kebijakan perijinan impor yang diterapkan dan setiap perubahannya kepada komite. Jadi, melihat dari pola pengaturan dalam ILA bisa dikatakan bahwa ILA adalah transparansi, melihat banyaknya pasal yang mengatur tentang hal itu.

IV.2. BERKACA PADA KASUS : POTENTIAL RISK BAGI INDONESIA

Prinsip single undertaking yang dianut oleh WTO mengharuskan semua negara anggota untuk tunduk pada semua agreement yang telah disepakati, jika menggunakan dasar pijakan seperti itu maka Import Licensing agreement sebagai salah satu Annex dari GATT 1994 harus juga ditaati. Dalam konteks sengketa perdagangan internasional melalui mekanisme *dispute settlement body* dalam WTO, terdapat beberapa kasus yang terkait dengan keberatan suatu negara

anggota WTO terhadap kebijakan domestik mengenai import licensing suatu terhadap negara anggota lain. Menariknya, sengketa tersebut tidak ‘murni’ kasus import licensing tapi issue lain yang mengikut sertakan mekanisme import licensing procedure dalam klaimnya.

Selama ini Indonesia belum pernah digugat oleh negara lain berkenaan dengan penerapan kebijakan import licensing dalam tata niaga gula, tapi perlu kita cermati kasus yang pernah diajukan ke Dispute Settlement WTO untuk mengetahui sejauhmana potential risk yang akan dihadapi Indonesia dari kebijakan domestik tata niaga gula.

Salah satu kasus yang pernah terjadi adalah *EC-Poultry case*.¹⁴⁶ Sorotan utama kasus ini adalah antara Brazil dan European Communities (EC) mengenai *Tariff Rate Quota frozen poultry meat* yang diterapkan oleh EC. Dalam salah satu gugatannya, Brazil mengklaim bahwa EC telah gagal dalam melaksanakan pasal 1 dan 3 Agreement of Import Licensing dalam hal administrasi perizinan impor. Dalam Panel Report dokumen nomor WT/DS69/R tanggal 12 Maret 1998 terlihat bahwa berkaitan dengan import licensing agreement Brazil membagi gugatannya dalam beberapa issue, meliputi : (i) notifikasi, (ii) perubahan mekanisme perijinan, (iii) distorsi perdagangan, (iv) pemberian ijin berdasarkan export performance ; (v) ketidak jelasan perijinan; (vi) Pengeluaran ijin dalam jumlah ekonomi dan pendatang baru; dan (vi) transparansi. Sementara itu EC menolak semua tuduhan itu. Berikut isu yang menjadi pokok gugatan dari Brazil :

a) Notifikasi

Brazil menganggap bahwa EC tidak melakukan notifikasi mengena informasi-informasi penting berkenaan dengan poultry TRQ kepada Komite Impor Licensing WTO berdasarkan pasal 1.4(a) ILA. EC merespon bahwa dia tidak melakukan notifikasi dikarenakan itu tidak jelas apakah licensing agreement itu berlaku untuk TRQ atau tidak sebelum Keputusan Appellate Body dalam kasus Banana III. Lebih lanjut EC juga menganggap bahwa fakta tidak dilakukannya notifikasi tidak bisa dipertimbangkan untuk mengubah keseluruhan rejim menjadi illegal.

¹⁴⁶ Report of The Panel, European Communities – Measures Affecting the importation of certain poultry Products, dokumen nomor WT/DS69/R tanggal 12 Maret 1998

Berikut adalah Pasal 1.4 (a) :

Peraturan-peraturan dan segala informasi berkaitan dengan prosedur untuk pengajuan permohonan, termasuk *persyaratan yang perlu dipenuhi oleh* perorangan, perusahaan, dan lembaga untuk membuat permohonan tersebut, instansi (-instansi) administratif yang harus dihubungi, dan daftar-daftar produk yang dikenakan persyaratan perizinan harus dipublikasikan, di tempat-tempat yang diberitahukan kepada Komite Perizinan Impor sebagaimana tercantum di dalam Pasal 4 (selanjutnya disebut "Komite" di dalam Persetujuan ini), sedemikian rupa agar para pemerintahⁱⁱⁱ dan pedagang dapat mengetahuinya. Penerbitan itu harus dilakukan, bila dapat dijalankan, 21 hari sebelum tanggal mulai berlakunya persyaratan yang dimaksud, tetapi dalam hal mana pun tidak melewati tanggal berlakunya. Setiap pengecualian, penyimpangan atau perubahan dalam atau dari peraturan-peraturan berkaitan dengan prosedur perizinan atau daftar produk-produk yang dikenakan persyaratan perizinan harus juga diterbitkan dengan cara yang sama dan dalam jangka waktu yang sama sebagaimana ditentukan di atas. Salinan terbitan-terbitan ini juga harus disampaikan kepada Sekretariat.

Berdasarkan fakta-akta tersebut, Panel beranggapan bahwa argumentasi EC untuk tidak melakukan notifikasi adalah suatu bentuk kelalaian (*omission*) inkonsistensi terhadap pasal 1(4a). Fakta bahwa semua informasi yang relevan sudah dipublikasikan dan persyaratan administrative dari semua TRQ's agriculture yang terdapat dalam EC sudah dinotifikasikan pada WTO sekarang, menurut Panel adalah bukan merupakan alasan pemaaf dari kewajiban melakukan notifikasi berdasarkan pasal tersebut.

b) Perubahan pengaturan perijinan

Brazil menganggap bahwa seringnya perubahan terhadap pengaturan dan prosedur perijinan berkenaan dengan poultry TRQ membuat kesulitan pemerintah dan pedagang untuk melakukan penyesuaian terhadap pengaturan tersebut, hal ini bertentangan dengan pengaturan dalam pasal 1.4, 3.3, 3.5(b), 3.5(c), 3.5 (d). Lebih lanjut Brazil juga menganggap bahwa tidak semua perubahan pengaturan yang dilakukan itu bertujuan untuk mengurangi ketidakjelasan atau spekulasi perijinan

dan semua perubahan pengaturan tersebut yang ditujukan justru tidak berakibat pada penghapusan spekulasi.

Mengenai isu ini, EC merespon bahwa tidak ada satu klausula pun yang menunjukkan pelarangan dalam agreement yang melarang perubahan prosedur perijinan.

Panel memutuskan bahwa kewajiban transparansi yang disebutkan dalam agreement adalah terbatas pada publikasi pengaturan dan informasi lain yang berkaitan dengan itu. Panel beranggapan bahwa meskipun Brazil mengalami kesulitan yang diakibatkan oleh seringnya perubahan peraturan, tetapi perubahan itu tidak bisa dimaknai secara per se merupakan pelanggaran terhadap pasal 1.4, 3.3, 3.5(b), 3.5(c), 3.5 (d)

c) Distorsi perdagangan

Brazil menganggap bahwa pembagian persentase dalam pasar poultry telah jatuh semenjak pengenalan TRQ tahun 1994, tidak sejalan dengan apa yang diharapkan oleh Brazil. Khususnya, Brazil menganggap bahwa EC telah melakukan pelanggaran terhadap pasal 1.2 dan 3.2 ILA.

Berikut pasal 1.2 :

Para Anggota harus memastikan bahwa prosedur-prosedur administratif yang digunakan untuk melaksanakan *rezim* perizinan impor telah sesuai dengan ketentuan-ketentuan GATT 1994 yang relevan, termasuk segala lampiran dan protokolnya, sebagaimana ditafsirkan di dalam Persetujuan ini, dengan tujuan mencegah distorsi perdagangan yang mungkin timbul dari pelaksanaan prosedur-prosedur tersebut yang tidak wajar, dengan mempertimbangkan tujuan pembangunan ekonomi dan kebutuhan keuangan dan perdagangan dari Negara-Para Anggota berkembang

Pasal 3.2 :

Perizinan non-otomatis tidak boleh berakibat membatasi atau mengganggu impor yang menambah pembatasan yang sudah ada. Prosedur-prosedur perizinan non-otomatis harus, dari segi ruang lingkup dan masa berlakunya, sesuai dengan tindakan yang dilaksanakan dengan prosedur tersebut, dan harus tidak lebih membebaskan secara administratif daripada yang sungguh-sungguh perlu untuk mengatur tindakan yang bersangkutan

Berdasarkan pemeriksaan pada gugatan ini, Panel memutuskan bahwa referensi Brazil pembagian prosentase terkait dengan total exportnya ke pasar EC, mayoritas merupakan perdagangan yang over-trade (duty paid/terkena bea).

dan semua perubahan pengaturan tersebut yang ditujukan justru tidak berakibat pada penghapusan spekulasi.

