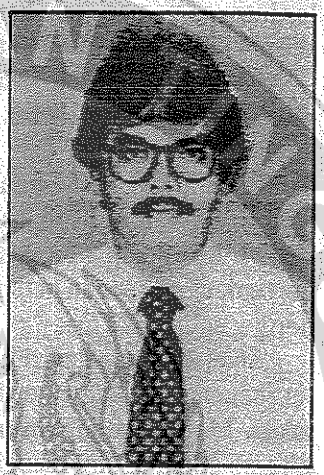
KEABSAHAN KEBIJAKAN MOBIL NASIONAL MENURUT HUKUM PERDAGANGAN INTERNASIONAL (WTO)

Syam Maarif



Kebijakan baru pemerintah RI yang berkaitan dengan "mobnas" telah menimbulkan protes beberapa negara asing yang menganggapnya bertentangan dengan hukum perdagangan internasional. Prinsip "non-diskriminasi" dalam GATT (most favoured nations & national treatment) memang tidak dipenuhi kebijakan ini. Ketentuan pengecualian GATT pun yang berkaitan dengan "industri baru" serta "perdagangan dan pembangunan", ternyata tidak relevan dijadikan sebagai alasan pembenaran. Satu-satunya potensi keabsahan yang tersisa adalah membuktikan bahwa fasilitas mobnas sesungguhnya adalah suatu "subsidi".

I. Pengantar

Pada tanggal 19 Februari 1996, pemerintah mengeluarkan kebijakan baru dalam bidang otomotif. Yaitu Inpres No. 2 tahun 1996 tentang Pembangunan Industri Mobil Nasional. Melalui kebijakan ini, pemerintah memulai programnya untuk bisa mandiri dalam industri otomotif. Berbagai fasilitas disediakan bagi produsen industri otomotif nasional yang bersedia memproduksi mobil nasional yang disingkat Mobnas.[1] Untuk sementara, pemerintah menetapkan PT. Timor Putra Nasional (PTN) sebagai satu-satunya perusahaan

[1]Mobil Nasional adalah sebuah mobil yang "(a) menggunakan merek yang diciptakan sendiri; (b) diproduksi di dalam negeri; (c) menggunakan komponen buatan dalam negeri" (pasal Pertama Inpres 2/96). Rincian lebih detail tentang Mobil Nasional dapat dilihat di pasal 1 SK Menteri No. 31/MPP/SK/2/1996. Beberapa fasilitas yang disediakan oleh pemerintah adalah "(a) pembebasan bea masuk atas impor komponen yang masih diperlukan; (b) pemberlakuan tarif Pajak Pertambahan Nilai 10% atas penyerahan mobil yang diproduksi; [dan] (c) pembayaran Pajak Penjualan atas Barang Mewah yang terutang atas penyerahan mobil yang diproduksi, ditanggung oleh pemerintah" (pasal Kedua ayat 2 Inpres 2/1996).

yang memenuhi syarat untuk menerima fasilitas tersebut.[2]

Beberapa bulan kemudian, pemerintah memperbaharui kebijakannya. Yaitu, melalui Keppres No. 42 tahun 1996, pemerintah, untuk jangka waktu satu tahun, mengizinkan PT. TPN untuk memproduksi sedan TIMOR di pabrik mobil KIA Korea Selatan yang dengannya ia mengadakan kerjasama. Izin ini diberikan dengan satu syarat yaitu sedan tersebut harus dibuat oleh tenaga kerja Indonesia. Keputusan tersebut dibuat karena PT. TPN belum mampu memulai memproduksi sedan TIMOR di Indonesia. Sebagai tindak lanjutnya, pemerintah kemudian mengizinkan PT. TPN untuk mengimpor sedan TIMOR dalam bentuk CBU dari KIA Motors Corp; Korea Selatan.[3]

Amerika Serikat, Masyarakat Ekonomi Eropa (MEE), dan Jepang menyatakan protes keras. Mereka menyatakan bahwa kebijakan Mobnas adalah diskriminatif dan karena itu bertentangan dengan ketentuan WTO. Tentu saja Indonesia tidak perlu khawatir akan tuduhan tersebut terutama apabila kebijakan Mobnas adalah absah. Pertanyaannya adalah apakah benar bahwa kebijakan Mobnas absah menurut WTO? "Absah" artinya ia tidak bertentangan dengan ketentuan WTO atau bisa dibenarkan menurut ketentuan pengecualian WTO.

Setelah mempelajari ketentuan WTO dan beberapa kasus yang ada, penulis menemukan bahwa walaupun bertentangan dengan ketentuan WTO, kebijakan Mobnas mungkin masih bisa dianggap absah. Kata "mungkin" perlu ditambahkan di sini mengingat di satu pihak banyak bukti menunjukkan bahwa kebijakan Mobnas bertentangan dengan prinsip non-diskriminasi. Di lain pihak hanya sedikit sekali ketentuan pengecualian yang mungkin bisa dipakai untuk membenarkan kebijakan Mobnas. Bagian pertama uraian di bawah mengungkap bukti adanya pertentangan antara kebijakan Mobnas dengan prinsip non-diskriminasi. Bagian kedua mengungkap beberapa ketentuan pengecualian WTO yang mempunyai potensi untuk dikembangkan guna kepentingan kebijakan Mobnas. Bagian ketiga berisi kesimpulan.[4]

---

[3] Lihat *Business News* 5826/1-3-1996; *Business News* 5846/19-4-1996.

[3]Sampai dengan tulisan dibuat, PT. TPN telah mendatangkan mobil TIMOR tidak kurang dari 4.000 unit dalam bentuk Completely Built Up (CBU) dari 45.000 unit yang rencananya akan diimpor dalam tenggang waktu satu tahun yaitu Juni 1996-Juni 1997.