Mengenai isu ini, EC merespon bahwa tidak ada satu klausula pun yang menunjukkan pelarangan dalam agreement yang melarang perubahan prosedur perijinan.

Panel memutuskan bahwa kewajiban transparansi yang disebutkan dalam agreement adalah terbatas pada publikasi pengaturan dan informasi lain yang berkaitan dengan itu. Panel beranggapan bahwa meskipun Brazil mengalami kesulitan yang diakibatkan oleh seringnya perubahan peraturan, tetapi perubahan itu tidak bisa dimaknai secara per se merupakan pelanggaran terhadap pasal 1.4, 3.3, 3.5(b), 3.5(c), 3.5 (d)

c) Distorsi perdagangan

Brazil menganggap bahwa pembagian persentase dalam pasar poultry telah jatuh semenjak pengenalan TRQ tahun 1994, tidak sejalan dengan apa yang diharapkan oleh Brazil. Khususnya, Brazil menganggap bahwa EC telah melakukan pelanggaran terhadap pasal 1.2 dan 3.2 ILA.

Berikut pasal 1.2 :

Para Anggota harus memastikan bahwa prosedur-prosedur administratif yang digunakan untuk melaksanakan *rezim* perizinan impor telah sesuai dengan ketentuan-ketentuan GATT 1994 yang relevan, termasuk segala lampiran dan protokolnya, sebagaimana ditafsirkan di dalam Persetujuan ini, dengan tujuan mencegah distorsi perdagangan yang mungkin timbul dari pelaksanaan prosedur-prosedur tersebut yang tidak wajar, dengan mempertimbangkan tujuan pembangunan ekonomi dan kebutuhan keuangan dan perdagangan dari Negara-Para Anggota berkembang

Pasal 3.2 :

Perizinan non-otomatis tidak boleh berakibat membatasi atau mengganggu impor yang menambah pembatasan yang sudah ada. Prosedur-prosedur perizinan non-otomatis harus, dari segi ruang lingkup dan masa berlakunya, sesuai dengan tindakan yang dilaksanakan dengan prosedur tersebut, dan harus tidak lebih membebankan secara administratif daripada yang sungguh-sungguh perlu untuk mengatur tindakan yang bersangkutan

Berdasarkan pemeriksaan pada gugatan ini, Panel memutuskan bahwa referensi Brazil pembagian prosentase terkait dengan total exportnya ke pasar EC, mayoritas merupakan perdagangan yang over-trade (duty paid/terkena bea).

Import Licensing Agreement sebagaimana dipergunakan dalam kasus ini hanya terkait dengan 'in-quota trade'.

Putusan Panel ini diperkuat oleh Appellate Body yang menyatakan bahwa

:
In the case before us, the licensing procedure established in Article 1 of Regulation 1431/94 applies, by its terms, only to in-quota trade in frozen poultry meat.⁶⁴ No licensing is required by Regulation 1431/94 for out-of-quota trade in frozen poultry meat. To the extent that the Panel intended merely to reflect the fairly obvious fact that this licensing procedure applies only to in-quota trade, we uphold the finding of the Panel that "[t]he Licensing Agreement, as applied to this particular case, only relates to in-quota trade

Kedua, perijinan yang diterbitkan untuk impor dari Brazil digunakan sepenuhnya, yang menyarankan bahwa efek 'distortive trade' dari diberlakukannya pengaturan perijinan telah diatasi oleh eksportir. Ketiga, jumlah total dari ekspor poultry dari Brazil secara umum mengalami peningkatan. Oleh karena itu, Panel tidak melihat adanya hubungan dari menurunnya pembagian persentase perdagangan dari keseluruhan perdagangan terhadap pelanggaran Import Licensing Agreement.

putusan panel pun dikuatkan oleh appellate Body :

For these reasons, we uphold the finding of the Panel that Brazil has not established that the European Communities has acted inconsistently with either Article 1.2 or Article 3.2 of the Licensing Agreement.

Dengan demikian berdasarkan bukti-bukti yang diajukan oleh Brazil berkenaan dengan pembagian persentase dari EC Poultry market, Panel tidak menemukan bahwa EC telah bertindak inkonsisten terhadap pasal 1.2 dan 3.2 ILA.

d) Pemberian ijin berdasarkan export performance

Brazil menganggap bahwa alokasi yang diberikan oleh EC terhadap perijinan impor yang mendasarkan pada export performance melanggar pasal 1.3 dan 3.5(j) ILA. Sementara itu EC berargumen bahwa tidak ada satu ketentuan pun dalam ILA melarang penggunaan kriteria yang berhubungan dengan export dan berkaitan dengan kegiatan yang dituduhkan itu sudah tidak berlaku lagi (

penghitungan *export performance* hanya diberlakukan untuk periode 26 juni 1994 sampai 1 Juni 1995)

Berikut pasal 1.3 :

‘Peraturan-peraturan untuk prosedur perizinan impor harus netral dalam pelaksanaannya dan diatur secara adil dan merata’

Pasal 3.5 (j) :

‘dalam mengalokasikan izin, Para Anggota hendaknya mempertimbangkan import performance si pemohon...’

Brazil mengemukakan bahwa walaupun tindakan tersebut sudah tidak berlaku lagi tetapi masih efek yang ditimbulkan akibat kebijakan tersebut tidak bisa hilang begitu saja. Oleh karena itu, panel tidak menolak gugatan ini.

Persyaratan mengenai *export performance* terhadap penerbitan perijinan impor nampak tidak biasa, akan tetapi Brazil tidak melakukan elaborasi lebih jauh mengenai bagaimana persyaratan *export performance* dilaksanakan dan bagaimana hal itu berefek pada in-quota *export* terhadap produk poultry dari Brazil.

Panel juga menelaah observasi yang telah dilakukan oleh Appellate Body dalam kasus Banana III, yaitu :

By its very terms, Article 1.3 of The Licensing Agreement clearly applies to the application and administration of import licensing procedures, and requires that this application and administration be ‘neutral...fair and equitable’. Article 1.3 of the licensing agreement does not require the import licensing rules, as such, to be neutral, fair and equitable. Furthermore, the context of article 1.3 -including the preamble, article 1.1 and, in particular, article 1.2 of the Licensing Agreement- support the conclusion that article 1.3 does not apply to import licensing rules.

Berdasarkan keputusan appellate body dalam kasus Banana III, maka Panel berpandangan bahwa penerbitan perijinan yang didasarkan pada *export performance* secara jelas hanya diberlakukan pada rules atau peraturan, bukan pada aplikasi atau prosedur administrasi perijinan impor. Dengan demikian, pasal 1.3 tidak dapat digunakan pada isu ini.

Lebih lanjut panel juga mengemukakan bahwa ketentuan pasal 3.5(j) secara cermat adalah berfungsi sebagai saran dan tidak semestinya melarang pertimbangan faktor-faktor lain selain import performance.

Jadi, berdasarkan alasan-alasan ini panel berpendapat bahwa EC tidak bertindak inkonsisten dengan pasal 1.3 atau 3.5(j) Import Licensing Agreement.

e) Spekulasi perijinan

Brazil melakukan klaim bahwa ketidakjelasan perijinan telah mengecilkan pemanfaatan penuh dari kebijakan TRQ poultry dan tindakan ini mencederai pasal 3.5(h) dan 3.5(j). Sementara itu EC berpendapat bahwa ketentuan-ketentuan tersebut tidak membebaskan persyaratan suatu mandat. Lebih lanjut, EC mengemukakan bahwa hubungan peraturan EC ditetapkan bahwa perijinan tidak boleh dialihkan dengan tujuan untuk menghindari terjadinya spekulasi. Akhirnya, EC berpendapat bahwa poultry TRQ dalam faktanya telah dimanfaatkan sepenuhnya.