[4]Kajian kali ini adalah kajian hukum yaitu kajian yang menitik beratkan pada aspek keabsahan kebijakan Mobnas menurut hukum perdagangan internasional (WTO). Karena itu, penulis tidak membicarakan "ide" kebijakan Mobnas yaitu bahwa dalam menghadapi globalisasi Indonesia perlu mandiri dalam bidang otomotif. Juga, penulis tidak membicarakan tentang efektifitas kebijakan Mobnas untuk mengantar Indonesia mandiri dalam industri otomotif. Masalah "ide" dan "efektifitas" kebijakan Mobnas, dapat dibaca di *AFKAR* Vol. 1, No. 1, Januari-Maret 1996.

II. Analisa

1. Kebijakan Mobnas dan Kewajiban Non-Diskriminasi

Pemerintah, melalui Menteri Perindustrian dan Perdagangan, Tunky Ariwibowo, membantah bahwa kebijakan Mobnas Indonesia adalah diskriminasi. Alasannya, target kebijakan Mobnas adalah tercapainya kandungan lokal dan karena itu siapa saja boleh terjun dalam program Mobnas. Alasan lainnya, "post audit" akan dilakukan oleh lembaga audit yang di tunjuk oleh Menperindag (PT. Sucofinda), dan PT. TPN, yang kini ditetapkan sebagai produsen pioner, harus membayar kembali bea masuk dan PPnBm yang terhutang bila ketentuan kandungan lokalnya tidak terpenuhi.[5]

Menurut GATT, prinsip non-diskriminasi lebih luas dari hanya sekedar memberikan kesempatan yang sama kepada semua produsen nasional untuk terjun dalam program Mobnas. Prinsip non-diskriminasi mempunyai dua sisi kewajiban. Pertama, prinsip non-diskriminasi menuntut setiap negara untuk memberikan kepada semua negara perlakuan yang paling menguntungkan yang pernah ia berikan kepada satu negara berkaitan dengan ekspor dan impor.[6] Sisi kewajiban ini dikenal dengan istilah Most Favored-Nations Treatment (MFN). Kedua, prinsip non-diskriminasi juga menuntut negara importir untuk memperlakukan seluruh impor dengan perlakuan yang sama yang ia berikan kepada barang produksi dalam negeri yang sejenis. Sisi kewajiban ini dikenal dengan istilah "National Treatement". Setelah mempelajari ketentuan yang ada, penulis menemukan bahwa, dalam banyak hal, kebijakan Mobnas bertentangan dengan kedua sisi kewajiban non-diskriminasi.

a. Kewajiban MFN

Menurut GATT kewajiban MFN harus dilaksanakan segera (immediately) dan tanpa syarat (unconditional). Disamping itu, ia berlaku terhadap barang yang sejenis ("like" products).[7] Secara garis besar, kebijakan Mob-

---

[5]Lihat wawancara reporter *AFKAR* dengan Tungky Ariwibowo yang di muat di majalah *AFKAR* , *ibid.*

[6]Ayat 1 Pasal 1 GATT.

[7]*Ibid.* Pembahasan lebih dalam tentang kewajiban MFN bisa dibaca di Jackson, J.H., *The World Trading System* (Cambridge, Mass., London, England: The MIT Press, 1991) 133-148; — and Davey, W.J., *Legal Problems of International Economic Relations* (St. Paul, Minnesota, U.S.A.: West Publishing, 1986)428-481; Hudec, R.B., *The GATT Legal System and World Trading Diplomacy* (New Hampsphire, U.S.A.: Butterworth Legal Publishers, 1990); — *Enforcing International Trade Law: The Evolution of the Modern GATT Legal System* (New Hampshire U.S.A.: Butterowrth Legal Publishers, 1993).

nas nampaknya bertentangan dengan ketentuan "tanpa syarat" (unconditional) dan ketentuan barang "sejenis" ("like" products).

1. Tanpa Syarat (Unconditional)

GATT tidak menjelaskan apa yang dimaksud dengan "tanpa syarat" dalam kewajiban MFN. Para ahli GATT sepakat untuk mengartikan "tanpa syarat" sebagai tanpa mengharapkan balasan.[8] Artinya, perlakuan terhadap barang-barang impor tidak bisa dikaitkan dengan prestasi atau praktek perdagangan yang telah atau akan dilakukan oleh negera ekportir.

Sebuah kasus klasik GATT yang dikenal dengan *Belgian Family Allowances* menjabarkan lebih lanjut tentang pengertian "tanpa syarat" dari kewajiban MFN.[9] Menurut panel dari kasus ini ketentuan "tanpa syarat" yang tercantum dalam kewajiban MFN melarang negara importir untuk memperlakukan barang-barang impor berdasarkan situasi atau praktek yang terjadi dinegara asal barang-barang tersebut. Juga ia melarang negara importir untuk memperlakukan barang-barang impor berdasarkan standard yang berlaku bagi produsen maupun buruh yang memproduksi barang-barang impor tersebut.

Ketentuan "tanpa syarat" ini bisa relevan dengan kebijakan Mobnas karena beberapa hal. Pertama dalam hal pembebasan bea masuk impor sedan TIMOR dari Korea Selatan dalam bentuk CBU oleh PT. TPN. Pembebasan tersebut bisa dikatakan diskriminatif karena ia tidak akan diberikan, setidak-tidaknya untuk sementara, kepada impor sedan lainnya yang sejenis. Bahwa sedan TIMOR tersebut dibuat oleh tenaga kerja Indonesia di Korea Selatan dan telah memenuhi kandungan lokal sesuai dengan ketentuan yang ditetapkan pemerintah nampaknya tidak bisa kita jadikan alasan pembenar. Berdasarkan kewajiban MFN pembebasan bea masuk mesti diberikan tanpa melihat

[8] Prof. John Jackson, misalnya, mengartikan "unconditional" sebagai "without receiving anything in return". Lihat, Jackson, J.H. (1991), *ibid.* hal. 137.

[9] Kasus ini melibatkan pemerintah Norwegia dan Denmark sebagai "penggugat" (complainant), dan pemerintah Kerajaan Belgia sebagai "tergugat" (respondent). Norwegia dan Denmark mengajukan protes di GATT karena Belgia mengkaitkan masalah barang impor dengan negara asalnya. Konkrit-nya, Belgia mengenakan pungutan (an internal charge) yang berbeda terhadap barang-barang impor yang dibeli oleh lembaga-lembaga non-commercial (public bodies). Untuk barang-barang yang diim-por dari negara-negara yang tidak memberikan tunjangan keluarga (familiy allowances) kepada buruhnya, Belgia mengenakan pungutan sebesar 7.5%. Sedangkan untuk barang-barang yang diimpor dari negara-negara yang menerapkan sistem tunjangan keluarga seperti yang diterapkan di Belgia, ia membebaskan pungutan tersebut. Denmark dan Norwegia menyatakan bahwa pengenakan pungutan tersebut bertentangan dengan prinsip MFN khususnya prinsip "tanpa syarat". Panel sependapat dengan Denmark dan Norwegia. Keputusan ini telah disetujui oleh GATT pada tanggal 7 November 1952. Laporan lengkap keputusan tersebut dapat dibaca di GATT, 1st supp. *B.I.S.D.* (1953) 59-62.

aspek proses pembuatannya, dalam hal ini dibuat oleh tenaga kerja Indonesia, dan tanpa melihat negara asal dari mana barang atau komponen (input) tersebut didatangkan (local content).

Dari kasus *Belgium Family Allowances* di atas kita mengetahui bahwa mengkaitkan perlakukan barang impor dengan kondisi buruh (dibuat tenaga kerja Indonesia) dan negara asal barang atau komponen (local content) tidak bisa dibenarkan. Tuduhan pelanggaran kewajiban MFN bisa lebih mendekati kebenaran bila impor sedan TIMOR tersebut ternyata tidak dibuat oleh tenaga kerja Indonesia dan tidak memenuhi kandungan lokal 20%. Artinya sebagai produk atau barang, sedan impor TIMOR tersebut adalah sama dengan sedan-sedan (CBU) impor lainnya yang sekelas. Apabila ini faktanya, maka tuduhan akan pelanggaran prinsip MFN akan lebih sulit untuk dibantah.

Kedua, tentang pembebasan impor komponen Mobnas. Menurut Inpres No. 2/1996, pemerintah memberikan pembebasan bea masuk atas impor komponen yang diperlukan untuk memproduksi Mobnas. Dari kepentingan Indonesia pendekatan ini sangat strategis karena dengan pembebasan tersebut, produsen mobil di Indonesia akan mendapatkan rangsangan untuk terjun dalam program Mobnas. Celakanya, dari ketentuan perdagangan international pembabasan bea masuk tersebut bertentangan dengan kewajiban MFN. Pertentangan tersebut bisa terjadi karena kebijakan Mobnas tidak memberikan pembebasan bea masuk untuk impor komponen sejenis untuk mobil non-Mobnas. Berdasarkan prinsip MFN pembabasan tersebut harus diberikan tanpa syarat yaitu tanpa mengkaitkan peruntukan impor komponen tersebut. Dengan kata lain, untuk mobnas atau tidak, pembebasan bea masuk untuk impor komponen harus diberikan kepada semua impor komponen mobil sejenis.

2. Barang Sejenis ("like" products)

GATT tidak menjelaskan apa yang dimaksudkan dengan "barang sejenis" ("like" products). Dalam praktek, panel GATT melihatnya secara kasus-per-kasus. Ada yang mendasarkan pada klasifikasi tarif yang sedang berlaku.[10]

---

[10] Lihat, misalnya, prinsip yang dipakai oleh panel GATT dalam kasus *Canada/JapanL Tariff on Imports of Spruce, Pine, Fir (SPF) Dimension Lumber*. Kasus ini melibatkan Canada sebagai "penggugat" (complainant) dan Jepang sebagai "tergugat" (respondent). Kasus ini muncul karena Jepang mengenakan tarif 8% pada produk kayu (dimension lumber) dari species Spruce-Pine-Fir (SPF) yang diimpor dari Kanada. Sementara itu, produk kayu dari species lainnya tidak dikenakan tarif sama sekali. Kanada mengajukan protes karena menurutnya perbedaan perlakuan tersebut bertentangan dengan kewajiban MFN. Alasannya, kayu dari species SPF sebenarnya sejenis ("like" products) dengan kayu lain dari species lainnya. Jepang mengatakan bahwa pengaturan tarif produk kayu tidak berdasarkan pada speciesnya akan tetapi pada bentuk phisiknya. Yang lebih penting lagi, kata Jepang, perbedaan perlakuan tersebut sudah lama diterapkan dalam sistem klasifikasi tarif yang berlaku di Jepang. Panel dalam kasus ini sependapat dengan Jepang. Laporan lengkapnya, periksa GATT 36th supp. *B.I.S.D.* (1990) 167.