Berikut pasal 3.5 (h) :

Dalam mengatur kuota, Para Anggota tidak boleh menghambat pelaksanaannya pengimporan sesuai dengan izin yang telah dikeluarkan, dan tidak boleh menghalangi penggunaan kuota sepenuhnya

Pasal 3.5(j) yang terkait dengan isu ini :

mempertimbangkan import performance si pemohon. Dalam hal ini, harus dipertimbangkan apakah izin-izin yang diberikan kepada pemohon pada masa lampau telah dimanfaatkan sepenuhnya selama jangka waktu terakhir yang diambil sebagai contoh. Dalam halnya izin tersebut tidak dimanfaatkan sepenuhnya, Para Anggota harus menyelidiki penyebabnya dan penyebab tersebut harus dipertimbangkan dalam penjatahan izin baru.

Dalam putusannya panel berpendapat bahwa walaupun memang benar jika exportir dari Brazil mendapatkan kesulitan tambahan ketika melakukan ekspor ke EC market disebabkan oleh spekulasi perijinan tetapi perijinan-perijinan yang dialokasikan untuk impor dari Brazil telah dimanfaatkan seluruhnya. Dengan kata lain, spekulasi dalam perijinan tidak mengurangi pemanfaatan penuh dari TRQ. Dengan demikian, Panel tidak menemukan bahwa EC telah melakukan tindakan yang inkonsisten dengan pasal 3.5(h) atau 3.5(j) ILA untuk kasus ini.

f) Pengeluaran ijin dalam jumlah yang ekonomis dan terhadap pendatang baru

Brazil mengajukan klaim bahwa penjatahan perijinan bahwa setiap pemohon menerima satu ijin yang memperbolehkan untuk melakukan impor sebanyak 5 ton tidak bisa dijadikan pertimbangan bahwa hal ini sesuai dengan ketentuan dalam pasal 3.5(i) terkait dengan penerbitan perijinan dalam jumlah yang ekonomis. Dalam konteks yang sama, Brazil pun mengemukakan bahwa ketiadaan ketentuan mengenai pendatang baru dalam peraturan terkait dengan pelaksanaan poultry TRQ adalah tidak konsisten dengan pasal 3.5 (j) ILA.

Sementara itu, EC berargumentasi bahwa perijinan-perijinan tersebut telah benar-benar diberikan kepada pendatang baru dan penjatahan atau alokasi perijinan dalam jumlah yang kecil dibuat sebagai reaksi dari terjadinya peningkatan jumlah importir.

Berikut pasal 3.5(i) yang dimaksud :

Dalam mengeluarkan izin-izin, Para Anggota harus mempertimbangkan kepatuhan mengeluarkan izin untuk produk dalam jumlah ekonomis

Lebih lanjut dalam pasal 3.5 (j) :

Dalam menjatahkan izin, Para Anggota hendaknya mempertimbangkan kinerja impor si pemohon. Dalam hal ini, harus dipertimbangkan apakah izin-izin yang diberikan kepada pemohon pada masa lampau telah dimanfaatkan sepenuhnya selama jangka waktu terakhir yang diambil sebagai contoh. Dalam halnya izin tersebut tidak dimanfaatkan sepenuhnya, Para Anggota harus menyelidiki penyebabnya dan penyebab tersebut harus dipertimbangkan dalam penjatahan izin baru. Pembagian izin yang wajar di antara para pengimpor baru harus juga dipertimbangkan, dengan memperhatikan kepatuhan mengeluarkan izin untuk produk dalam jumlah ekonomis. Dehubungan dengan itu, pertimbangan khusus hendaknya diberikan kepada para pengimpor yang mengimpor produk-produk yang berasal dari Para Anggota negara berkembang dan, pada khususnya Para Anggota terbelakang.

Panel mencatat mengenai argumentasi yang digunakan oleh Brazil bahwa para eksportir dari Brazil menemui kesulitan dalam melakukan transaksi dengan menggunakan perijinan untuk quota dalam jumlah yang kecil, yang didengar di Thailand sebagai *third party submission* juga. Meskipun terjadinya penurunan rata-rata dalam jumlah pemberian kuota per perijinan dapat menyebabkan masalah bagi pedagang, tetapi pada saat yang sama total TRQ telah dimanfaatkan

sepenuhnya. Maka faktanya adalah perijinan-perijinan tersebut telah dimanfaatkan sepenuhnya, hal itu memperlihatkan bahwa jumlah yang diberikan masih memiliki nilai 'ekonomis', terutama adanya kombinasi jumlah yang signifikan dalam *over quota trade*.

Dengan demikian, panel tidak menemukan bahwa EC telah melakukan tindakan yang inkonsisten dengan pasal 3.5(i) dan 3.5(j) ILA dalam kasus ini.

g) Transparansi

Brazil mengajukan klaim bahwa tidak adanya transparansi yang dilakukan pada pelaksanaan poultry TRQ. Menurut Brazil, ketidakmampuan pedagang dalam menentukan penyerahan impor dilakukan di dalam atau diluar TRQ menunjukkan bahwa EC tidak melakukan sistem perijinan dengan cara yang transparan. Secara spesifik Brazil mengklaim bahwa EC telah melakukan pelanggaran terhadap pasal 3.5(a)(iii) dan (iv) yakni ketentuan mengenai informasi.

Berikut pasal 3.5(a) terkait dengan hal tersebut :

Para Anggota harus memberikan, atas permintaan setiap Para Anggota yang berkepentingan di dalam perdagangan produk yang bersangkutan, segala informasi yang ada hubungannya mengenai : ... (iii) penyebaran izin tersebut di antara negara-negara pemasok; (iv) jika dapat dilaksanakan, statistik-statistik impor (yaitu nilai dan/atau volume) produk-produk yang dikenakan perizinan impor. Para Anggota berkembang tidak akan diharapkan menanggung beban administratif atau finansial tambahan untuk penyediaan statistik.

Panel berpendapat bahwa pasal 3.5(a) ditujukan secara pada kondisi tertentu dalam melaksanakan sebuah skema perijinan impor, dilaksanakan atas permintaan dari negara anggota. Maka jelaslah bahwa pasal 3.5(a) tidak mewajibkan negara anggota untuk menyediakan secara sukarela informasi yang relevan dan lengkap dan juga data *statistik* mengenai volume dan nilai impor serta pendistribusian perijinan diantara negara anggota. Brazil tidak menunjukkan bahwa telah terjadi sebuah kasus terkait dengan kegagalan EC dalam memberikan informasi yang dibutuhkan meskipun Brazil telah memintanya.

Putusan panel inipun dikuatkan oleh Appellate Body yang menyatakan bahwa:

In the light of the existence of express provisions in Article 3.5(a) of the Licensing Agreement relating to transparency on which the Panel did in fact make findings, we do not believe that the Panel erred by refraining from examining Brazil's "comprehensive" claim relating to a general principle of transparency purportedly underlying the Licensing Agreement.

h) Kesimpulan

Panel menyimpulkan bahwa Brazil tidak mempertunjukkan pelanggaran Import Licensing Agreement oleh EC, kecuali kegagalan untuk melakukan notifikasi mengenai informasi penting berkenaan dengan poultry TRQ kepada Komite Import Licensing berdasarkan pasal 1.4 (a) *Import Licensing Agreement*.

Mencermati kasus EC-Poultry, nampak bahwa Kepmenperindag nomor 527/MPP/Kep/9/2004 tentang Ketentuan Impor Gula berpotensi untuk terkena gugatan dari negara anggota WTO lain. Adanya pengaturan mengenai waktu pelaksanaan impor gula atau kebijakan 'buka tutup' kran impor cukup krusial karena dapat dianggap oleh negara lain sebagai tindakan yang menimbulkan distorsi dalam perdagangan, walaupun penulis berpendapat bahwa kebijakan 'buka tutup' kran impor ini harus tetap dipertahankan sebagai upaya untuk meminimalisasi kerugian industri gula dalam negeri.

Dalam kasus EC-Poultry, Panel dan Appellate Body tidak terlalu mempermasalahkan adanya perubahan kebijakan terhadap mekanisme prosedur impor yang diberlakukan di negara anggota selama dilakukan publikasi yang dimaksudkan agar negara anggota lain mengetahuinya dan juga dilakukannya notifikasi kepada *committee of import licensing*.

Oleh karena itu, penulis melihat bahwa kebijakan tata niaga gula di Indonesia yang saat ini dilakukan melalui Kepmenperindag nomor 527/MPP/Kep/9/2004 tentang Ketentuan Impor Gula meskipun memiliki potensi sebagai alas gugatan di appellate Body, bisa tetap diberlakukan dengan syarat dilakukannya azas transparansi dalam setiap perubahan kebijakan yang dilakukan. Namun perlu dicermati juga mengenai beberapa pasal yang cukup krusial dalam Kebijakan tata niaga gula kita.

In the light of the existence of express provisions in Article 3.5(a) of the Licensing Agreement relating to transparency on which the Panel did in fact make findings, we do not believe that the Panel erred by refraining from examining Brazil's "comprehensive" claim relating to a general principle of transparency purportedly underlying the Licensing Agreement.

h) Kesimpulan

Panel menyimpulkan bahwa Brazil tidak mempertunjukkan pelanggaran Import Licensing Agreement oleh EC, kecuali kegagalan untuk melakukan notifikasi mengenai informasi penting berkenaan dengan poultry TRQ kepada Komite Import Licensing berdasarkan pasal 1.4 (a) *Import Licensing Agreement*.

Mencermati kasus EC-Poultry, nampak bahwa Kepmenperindag nomor 527/MPP/Kep/9/2004 tentang Ketentuan Impor Gula berpotensi untuk terkena gugatan dari negara anggota WTO lain. Adanya pengaturan mengenai waktu pelaksanaan impor gula atau kebijakan 'buka tutup' kran impor cukup krusial karena dapat dianggap oleh negara lain sebagai tindakan yang menimbulkan distorsi dalam perdagangan, walaupun penulis berpendapat bahwa kebijakan 'buka tutup' kran impor ini harus tetap dipertahankan sebagai upaya untuk meminimalisasi kerugian industri gula dalam negeri.

Dalam kasus EC-Poultry, Panel dan Appellate Body tidak terlalu mempermasalahkan adanya perubahan kebijakan terhadap mekanisme prosedur impor yang diberlakukan di negara anggota selama dilakukan publikasi yang dimaksudkan agar negara anggota lain mengetahuinya dan juga dilakukannya notifikasi kepada *committee of import licensing*.

Oleh karena itu, penulis melihat bahwa kebijakan tata niaga gula di Indonesia yang saat ini dilakukan melalui Kepmenperindag nomor 527/MPP/Kep/9/2004 tentang Ketentuan Impor Gula meskipun memiliki potensi sebagai alas gugatan di appellate Body, bisa tetap diberlakukan dengan syarat dilakukannya azas transparansi dalam setiap perubahan kebijakan yang dilakukan. Namun perlu dicermati juga mengenai beberapa pasal yang cukup krusial dalam Kebijakan tata niaga gula kita.

BAB V

KESIMPULAN

1. Kesimpulan Sebagai Jawaban Atas Rumusan Permasalahan Pertama :

ILA WTO sebagai salah satu annex dalam GATT 1994 tentu tidak bisa dipandang sebagai entitas yang berdiri sendiri dan terpisah dari keberadaan WTO sebagai lembaga inti yang mengatur perdagangan internasional, maka konstelasi yang melingkupi ILA juga tidak bisa dipisahkan dari WTO itu sendiri. Dalam pembahasan yang telah dilakukan oleh penulis dengan melakukan analisis hermeneutik (bedah sejarah), terlihat bahwa secara umum WTO mengusung paradigma liberalisme yang berakar pada pemikiran Adam Smith dan David Ricardo. Paradigma ini yang kemudian diserap oleh JM Keynes dalam gagasannya yang bernama *embedded liberalism* (liberalisme terkendali), paradigma Keynes inilah yang secara langsung memberikan pengaruh pada terbentuknya sistem Bretton Wood . Sistem Bretton Wood merupakan artikulasi dari suatu dominasi negara-negara pemenang perang Dunia II yang ingin melakukan stabilisasi ekonomi dunia melalui tiga pilar utamanya yaitu Dana Moneter Internasional (*International Monetary Fund/IMF*), Bank Dunia dalam bentuk *International Bank for Reconstruction and Development* (IBRD) serta organisasi perdagangan dunia (semula dirancang dalam bentuk *International Trade Organization*), yang kemudian muncul dalam bentuk *General Agreement in Tariffs and Trades* (GATT) pada 1947. Dengan menilik fakta sejarah mengenai pendirian GATT tersebut, maka sesungguhnya terdapat perbedaan paradigma dan ketimpangan posisi sejak awal pembentukannya. Berpedoman pada pendapat Stieglitz mengenai ketimpangan posisi banyak penguasa negara-negara, khususnya yang pernah dijajah. Menurutnya, Banyak negara masih terperangkap dalam *colonialized mind*, menganggap bahwa resep-resep kesejahteraan, perbaikan ekonomi dan "pembangunan" dari negara-negara para tuan besar yang mendominasi lembaga-lembaga ekonomi internasional sebagai yang paling manjur. Sementara itu negara-negara dan lembaga-lembaga kreditor juga terperangkap

dalam mentalitas penjajah, sebagai apa yang disebut "*white man burden*" dan mengira bahwa mereka yang paling tahu apa yang terbaik bagi negara berkembang. Maka dapat ditarik kesimpulan bahwa proses pembentukan WTO dan perundingan-perundingan perdagangan yang dilakukan selama ini dilakukan dalam posisi yang tidak seimbang sehingga menimbulkan kondisi yang tidak seimbang pula antara negara maju dan negara berkembang. Berkaca dari kondisi tersebut, dengan mengadaptasi pandangan John Rawls mengenai '*veil of ignorance*', menurut pandangan penulis, sesungguhnya suatu sistem yang adil dalam suatu komunitas baik negara, maupun komunitas dan institusi internasional, hanya akan dicapai apabila semua orang berada pada "*original position*-nya", sebagaimana ini juga dihipotesakan oleh *John Rawls*. Yaitu bahwa semua orang berada pada kondisi dan suasana yang benar-benar sama, dalam artian tidak ada kedudukan yang timpang. Teori ini digunakan untuk mengukur posisi antara negara yang terlibat dalam pembentukan GATT 1947 maupun WTO melihat komposisi dan posisi negara yang terlibat saat itu serta hubungan keterikatan satu sama lain apakah semua negara yang terlibat itu memiliki starting point yang sama atau tidak. Karena ketika negara-negara tersebut tidak berada pada posisi yang sama maka penulis berasumsi bahwa agreement yang dihasilkan adalah merupakan sebagai bentuk artikulasi dari adanya dominasi.

Dalam konteks tata niaga gula di Indonesia, konstelasi yang melingkupinya tidak terlepas dari perkembangan politik dan ekonomi dari waktu ke waktu, tapi dalam pola tersebut terdapat benang merah yang menjadi spirit dari tiap kebijakan yaitu ekonomi pancasila. Dalam hal ini terutama tampak jelas dalam hal semangat perlindungan terhadap industri gula nasional yang didalamnya terlibat ekonomi rakyat dengan jumlah sangat signifikan. Dalam industri gula, sangat Nampak adanya keterlibatan petani, pedagang dan pekerja pabrik yang hampir dapat dipastikan semuanya adalah rakyat Indonesia, dan dengan melindungi mereka melalui kebijakan maka sesungguhnya negara telah melaksanakan amanat konstitusi dan dasar negara. Kepmenperindag Nomor 527/MPP/Kep/9/2004 tentang Ketentuan Impor Gula telah menyerap paradigma kepentingan nasional yang bersumber dari

konstitusi dimana didalamnya mengatur ketentuan-ketentuan yang melindungi kepentingan masyarakat.