Sistem klasifikasi tarif ini mengatakan bahwa dua barang dikatakan sejenis apabila klasifikasi tarif yang berlaku memasukkan mereka sebagai barang sejenis. Pendekatan ini bisa relefan dengan kebijakan Mobnas tergantung dari sistim tarif yang kita terapkan. Apabila sedan TIMOR yang diimpor oleh PT. TPN dikategorikan sejenis dengan sedan-sedan sekelas lainnya, maka pembebasan bea masuk yang diberikan kepada sedan TIMOR harus bisa dinikmati pula oleh sedan impor merek lain yang sejenis. Adanya perbedaan perlakuan bisa bertentangan dengan kewajiban MFN. Ketentuan ini juga berlaku bagi impor komponen sedan TIMOR. Artinya, apabila klasifikasi tarif yang berlaku memasukkan komponen impor untuk sedan TIMOR kedalam satu jenis dengan komponen impor untuk mobil-mobil lainnya, maka pembebasan bea masuk yang dinikmati oleh komponen TIMOR harus bisa dinikmati pula oleh komponen sejenis untuk sedan merek lainnya.

Juga dua barang dikatakan sejenis apabila keduanya mempunyai karakter phisik (phisical characteristic) yang sejenis. Kasus *Belgian Family Allowances* diatas memberikan pelajaran bahwa kita tidak bisa memberikan perlakuan yang berbeda terhadap dua barang impor yang karekter phisiknya sama. Menurut kasus ini, misalnya, kertas yang diimpor dari Belanda adalah sama dengan kertas yang didatangkan dari Denmark atau Norwegia. Dari manapun asalnya dan siapapun produsennya, kertas adalah kertas.

Kasus lain yang menerapkan prinsip yang sama adalah *Tuna/Dolphin*.[11] Kasus ini menegaskan bahwa perlakuan terhadap barang impor harus didasarkan pada "produknya" dan bukan pada proses produksinya. Tuna yang dijaring dengan tehnology modern adalah sama ("like") dengan tuna yang dijaring dengan memakai teknology tradisional. Karena itu, pengenaan embargo oleh Amerika Serikat kepada impor tuna dari Meksiko karena nelayan Meksiko masih menggunakan teknology tradisional dinyatakan bertentang dengan GATT.

Kebijakan Mobnas juga bisa dipersoalkan melalui dalil ini. Inti persoalannya terletak pada kenyataan bahwa sedan TIMOR (1.6 cc) mempunyai karakteristik phisik yang sama dengan sedan (1.6 cc) merek lainnya. Karena itu bila sedan TIMOR bisa menikmati bebas bea masuk, maka sedan 1600 cc lainnya juga berhak mendapatkan pembebasan bea masuk karena mereka

[11]Kasus ini melibatkan Meksiko sebagai "penggugat" (complainant) dan Amerika Serikat sebagai "tergugat" (respondet). Kasus ini muncul karena Amerika Serikat mengenakan embargo kepada tuna yang diimpor dari Meksiko. Alasannya, nelayan Meksiko masih menggunakan technology tradisional (purse-seine) yang secara tidak sengaja juga membunuh dolphin dalam jumlah yang besar. Meksiko keberatan karena embargo tersebut, menurut Meksiko, bertentangan dengan GATT. Panel dalam kasus ini sependapat dengan Meksiko. Untuk lengkapnya, periksa 30 *I.L.M.* 1594 (1991).

adalah sejenis ("like" products). Dalil yang sama juga bisa diangkat untuk mempersoalkan impor komponen sedan TIMOR. Komponen sedan TIMOR mempunyai karakter phisik yang sama dengan komponen sedan merek lain yang sejenis. Berdasarkan "produk", kita tidak bisa membedakan komponen sedan berdasarkan calon konsumen pemakainya. Apakah komponen tersebut untuk Mobnas atau mobil non-Mobnas, mereka tetap komponen mobil. Karena itu pembebasan atas bea masuk harus bisa dinikmati oleh semua komponen impor sejenis.

Di samping itu, ada prinsip lain yang juga diterapkan oleh GATT dalam melihat sejenis-tidaknya dua produk. Prinsip tersebut adalah tujuan akhir penggunaan sebuah produk (the product's end-uses in a given market).[12] Prinsip ini pada intinya mengatakan bahwa dua produk dikatakan sejenis apabila pada kenyataannya mereka digunakan untuk tujuan yang sama. Prinsip "end uses" ini banyak diikuti oleh panel GATT selanjutnya.

Salah satu di antaranya adalah panel GATT dalam kasus *Spain - Tariff Treatment of Unroasted Coffee (Spain Unroasted Coffee).*[13] Panel dalam kasus ini mengatakan bahwa "Columbia mild", "unwashed arabica," and "robusta" adalah produk sejenis ("like products). Di samping semuanya masuk dalam kategori "unroasted coffee", kopi-kopi tersebut pada hakikatnya atau tujuan akhir pemakaiannya (end uses) adalah untuk diminum.

Kebijakan Mobnas bisa dipersoalkan karena alasan ini ("tujuan pemakaian akhir"). Tujuan pemakain atau fungsi akhir dari sedan TIMOR adalah sama dengan fungsi akhir dari sedan-sedan sekelasnya dari merek lainnya. Tujuan tersebut adalah untuk kendaraan penumpang. Karena itu, mereka adalah barang yang sejenis yang harus diperlakukan sama. Alasan ini juga berlaku bagi impor komponennya. Tujuan akhir dari setiap komponen mobil adalah sama yaitu digunakan untuk memproduksi sebuah mobil. Karena tujuan pemakaian akhir mereka adalah sama maka komponen impor baik untuk produksi sedan Timor TIMOR maupun sedan-sedan sejenis lainnya adalah sejenis. Karena itu kepada mereka harus diperlakukan sama.