2. Kesimpulan Sebagai Jawaban Atas Rumusan Permasalahan Kedua :

Setelah dilakukannya analisis terhadap kaidah-kaidah hukum yang terkandung dalam Import Licensing Agreement (ILA) dan peraturan-peraturan domestik yang mengatur tata niaga gula terlihat bahwa pada dasarnya kedua pengaturan ini memiliki paradigma yang berbeda sehingga terdapat beberapa ketentuan dalam pengaturan impor gula yang berbeda dan cukup krusial jika dihadapkan dengan ILA. Namun jika kita mencermati pola dari kasus ILA yang pernah terjadi di Dispute Settlement Body (DSB) WTO, nampak bahwa terdapat beberapa pasal dari ILA yang tidak bisa diartikan secara per se sehingga harus dilihat secara komprehensif akibat yang ditimbulkan dari penerapan sebuah kebijakan yang dianggap melanggar ILA. Dalam kasus EC-Poultry, Panel dan Appellate Body tidak terlalu mempermasalahkan adanya perubahan kebijakan terhadap mekanisme prosedur impor yang diberlakukan di negara anggota selama dilakukan publikasi yang dimaksudkan agar negara anggota lain mengetahuinya dan juga dilakukannya notifikasi kepada *committee of import licensing*.

Oleh karena itu, penulis melihat bahwa kebijakan tata niaga gula di Indonesia yang saat ini dilakukan melalui Kepmenperindag nomor 527/MPP/Kep/9/2004 tentang Ketentuan Impor Gula meskipun memiliki potensi sebagai alas gugatan di *appellate Body*, bisa tetap diberlakukan namun dengan secara ketat dengan syarat dilakukannya azas transparansi dalam setiap perubahan kebijakan yang dilakukan. Namun perlu dicermati juga mengenai beberapa pasal yang cukup krusial dalam Kebijakan tata niaga gula kita.

3. Kesimpulan Sebagai Jawaban Atas Rumusan Permasalahan Ketiga:

Berbicara mengenai sebuah kebijakan maka kita harus mempertimbangkan berbagai macam resiko, kebijakan yg baik adalah

kebijakan yang bisa meminimalisir resiko-resiko tersebut. Pengaturan mengenai tata niaga gula menurut penulis memiliki dua dimensi resiko yaitu:

- a. Resiko Rawan gugat dari negara anggota WTO lain karena Indonesia telah meratifikasi WTO sehingga terdapat kemungkinan pengaturan tata niaga gula dianggap sebagai import licensing yang digunakan sebagai *barrier*.
- b. Jika konfigurasi pengaturan tata niaga gula tidak dibuat untuk melindungi kepentingan nasional maka akan berpotensi menimbulkan gejolak sosial, ekonomi dan politik karena dianggap bertentangan dengan konsepsi dasar negara yang tertuang dalam Pancasila dan UUD 1945.

Adapun Kepmenperindag Nomor 527/MPP/Kep/9/2008 tentang Ketentuan Impor Gula yang dalam beberapa hal yang disinyalir menyimpang dari ketentuan ILA WTO, menurut pandangan penulis sebenarnya adalah masalah *potential risk* saja, karena sesungguhnya resiko-resiko seperti resiko hukum dan ekonomi akan terjadi ketika terjadi gugatan terhadap kebijakan tersebut. Meskipun demikian, pemberlakuan kepmen tersebut seyogyanya dilakukan dengan cara yang elegan, yaitu dalam artian tidak secara nyata melanggar ketentuan dalam ILA-WTO yang secara *per se* dilarang. Sepanjang tidak ada gugatan, maka sesungguhnya resiko tersebut tidak pernah terjadi. Karena di sisi lain pemberlakuan Kepmenperindag itu sesungguhnya telah meminimalisir resiko sosial dan ekonomi (kerugian petani dan industri dalam negeri) kemungkinan kerugian petani dan ketidakpuasan masyarakat karena kegagalan negara memenuhi kebutuhan perlindungan terhadap industri dan petani dalam negeri.

Dari dua pertimbangan *potensial risk* tersebut, penulis berkesimpulan bahwa pemerintah Indonesia sebaiknya tetap memberlakukan pengaturan tata niaga gula melalui Kepmenperindag Nomor 527/MPP/Kep/9/2008 tentang Ketentuan Impor Gula namun akan lebih baik jika ketentuan yang mengatur tentang tata niaga gula di Indonesia dibuat dalam regulasi yg lebih bersifat tetap dan jangka panjang sehingga relatif lebih aman dari intervensi politik. Sehingga akan lebih baik jika di Indonesia segera dibuat regulasi perdagangan

kebijakan yang bisa meminimalisir resiko-resiko tersebut. Pengaturan mengenai tata niaga gula menurut penulis memiliki dua dimensi resiko yaitu:

- a. Resiko Rawan gugat dari negara anggota WTO lain karena Indonesia telah meratifikasi WTO sehingga terdapat kemungkinan pengaturan tata niaga gula dianggap sebagai import licensing yang digunakan sebagai *barrier*.
- b. Jika konfigurasi pengaturan tata niaga gula tidak dibuat untuk melindungi kepentingan nasional maka akan berpotensi menimbulkan gejolak sosial, ekonomi dan politik karena dianggap bertentangan dengan konsepsi dasar negara yang tertuang dalam Pancasila dan UUD 1945.

Adapun Kepmenperindag Nomor 527/MPP/Kep/9/2008 tentang Ketentuan Impor Gula yang dalam beberapa hal yang disinyalir menyimpang dari ketentuan ILA WTO, menurut pandangan penulis sebenarnya adalah masalah *potential risk* saja, karena sesungguhnya resiko-resiko seperti resiko hukum dan ekonomi akan terjadi ketika terjadi gugatan terhadap kebijakan tersebut. Meskipun demikian, pemberlakuan kepmen tersebut seyogyanya dilakukan dengan cara yang elegan, yaitu dalam artian tidak secara nyata melanggar ketentuan dalam ILA-WTO yang secara *per se* dilarang. Sepanjang tidak ada gugatan, maka sesungguhnya resiko tersebut tidak pernah terjadi. Karena di sisi lain pemberlakuan Kepmenperindag itu sesungguhnya telah meminimalisir resiko sosial dan ekonomi (kerugian petani dan industri dalam negeri) kemungkinan kerugian petani dan ketidakpuasan masyarakat karena kegagalan negara memenuhi kebutuhan perlindungan terhadap industri dan petani dalam negeri.

Dari dua pertimbangan *potensial risk* tersebut, penulis berkesimpulan bahwa pemerintah Indonesia sebaiknya tetap memberlakukan pengaturan tata niaga gula melalui Kepmenperindag Nomor 527/MPP/Kep/9/2008 tentang Ketentuan Impor Gula namun akan lebih baik jika ketentuan yang mengatur tentang tata niaga gula di Indonesia dibuat dalam regulasi yg lebih bersifat tetap dan jangka panjang sehingga relatif lebih aman dari intervensi politik. Sehingga akan lebih baik jika di Indonesia segera dibuat regulasi perdagangan

yang akan menjadi *umbrella act* yang mengatur tata niaga produk-produk strategis demi kepentingan nasional.



DAFTAR REFERENSI

PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 1994 Tentang Pengesahan *Agreement Establishing The World Trade Organization* (Persetujuan Pembentukan Organisasi Perdagangan Dunia

Import Licensing Agreement (ILA) - WTO

Kepmenperindag Nomor : 527/Kep/MPP/9/2004 Tentang Ketentuan Impor Gula

Kepmenperindag Nomor :31/M-Dag/Per/7/2007 Tentang Angka Pengenal Importir (API).

Kepmenperindag Nomor :141/MPP/Kep/3/2002 Tentang Nomor Pengenal Importir Khusus (NPIK)

BUKU

Adian, Donny Gahril, *Pilar-pilar Filsafat Kontemporer*, Jalasutra, Jogjakarta, 2002.

Arifin, Bustanul, dkk. *Pembangunan Pertanian Paradigma Kebijakan dan Strategi Revitalisasi*, Grasindo, 2005.

Azhary, *Negara Hukum Indonesia, Analisis Yuridis Normatif Tentang Unsur-Unsurnya*, UI-press, Jakarta, 1995.

Bhala, Raj. *International Trade Law: Theory and Practice*, Volume 1, Second Edition, Lexis Publishing, New York, 2000.

Bossche, Peter Van den. *The Law and Policy of the World Trade Organization Text, Cases and Materials*, Sixth printing, Cambridge University Press, Cambridge, 2007.

Brotosusilo, Agus, et al., *Penulisan Hukum: Buku Pegangan Dosen..* Konsorsium Ilmu Hukum, Departemen PDK, Jakarta, 1994.

Direktorat Perdagangan, Perindustrian, Investasi dan HKI, Direktorat Jenderal Multilateral Departemen Luar Negeri RI Edisi Keempat.(2006).

Isaak, Robert J, *Ekonomi Politik Internasional* (International Political Economy), diterjemahkan oleh Muhadi Sugiono, Yogyakarta: PT. Tiara Wacana Yogya, 1995

- Jackson, John H. et.al, *Legal Problem of International Economic Relations*, Fourth Edition, West Group, United States of America, 2002.
- Kartadjoemena, H.S. *GATT, WTO dan Hasil Uruguay Round*, UI Press, Cetakan Kedua, Jakarta, 1998.
- , *Substansi Perjanjian GATT/WTO Dan Mekanisme Penyelesaian Sengketa Sistem, Kelembagaan, Prosedur, Implementasi, dan Kepentingan Negara Berkembang*, Jakarta, Penerbit UI Press, 2000
- Mas'ood, Mohtar. *Ekonomi Politik Internasional dan Pembangunan*, Yogyakarta : Pustaka Pelajar, 2003
- Palmer, Richard E. *Hermeneutika, Teori Baru Mengenai Interpretasi (terjemahan dari karya asli; Hermeneutics, Interpretation Theory in schleiermacher, Dilthey, Heidegger, and Gadamer)*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2005.
- Rawls, John. *A Theory Of Justice*, Cambridge: Belknap Press, 1971.
- Salman, H.R. Otje, dkk. *Teori Hukum Mengingat, Mengumpulkan, dan Membuka Kembali*, PT. Refika Aditama, Bandung, 2007
- Soerjono, Soekanto. *Pengantar Penelitian Hukum*, Cetakan Ketiga, Universitas Indonesia (UI-Press), Jakarta, 2007.
- Stiglitz, Joseph E. *Globalization And Its Discontent*, W.W Norton & Company, Inc, New York, 2003.
- _____, *Making Globalization Work Menyiasati Globalisasi Menuju Dunia yang Lebih Adil*, PT. Mizan Pustaka, Bandung, 2006.
- Sjahrir, 1987, *Kebijaksanaan Negara: Konsistensi dan Implementasi*, LP3ES, Jakarta, 1987
- Wasino, *Kapitalisme Bumi Putra: Perubahan Masyarakat Mangkunegaran*, LKIS Yogyakarta, 2008.
- World Trade Organization, *The Legal Texts The Result of the Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiation*, Thirteenth printing, Cambridge University Press, New York, 2007.

JURNAL, MAKALAH DAN PUBLIKASI

Panel dan Appellate Body Report on EC-Poultry, dokumen nomor WT/DS69/R tanggal 12 Maret 1998

[Type text]

Brotosusilo, Agus, dkk. *Analisis Dampak Yuridis Ratifikasi Final Act–Uruguay Round*, Program Pascasarjana Universitas Indonesia Dalam Rangka Kerjasama Dengan Departemen Perdagangan RI, Jakarta, Maret 2005.

_____, *WTO Agreement : Self Executing ?!*, Bahan untuk Mata Kuliah " *International Trade Law and Economics*" pada Program Master in International Law, Pascasarjana Ilmu Hukum – Universitas Indonesia, semester Genap, 2008

Ditjen Perkebunan, Departemen Pertanian Stakeholders Pergulaan Nasional, Roadmap Swasembada Gula Nasional, , 2006

Hadi, Prajogo U. dkk., *Dampak Kebijakan Proteksi Terhadap Ekonomi Gula Indonesia*, Jurnal Agro Ekonomi, volume 23 no. 1, Mei 2005.

Hadi Soesastro, ed., *Pemikiran dan Permasalahan Ekonomi di Indonesia dalam Setengah abad terakhir*, Kanisius, 2005

Harsono , *Ekonomi Pancasila* di edit oleh Mubyarto dan Boediono (BPFE, Yogyakarta, 1997)

Krauss, Melvyn. "How Nations Grow Rich" *Dalam International Trade Law : Theory And Practices Volume 1*, Edited By Raj Bhala, Rosewood Drive, Denvers : The Lexis Publishing, 2000.

Mubyarto, *Dengan Ekonomi Pancasila Menyiasati Globalisasi*, Makalah Untuk Diskusi Terbatas Pustep-Ugm Dan Fortagama, 17 Januari 2003

-----, "Beberapa Ciri dan Landasan Pikiran Sistem Ekonomi Pancasila," dalam, *Sistem Ekonomi dan Demokrasi Ekonomi*, Sri Edi Swasono [ed.], UI Press, Jakarta

Nahdodin, dkk. *Evalusi Terhadap Kinerja Surat Menteri Perindustrian dan Perdagangan Nomor 643/MPP/Kep/LX/2002*, Pusat Penelitian perkebunan Gula Indonesia (P3GI), 2008.

Pauwelyn, Joost. *Trade Inequality, and Justice: Toward a Liberal Theory of Just Trade*,: The George Washington International Law Review, New York, 2005.

Pulungan , M. Sofyan, *Pengaruh Neo Liberalisme Terhadap Politik Hukum di Indonesia: Studi Tentang pergeseran Kebijakan Industri Gula Nasional Pasca penandatanganan Letter of Intent (LoI) IMF*, Jurnal Hukum dan pembangunan 34 (1) Maret 2004

Rahardjo , Dawam, *Ekonomi Pancasila Dalam Tinjauan Filsafat Ilmu*, Bahan Mata Kuliah, 2007

[Type text]

Salim, Emil, "Sistem Ekonomi Pancasila," Prisma, No. 5, Mei 1979

Warrouw, Adolf. *Sistem Perdagangan Multilateral Dalam Kerangka WTO Suatu Observasi Terhadap "Rule Based System"*, Jurnal Hukum Internasional volume 1 Nomor 2 Januari 2004, Lembaga Pengkajian Hukum Internasional, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2004.

Widdiyanto, Sulistiyo, *Tantangan Kebijakan Tata Niaga Impor di Forum WTO*, Ditjen KPI, Departemen Perdagangan, 2007

ARTIKEL DAN JURNAL ONLINE

Adam Smith, *An Inquiry Into the Nature and Causes the Wealth of Nation*, <http://metalibri.incubadora.fapesp.bar>, diakses pada tanggal 19 Nopember 2008

Sejarah bretton wood system lihat lebih lanjut dalam <http://www.polsci.ucsb.edu/faculty/cohen/inpress/bretton.html>

-----, <http://www.polsci.ucsb.edu/faculty/cohen/inpress/bretton.html>

Frank J. Garcia, *Globalization and the Theory of International Law*, dalam <http://international.westlaw.com/signon/default.wl?db=PROFILER%2DWLD&docname=0283001201&findtype=h&FN=%5Ftop&mt=WLIGeneralSubscription&path=%2Ffind%2Fdefault%2Ewl&rs=WLIN7%2E11&strRecreate=no&sv=Split&utid=%7B3CD54926%2DBDE8%2D4D8E%2DBE01%2D40C776BD9789%7D&vr=2%2E0&bhcp=1>, diakses tanggal 10 Desember 2007.