---

[12]Paragraph 18 laporan the Working Party on Border Tax Adjustment. Laporan ini telah disahkan oleh GATT tanggal 2 Desember 1970. Untuk lengkapnya, laporan tersebut dapat dibaca di GATT 18th supp. *B.I.S.D.* (1972) 97.

[13] Kasus ini melibatkan Brazil (complainant) dan Spain (respondent). Spain membedakan produk impor kopi (unroasted) dalam lima kategori. Yaitu Columbian Mild and other Mild. Pada dua jenis kopi ini, Spain membebaskan bea impornya. Unwashed Arabica, Robusta dan lainnya masuk dalam jenis yang lain. Untuk tiga jenis terakhir ini, Spain mengenakan bea sebesar 7% ad valorem. Brazil mengatakan pembedaan tersebut bertentangan dengan prinsip MFN karena kopi- kopi tersebut adalah satu jenis yaitu unroasted coffee. Panel sependapat dengan Brazil. Laporan selengkapnya dapat dibaca di GATT 28th supp. *B.I.S.D.* (1982) 102.

b. Kewajiban "National Treatment"

Kewajiban "national treatment" adalah suatu prinsip yang mengharuskan negara pengimpor untuk memperlakukan barang-barang impor yang telah menyelesaikan seluruh kewajibannya yang berlaku dipabean sama dengan barang-barang produk dalam negeri sejenis.[14] Misalnya, apabila kita mengenakan pajak penjualan sebesar 10% atas ban mobil dalam negeri, maka kita tidak boleh mengenakan pajak penjualan lebih dari 10% atas ban mobil impor. Prinsip yang sama juga berlaku bagi ketentuan suatu standard. Kita tidak boleh mengenakan standar yang lebih tinggi atas barang impor dari pada standar yang berlaku atas barang-barang produksi dalam negeri sejenis.[15] Ini adalah unsur pertama dari kewajiban "national treatment".

Tergantung dari pengertian mobil nasional yang hendak kita terima, apabila Mobnas sebagaimana dimaksudkan dalam Inpes No.2/96 kita katakan sebagai mobil dalam negeri dan non-Mobnas sebagai mobil impor, maka kebijakan Mobnas bisa bertentangan dengan unsur "perlakuan yang sama" dari kewajiban "national treatment". Alasannya, Inpres No.2/96 membiarkan sedan non-Mobnas untuk dikenai tarif Pajak Pertambahan Nilai lebih tinggi dari pada tarif yang dikenakan kepada mobil dalam negeri (Mobnas) sebesar 10%. Juga, kebijakan Mobnas bisa bertentangan dengan unsur "persamaan perlakuan" ini karena ia membatasi "pembebasan" PPnBM berlaku hanya untuk mobil nasional.

Unsur kedua dari kewajiban "national treatment" adalah non-proteksi. GATT mengatakan bahwa "... [I]nternal taxes and other internal charges ... should not be applied to imported or domestic products so *as to afford protection to domestic production*."[16] Salah satu indikasi adanya proteksi, sebagaimana disebutkan di atas, adalah pengenakan pajak atau standar yang lebih tinggi atas barang-barang impor dari pada pajak atau standar yang berlaku bagi barang-barang produksi lokal yang sejenis. Karena ia merupakan salah satu indikasi maka bisa saja terjadi perlakuan yang berbeda antara barang impor dan barang lokal akan tetapi tidak bertentangan dengan kewajiban "national treatment".[17]

Perbedaan perlakuan bukan hanya karena diterapkannya suatu beban misalnya pajak atau standar akan tetapi juga pemberian keringan atau fasilitas.

---

[14]Pasal III GATT.

[15]Diskusi lebih dalam tentang "national treatment" dapat dibaca a.l di Jackson (1991), *supra* note 8,189-192; — (1986), *supra* note 7, 483-509.

[16]Ayat 1Pasal III GATT (cetakan miring oleh penulis).

[17]Lihat kasus *United States - Taxes on Automobiles* (GATT, Doc. DS31/R 29 September 1994).

Sebuah panel dalam kasus *Italian Discrimination Against Imported Agriculture Machinary* menyatakan bahwa kebijakan pemerintah Italy untuk menyediakan fasilitas kredit khusus bagi petaninya dan koperasi petaninya untuk membeli mesin-mesin pertanian buatan Italy adalah bertentangan dengan kewajiban "national treatment".[18] Pemberian fasilitas kredit tersebut menyebabkan hilangnya kondisi persaingan yang sehat antara mesin-mesin pertanian impor dari Inggris dan mesin-mesin pertanian sejenis buatan Italy.

Kasus ini mungkin tidak bisa dianalogkan dengan kebijakan Mobnas. Tidak seperti yang terjadi pada kabijakan Mobnas, pemberian fasilitas kredit oleh Italy tersebut disediakan untuk konsumen barang yaitu petani dan koperasi petani Italy yang akan membeli mesin-mesin pertanian buatan Italy. Sementara itu fasilitas Mobnas diberikan kepada produsen nasional yang terjun dalam program Mobnas. Akan tetapi dari aspek persaingannya, kasus ini mungkin relefan dengan kebijakan Mobnas. Relefansinya terletak pada fasilitas yang mempengaruhi daya saing masing-masing produk. Fasilitas kredit sebagaimana diangkat dalam kasus diatas akan mendorong petani dan koperasi petani Italy untuk membeli mesin-mesin pertanian buatan Italy. Sementara itu, pembebasan bea masuk atas komponen sedan Timor akan juga mendorong calon pembeli sedan untuk membeli sedan Timor karena dengan pembebasan bea tersebut sedan Timor bisa dijual lebih murah dari sedan-sedan impor lainnya yang sejenis.