John Maynard Keynes, *The General Theory of Employment, Interest and money, Chapter 24*, Published by Marxist.org, 2002, diakses tanggal 11 Desember 2008

Mubyarto, *Pelaksanaan Sistem Ekonomi Pancasila Di Tengah Praktek Liberalisasi Ekonomi Di Indonesia*, [Http://www.Ekonomirakyat.Org/Edisi 11/Artikel 1.Htm](Http://www.Ekonomirakyat.Org/Edisi%2011/Artikel%201.Htm), Diakses Pada Tanggal 19 Nopember 2008.

Perundingan WTO Gagal, (http://72.14.235.132/search?q=cache:A-vMFAV6_MkJ:www.jawapos.co.id/halaman/index.php%3Fact%3Ddetail%26nid%3D15395+mari+elka+pangestu+ministerial+meeting+wto+2008&hl=id&ct=clnk&cd=8&gl=id), diakses tanggal 14 November 2008

<http://www.dfat.gov.au/aii/publications/bab11/untuk.html>, diakses tanggal 17 Desember 2008

[Type text]

"keturunan Cina dari masa ke masa" dalam majalah Tempo Edisi 21/XX/21 Juli 1990,

[http://72.14.235.132/search?q=cache:s2D7fHl_VhgJ:majalah.tempointeraktif.com/id/cetak/1990/07/21/NAS/mbm.19900721.NAS19066.id.html+Kian+Gwan+\(Oei+Tiong+Ham+Concern\)&hl=id&ct=clnk&cd=10&gl=id](http://72.14.235.132/search?q=cache:s2D7fHl_VhgJ:majalah.tempointeraktif.com/id/cetak/1990/07/21/NAS/mbm.19900721.NAS19066.id.html+Kian+Gwan+(Oei+Tiong+Ham+Concern)&hl=id&ct=clnk&cd=10&gl=id) , diakses tanggal 25 November 2008,

Subiako Tjokroweroyo, diambil dari <http://www.damandiri.or.id> diakses pada tanggal 10 desember 2008

WEBSITE

www.wto.org

www.worldtradelaw.net

www.depdag.go.id

www.ekonomikerakyatan.org

www.unisosdem.org



[Type text]

AGREEMENT ON IMPORT LICENSING PROCEDURES

Members,

Having regard to the Multilateral Trade Negotiations;

Desiring to further the objectives of GATT 1994;

Taking into account the particular trade, development and financial needs of developing country Members;

Recognizing the usefulness of automatic import licensing for certain purposes and that such licensing should not be used to restrict trade;

Recognizing that import licensing may be employed to administer measures such as those adopted pursuant to the relevant provisions of GATT 1994;

Recognizing the provisions of GATT 1994 as they apply to import licensing procedures;

Desiring to ensure that import licensing procedures are not utilized in a manner contrary to the principles and obligations of GATT 1994;

Recognizing that the flow of international trade could be impeded by the inappropriate use of import licensing procedures;

Convinced that import licensing, particularly non-automatic import licensing, should be implemented in a transparent and predictable manner;

Recognizing that non-automatic licensing procedures should be no more administratively burdensome than absolutely necessary to administer the relevant measure;

Desiring to simplify, and bring transparency to, the administrative procedures and practices used in international trade, and to ensure the fair and equitable application and administration of such procedures and practices;

Desiring to provide for a consultative mechanism and the speedy, effective and equitable resolution of disputes arising under this Agreement;

Hereby *agree* as follows:

Article 1

General Provisions

1. For the purpose of this Agreement, import licensing is defined as administrative procedures¹ used for the operation of import licensing regimes requiring the submission of an application or other documentation (other than that required for customs purposes) to the relevant administrative body as a prior condition for importation into the customs territory of the importing Member.

¹ Those procedures referred to as "licensing" as well as other similar administrative procedures.

2. Members shall ensure that the administrative procedures used to implement import licensing regimes are in conformity with the relevant provisions of GATT 1994 including its annexes and protocols, as interpreted by this Agreement, with a view to preventing trade distortions that may arise from an inappropriate operation of those procedures, taking into account the economic development purposes and financial and trade needs of developing country Members.²

3. The rules for import licensing procedures shall be neutral in application and administered in a fair and equitable manner.

4. (a) The rules and all information concerning procedures for the submission of applications, including the eligibility of persons, firms and institutions to make such applications, the administrative body(ies) to be approached, and the lists of products subject to the licensing requirement shall be published, in the sources notified to the Committee on Import Licensing provided for in Article 4 (referred to in this Agreement as "the Committee"), in such a manner as to enable governments³ and traders to become acquainted with them. Such publication shall take place, whenever practicable, 21 days prior to the effective date of the requirement but in all events not later than such effective date. Any exception, derogations or changes in or from the rules concerning licensing procedures or the list of products subject to import licensing shall also be published in the same manner and within the same time periods as specified above. Copies of these publications shall also be made available to the Secretariat.

(b) Members which wish to make comments in writing shall be provided the opportunity to discuss these comments upon request. The concerned Member shall give due consideration to these comments and results of discussion.

5. Application forms and, where applicable, renewal forms shall be as simple as possible. Such documents and information as are considered strictly necessary for the proper functioning of the licensing regime may be required on application.

6. Application procedures and, where applicable, renewal procedures shall be as simple as possible. Applicants shall be allowed a reasonable period for the submission of licence applications. Where there is a closing date, this period should be at least 21 days with provision for extension in circumstances where insufficient applications have been received within this period. Applicants shall have to approach only one administrative body in connection with an application. Where it is strictly indispensable to approach more than one administrative body, applicants shall not need to approach more than three administrative bodies.

Sangat diperluhan

7. No application shall be refused for minor documentation errors which do not alter basic data contained therein. No penalty greater than necessary to serve merely as a warning shall be imposed in respect of any omission or mistake in documentation or procedures which is obviously made without fraudulent intent or gross negligence.

8. Licensed imports shall not be refused for minor variations in value, quantity or weight from the amount designated on the licence due to differences occurring during shipment, differences incidental to bulk loading and other minor differences consistent with normal commercial practice.

² Nothing in this Agreement shall be taken as implying that the basis, scope or duration of a measure being implemented by a licensing procedure is subject to question under this Agreement.

³ For the purpose of this Agreement, the term "governments" is deemed to include the competent authorities of the European Communities.

9. The foreign exchange necessary to pay for licensed imports shall be made available to licence holders on the same basis as to importers of goods not requiring import licences.
10. With regard to security exceptions, the provisions of Article XXI of GATT 1994 apply.
11. The provisions of this Agreement shall not require any Member to disclose confidential information which would impede law enforcement or otherwise be contrary to the public interest or would prejudice the legitimate commercial interests of particular enterprises, public or private.

Article 2

Automatic Import Licensing⁴

1. Automatic import licensing is defined as import licensing where approval of the application is granted in all cases, and which is in accordance with the requirements of paragraph 2(a).
2. The following provisions⁵, in addition to those in paragraphs 1 through 11 of Article 1 and paragraph 1 of this Article, shall apply to automatic import licensing procedures:
 - (a) automatic licensing procedures shall not be administered in such a manner as to have restricting effects on imports subject to automatic licensing. Automatic licensing procedures shall be deemed to have trade-restricting effects unless, *inter alia*:
 - (i) any person, firm or institution which fulfils the legal requirements of the importing Member for engaging in import operations involving products subject to automatic licensing is equally eligible to apply for and to obtain import licences;
 - (ii) applications for licences may be submitted on any working day prior to the customs clearance of the goods;
 - (iii) applications for licences when submitted in appropriate and complete form are approved immediately on receipt, to the extent administratively feasible, but within a maximum of 10 working days;
 - (b) Members recognize that automatic import licensing may be necessary whenever other appropriate procedures are not available. Automatic import licensing may be maintained as long as the circumstances which gave rise to its introduction prevail and as long as its underlying administrative purposes cannot be achieved in a more appropriate way.