Indikasi lain dari praktek proteksi adalah adanya kebijakan impor yang menguntungkan produsen dalam negeri. Maksudnya, perlakuan yang berbeda antara barang impor dan lokal bisa saja bukan perbuatan proteksi apabila produsen lokal dalam kenyataannya tidak "diuntungkan". Persoalannya adalah bagaimana kita tahu bahwa suatu kebijakan impor tidak menguntungkan produsen dalam negeri? Panel dalam kasus *United States - Taxes On*

[18]Kasus ini melibatkan pemerintah Kerajaan Inggris sebagai "penggugat" (complainant) dan pemerintah Italy sebagai "tergugat" (respondent). Kasus ini muncul karena Italy menyediakan fasilitas kredit (bunga yang rendah) kepada petaninya dan koperasi petaninya untuk membeli mesin-mesin pertanian buatan Italy. Kepadanya hanya dikenakan 3% setahun dalam jangka waktu lima tahun. Sementara itu, bunga kredit yang berlaku dipasar umum adalah 10%. Italy mengatakan bahwa fasilitas tersebut diperlukan untuk meningkatkan kegiatan ekonominya terutama pertumbuhan ekonomi petani-nya. Inggris mengatakan bahwa kebijakan Italy tersebut bertentangan dengan prinsip "national treat-ment" karena fasilitas kredit hanya diberikan untuk pembelian mesin-mesin pertanian buatan Italy. Panel sependapat dengan Inggris. Laporan lengkapnya dapat dibaca di GATT 7th supp. *B.I.S.D.* (1959) 60.

Automobiles menawarkan suatu pendekatan.[19] Mereka mengatakan bahwa proteksi ada apabila "tujuan" (the aim) dan "akibat" (the effect) dari suatu kebijakan impor menyebabkan barang lokal berada dalam posisi menguntungkan. Menurut prinsip ini, kebijakan impor adalah protektif apabila ia "bertujuan" merubah kondisi persaingan sedemikian rupa sehingga menguntungkan produk dalam negeri. Juga kebijakan impor bisa dikatakan protektif apabila ia "mengakibatkan" barang-barang impor kehilangan daya saingnya sementara barang-barang produksi dalam negeri menikmati daya saing yang lebih kuat.[20]

Kebijakan Mobnas bisa bertentangan dengan aspek proteksi ini. Pertama, ia bertujuan menciptakan kondisi persaingan yang lebih menguntungkan kepada sedan-sedan nasional (Mobnas) dari pada sedan-sedan impor (non-mobnas). Kondisi yang mengutungkan tersebut lahir karena, misalnya, hanya mobil nasional yang bisa mendapatkan fasilitas yang ada. Dengan fasilitas tersebut, mobil nasional bisa mempunyai daya saing yang lebih tinggi berhadapan dengan mobil impor lain (non-mobnas) yang sejenis. Mobnas bisa dijual dengan harga jauh lebih murah dibandingkan dengan sedan impor (non-mobnas) yang sejenis.

Bahkan tuduhan akan adanya proteksi bisa jadi tidak terlalu sulit untuk

---

[19]Kasus ini melibatkan Masyarakat Ekonomi Eropa (EEC) sebagai "penggugat" (complainant) dan Amerika Serikat sebagai "tergugat" (respondent). Kasus ini muncul karena Amerika Serikat mengenakan pajak tambahan penjulan khusus 10% terhadap barang-barang lux, dalam kasus ini berupa mobil penumpang, yang harga jualannya (retail price) mencapai $30,000 ke atas. EEC menemukan bahwa kebijakan pajak tersebut merugikan ekspornya karena kebetulan sebagian besar mobil produksi Eropa (BMW, Mercy) dijual dengan harga diatas $30,000. EEC mengatakan pajak mobil mewah tersebut bertentangan dengan prinsip "national treatment". Alasannya, mobil mewah berapapun harganya adalah sejenis ("like" products) dengan mobil-mobil lainnya. Mereka mempunyai tujuan pemakaian yang sama (untuk penumpang) dan mempunyai karakter phisik yang sama. Untuk mobil penumpang dengan harga dibawah $30,000, Amerika Serikat tidak mengenakan pajak khusus. Sebagaian besar mobil seharga dibawah $30,000 adalah mobil Amerika Serikat, disamping Jepang dan Korea Selatan. Amerika Serikat mengatakan bahwa kebijakan pajak khusus tersebut tidak bertentangan dengan prinsip "national treatment" karena ia tidak dimaksudkan untuk melindungi produsen mobil dalam negeri Amerikan Serikat. Panel sependapat dengan Amerika Serikat. Laporan lengkapnya dapat dibaca di Doc. GATT *supra* note 17.

[20]Dalam kasus ini, panel berpendapat bahwa pengenaan pajak khusus oleh Amerika Serikat terhadap mobil mewah yang diimpor dari Eropa bukan untuk proteksi akan tetapi untuk meningkatkan pendapatan pajak dari sektor barang-barang mewah. Disamping itu pajak khusus tersebut bukan bertujuan merubah kondisi persaingan antara mobil-mobil mewah dari Eropa dengan mobil penumpang biasa produksi Amerika untuk keuntungan mobil Amerika. Mobil-mobil non-lux buatan Amerika, bersama-sama dengan mobil non-lux buatan Jepang dan Korea Selatan, masih menguasai sebagian besar pangsa pasar Amerika Serikat dibandingkan dengan mobil-mobil mewah yang diimpor dari Eropa. Panel juga tidak menemukan bukti bahwa karena pajak khusus tersebut mobil non-lux buatan Amerika telah bisa meningkatkan daya saingnya lebih baik dibandingkan dengan masa sebelum diperlakukannya pajak khusus tersebut. Dengan kata lain, pajak khusus mobil mewah tersebut tidak membawa perubahan dalam segment pasar mobil mewah di Amerika Serikat. Laporan lengkapnya dapat dibaca di *United States - Taxes on Automobiles*, *ibid.*

Sebuah panel dalam kasus *Italian Discrimination Against Imported Agriculture Machinary* menyatakan bahwa kebijakan pemerintah Italy untuk menyediakan fasilitas kredit khusus bagi petaninya dan koperasi petaninya untuk membeli mesin-mesin pertanian buatan Italy adalah bertentangan dengan kewajiban "national treatment".[18] Pemberian fasilitas kredit tersebut menyebabkan hilangnya kondisi persaingan yang sehat antara mesin-mesin pertanian impor dari Inggris dan mesin-mesin pertanian sejenis buatan Italy.

Kasus ini mungkin tidak bisa dianalogkan dengan kebijakan Mobnas. Tidak seperti yang terjadi pada kabijakan Mobnas, pemberian fasilitas kredit oleh Italy tersebut disediakan untuk konsumen barang yaitu petani dan koperasi petani Italy yang akan membeli mesin-mesin pertanian buatan Italy. Sementara itu fasilitas Mobnas diberikan kepada produsen nasional yang terjun dalam program Mobnas. Akan tetapi dari aspek persaingannya, kasus ini mungkin relefan dengan kebijakan Mobnas. Relefansinya terletak pada fasilitas yang mempengaruhi daya saing masing-masing produk. Fasilitas kredit sebagaimana diangkat dalam kasus diatas akan mendorong petani dan koperasi petani Italy untuk membeli mesin-mesin pertanian buatan Italy. Sementara itu, pembebasan bea masuk atas komponen sedan Timor akan juga mendorong calon pembeli sedan untuk membeli sedan Timor karena dengan pembebasan bea tersebut sedan Timor bisa dijual lebih murah dari sedan-sedan impor lainnya yang sejenis.

Indikasi lain dari praktek proteksi adalah adanya kebijakan impor yang menguntungkan produsen dalam negeri. Maksudnya, perlakuan yang berbeda antara barang impor dan lokal bisa saja bukan perbuatan proteksi apabila produsen lokal dalam kenyataannya tidak "diuntungkan". Persoalannya adalah bagaimana kita tahu bahwa suatu kebijakan impor tidak menguntungkan produsen dalam negeri? Panel dalam kasus *United States - Taxes On*

[18]Kasus ini melibatkan pemerintah Kerajaan Inggris sebagai "penggugat" (complainant) dan pemerintah Italy sebagai "tergugat" (respondent). Kasus ini muncul karena Italy menyediakan fasilitas kredit (bunga yang rendah) kepada petaninya dan koperasi petaninya untuk membeli mesin-mesin pertanian buatan Italy. Kepadanya hanya dikenakan 3% setahun dalam jangka waktu lima tahun. Sementara itu, bunga kredit yang berlaku dipasar umum adalah 10%. Italy mengatakan bahwa fasilitas tersebut diperlukan untuk meningkatkan kegiatan ekonominya terutama pertumbuhan ekonomi petani-nya. Inggris mengatakan bahwa kebijakan Italy tersebut bertentangan dengan prinsip "national treat-ment" karena fasilitas kredit hanya diberikan untuk pembelian mesin-mesin pertanian buatan Italy. Panel sependapat dengan Inggris. Laporan lengkapnya dapat dibaca di GATT 7th supp. *B.I.S.D.* (1959) 60

Automobiles menawarkan suatu pendekatan.[19] Mereka mengatakan bahwa proteksi ada apabila "tujuan" (the aim) dan "akibat" (the effect) dari suatu kebijakan impor menyebabkan barang lokal berada dalam posisi menguntungkan. Menurut prinsip ini, kebijakan impor adalah protektif apabila ia "bertujuan" merubah kondisi persaingan sedemikian rupa sehingga menguntungkan produk dalam negeri. Juga kebijakan impor bisa dikatakan protektif apabila ia "mengakibatkan" barang-barang impor kehilangan daya saingnya sementara barang-barang produksi dalam negeri menikmati daya saing yang lebih kuat.[20]

Kebijakan Mobnas bisa bertentangan dengan aspek proteksi ini. Pertama, ia bertujuan menciptakan kondisi persaingan yang lebih menguntungkan kepada sedan-sedan nasional (Mobnas) dari pada sedan-sedan impor (non-mobnas). Kondisi yang mengutungkan tersebut lahir karena, misalnya, hanya mobil nasional yang bisa mendapatkan fasilitas yang ada. Dengan fasilitas tersebut, mobil nasional bisa mempunyai daya saing yang lebih tinggi berhadapan dengan mobil impor lain (non-mobnas) yang sejenis. Mobnas bisa dijual dengan harga jauh lebih murah dibandingkan dengan sedan impor (non-mobnas) yang sejenis.