Article 3

⁴ Those import licensing procedures requiring a security which have no restrictive effects on imports are to be considered as falling within the scope of paragraphs 1 and 2.

⁵ A developing country Member, other than a developing country Member which was a Party to the Agreement on Import Licensing Procedures done on 12 April 1979, which has specific difficulties with the requirements of subparagraphs (a)(ii) and (a)(iii) may, upon notification to the Committee, delay the application of these subparagraphs by not more than two years from the date of entry into force of the WTO Agreement for such Member.

Non-Automatic Import Licensing

1. The following provisions, in addition to those in paragraphs 1 through 11 of Article 1, shall apply to non-automatic import licensing procedures. Non-automatic import licensing procedures are defined as import licensing not falling within the definition contained in paragraph 1 of Article 2.
2. Non-automatic licensing shall not have trade-restrictive or -distortive effects on imports additional to those caused by the imposition of the restriction. Non-automatic licensing procedures shall correspond in scope and duration to the measure they are used to implement, and shall be no more administratively burdensome than absolutely necessary to administer the measure.
3. In the case of licensing requirements for purposes other than the implementation of quantitative restrictions, Members shall publish sufficient information for other Members and traders to know the basis for granting and/or allocating licences.
4. Where a Member provides the possibility for persons, firms or institutions to request exceptions or derogations from a licensing requirement, it shall include this fact in the information published under paragraph 4 of Article 1 as well as information on how to make such a request and, to the extent possible, an indication of the circumstances under which requests would be considered.
5.
 - (a) Members shall provide, upon the request of any Member having an interest in the trade in the product concerned, all relevant information concerning:
 - (i) the administration of the restrictions;
 - (ii) the import licences granted over a recent period;
 - (iii) the distribution of such licences among supplying countries;
 - (iv) where practicable, import statistics (i.e. value and/or volume) with respect to the products subject to import licensing. Developing country Members would not be expected to take additional administrative or financial burdens on this account;
 - (b) Members administering quotas by means of licensing shall publish the overall amount of quotas to be applied by quantity and/or value, the opening and closing dates of quotas, and any change thereof, within the time periods specified in paragraph 4 of Article 1 and in such a manner as to enable governments and traders to become acquainted with them;
 - (c) in the case of quotas allocated among supplying countries, the Member applying the restrictions shall promptly inform all other Members having an interest in supplying the product concerned of the shares in the quota currently allocated, by quantity or value, to the various supplying countries and shall publish this information within the time periods specified in paragraph 4 of Article 1 and in such a manner as to enable governments and traders to become acquainted with them;
 - (d) where situations arise which make it necessary to provide for an early opening date of quotas, the information referred to in paragraph 4 of Article 1 should be published within the time-periods specified in paragraph 4 of Article 1 and in such a manner as to enable governments and traders to become acquainted with them;
 - (e) any person, firm or institution which fulfils the legal and administrative requirements of the importing Member shall be equally eligible to apply and to be considered for a

licence. If the licence application is not approved, the applicant shall, on request, be given the reason therefor and shall have a right of appeal or review in accordance with the domestic legislation or procedures of the importing Member;

- (f) the period for processing applications shall, except when not possible for reasons outside the control of the Member, not be longer than 30 days if applications are considered as and when received, i.e. on a first-come first-served basis, and no longer than 60 days if all applications are considered simultaneously. In the latter case, the period for processing applications shall be considered to begin on the day following the closing date of the announced application period;
- (g) the period of licence validity shall be of reasonable duration and not be so short as to preclude imports. The period of licence validity shall not preclude imports from distant sources, except in special cases where imports are necessary to meet unforeseen short-term requirements;
- (h) when administering quotas, Members shall not prevent importation from being effected in accordance with the issued licences, and shall not discourage the full utilization of quotas;
- (i) when issuing licences, Members shall take into account the desirability of issuing licences for products in economic quantities;
- (j) in allocating licences, the Member should consider the import performance of the applicant. In this regard, consideration should be given as to whether licences issued to applicants in the past have been fully utilized during a recent representative period. In cases where licences have not been fully utilized, the Member shall examine the reasons for this and take these reasons into consideration when allocating new licences. Consideration shall also be given to ensuring a reasonable distribution of licences to new importers, taking into account the desirability of issuing licences for products in economic quantities. In this regard, special consideration should be given to those importers importing products originating in developing country Members and, in particular, the least-developed country Members;
- (k) in the case of quotas administered through licences which are not allocated among supplying countries, licence holders⁶ shall be free to choose the sources of imports. In the case of quotas allocated among supplying countries, the licence shall clearly stipulate the country or countries;
- (l) in applying paragraph 8 of Article 1, compensating adjustments may be made in future licence allocations where imports exceeded a previous licence level.

Article 4

Institutions

There is hereby established a Committee on Import Licensing composed of representatives from each of the Members. The Committee shall elect its own Chairman and Vice-Chairman and shall meet as necessary for the purpose of affording Members the opportunity of consulting on any matters relating to the operation of this Agreement or the furtherance of its objectives.

⁶ Sometimes referred to as "quota holders".

Article 5

Notification

1. Members which institute licensing procedures or changes in these procedures shall notify the Committee of such within 60 days of publication.
2. Notifications of the institution of import licensing procedures shall include the following information:
 - (a) list of products subject to licensing procedures;
 - (b) contact point for information on eligibility;
 - (c) administrative body(ies) for submission of applications;
 - (d) date and name of publication where licensing procedures are published;
 - (e) indication of whether the licensing procedure is automatic or non-automatic according to definitions contained in Articles 2 and 3;
 - (f) in the case of automatic import licensing procedures, their administrative purpose;
 - (g) in the case of non-automatic import licensing procedures, indication of the measure being implemented through the licensing procedure; and
 - (h) expected duration of the licensing procedure if this can be estimated with some probability, and if not, reason why this information cannot be provided.
3. Notifications of changes in import licensing procedures shall indicate the elements mentioned above, if changes in such occur.
4. Members shall notify the Committee of the publication(s) in which the information required in paragraph 4 of Article 1 will be published.
5. Any interested Member which considers that another Member has not notified the institution of a licensing procedure or changes therein in accordance with the provisions of paragraphs 1 through 3 may bring the matter to the attention of such other Member. If notification is not made promptly thereafter, such Member may itself notify the licensing procedure or changes therein, including all relevant and available information.

Article 6

Consultation and Dispute Settlement

Consultations and the settlement of disputes with respect to any matter affecting the operation of this Agreement shall be subject to the provisions of Articles XXII and XXIII of GATT 1994, as elaborated and applied by the Dispute Settlement Understanding.

Article 7

Review

1. The Committee shall review as necessary, but at least once every two years, the implementation and operation of this Agreement, taking into account the objectives thereof, and the rights and obligations contained therein.
2. As a basis for the Committee review, the Secretariat shall prepare a factual report based on information provided under Article 5, responses to the annual questionnaire on import licensing procedures⁷ and other relevant reliable information which is available to it. This report shall provide a synopsis of the aforementioned information, in particular indicating any changes or developments during the period under review, and including any other information as agreed by the Committee.
3. Members undertake to complete the annual questionnaire on import licensing procedures promptly and in full.
4. The Committee shall inform the Council for Trade in Goods of developments during the period covered by such reviews.

Article 8

Final Provisions

Reservations

1. Reservations may not be entered in respect of any of the provisions of this Agreement without the consent of the other Members.

Domestic Legislation

2. (a) Each Member shall ensure, not later than the date of entry into force of the WTO Agreement for it, the conformity of its laws, regulations and administrative procedures with the provisions of this Agreement.
- (b) Each Member shall inform the Committee of any changes in its laws and regulations relevant to this Agreement and in the administration of such laws and regulations.

⁷ Originally circulated as GATT 1947 document L/3515 of 23 March 1971.