Bahkan tuduhan akan adanya proteksi bisa jadi tidak terlalu sulit untuk

---

[19]Kasus ini melibatkan Masyarakat Ekonomi Eropa (EEC) sebagai "penggugat" (complainant) dan Amerika Serikat sebagai "tergugat" (respondent). Kasus ini muncul karena Amerika Serikat mengenakan pajak tambahan penjulan khusus 10% terhadap barang-barang lux, dalam kasus ini berupa mobil penumpang, yang harga jualannya (retail price) mencapai $30,000 ke atas. EEC menemukan bahwa kebijakan pajak tersebut merugikan ekspornya karena kebetulan sebagian besar mobil produksi Eropa (BMW, Mercy) dijual dengan harga diatas $30,000. EEC mengatakan pajak mobil mewah tersebut bertentangan dengan prinsip "national treatment". Alasannya, mobil mewah berapapun harganya adalah sejenis ("like" products) dengan mobil-mobil lainnya. Mereka mempunyai tujuan pemakaian yang sama (untuk penumpang) dan mempunyai karakter phisik yang sama. Untuk mobil penumpang dengan harga dibawah $30,000, Amerika Serikat tidak mengenakan pajak khusus. Sebagaian besar mobil seharga dibawah $30,000 adalah mobil Amerika Serikat, disamping Jepang dan Korea Selatan. Amerika Serikat mengatakan bahwa kebijakan pajak khusus tersebut tidak bertentangan dengan prinsip "national treatment" karena ia tidak dimaksudkan untuk melindungi produsen mobil dalam negeri Amerikan Serikat. Panel sependapat dengan Amerika Serikat. Laporan lengkapnya dapat dibaca di Doc. GATT *supra* note 17.

[20]Dalam kasus ini, panel berpendapat bahwa pengenaan pajak khusus oleh Amerika Serikat terhadap mobil mewah yang diimpor dari Eropa bukan untuk proteksi akan tetapi untuk meningkatkan pendapatan pajak dari sektor barang-barang mewah. Disamping itu pajak khusus tersebut bukan bertujuan merubah kondisi persaingan antara mobil-mobil mewah dari Eropa dengan mobil penumpang biasa produksi Amerika untuk keuntungan mobil Amerika. Mobil-mobil non-lux buatan Amerika, bersama-sama dengan mobil non-lux buatan Jepang dan Korea Selatan, masih menguasai sebagian besar pangsa pasar Amerika Serikat dibandingkan dengan mobil-mobil mewah yang diimpor dari Eropa. Panel juga tidak menemukan bukti bahwa karena pajak khusus tersebut mobil non-lux buatan Amerika telah bisa meningkatkan daya saingnya lebih baik dibandingkan dengan masa sebelum diperlakukannya pajak khusus tersebut. Dengan kata lain, pajak khusus mobil mewah tersebut tidak membawa perubahan dalam segment pasar mobil mewah di Amerika Serikat. Laporan lengkapnya dapat dibaca di *United States - Taxes on Automobiles, ibid.*

dibuktikan. Inpres No. 2/96 secara tegas mengatakan bahwa fasilitas Mobnas hanya bisa dinikmati oleh Mobnas. Mobil impor atau mobil non-mobnas tidak akan bisa menikmati fasilitas tersebut. Utamanya disebabkan oleh persyaratan bahwa Mobnas diproduksi oleh "badan hukum Indonesia". Dengan kata lain, walaupun memenuhi kandungan lokal, mobil impor tidak akan bisa mendapatkan fasilitas Mobnas. Bahkan dalam beberapa kesempatan, pemerintah mengakui adanya proteksi tersebut. Proteksi yang diberikan kepada perusahaan pioner tersebut diperlukan, kata pemerintah, untuk memberikan kesempatan kepada perusahaan "pioner" (PT.TPN) untuk mempersiapkan segala sesuatunya sebelum terjun dalam persaingan bebas.

Singkat kata, banyak hal dari kebijakan Mobnas telah memenuhi unsur-unsur diskriminasi. Apakah ia masih bisa dikatakan absah? Jawabannya tergantung kepada kemampuan kita menemukan ketentuan-ketentuan "pembenar" (pengecualian). Uraian berikut mencoba untuk menemukannya.

2. Kebijakan Mobnas dan Ketentuan Pengecualian WTO

Guna mengakomodasi berbagai kepentingan negara-negara anggotanya, WTO menyediakan beberapa ketentuan pengecualian. Di antara sekian banyak ketentuan pengecualian ada tiga ketentuan pengecualian yang nampaknya relefan untuk kita kaji. Ketentuan-ketentuan tersebut adalah ketentuan yang mengatur tentang "industri baru" (pasal XVIII GATT), ketentuan tentang "perdagangan dan pembangunan" (Bag. IV GATT), dan ketentuan pengecualian yang ada di dalam Perjanjian Uruguay tentang Subsidi (Agreement on Subsidies and Countervailing Measures).

a. Industri Baru (pasal XVIII GATT)

Guna meningkatkan taraf hidup rakyat anggotanya, GATT memberikan keleluasaan kepada negara-negara yang belum berkembang (least developed countries) dan negara-negara yang sedang berkembang (developing countries) untuk menerapkan kebijakan perdagangan proteksi atas industri barunya.[21] Keleluasaan ini relefan dengan kebijakan Mobnas karena, sebagaimana telah diungkapkan dalam bagian pertama tulisan ini, kebijakan Mobnas adalah protektif.

Masalahnya, apakah keleluasaan ini berlaku untuk kebijakan Mobnas? Jawaban dari pertanyaan ini tergantung pada dua hal yaitu apakah kita masih

[21]GATT mengatakan "[t]he contracting parties recognize further that it may be necessary for those contracting parties [who are in the early stages of development] ... to take protective and other measurs affecting imports..." (ayat 2 pasal XVIII GATT). [ ] adalah tambahan dari penulis.

berhak memakai ketentuan tersebut dan apakah kebijakan Mobnas masuk dalam cakupan kebijakan perdagangan yang diatur oleh ketentuan "industri baru" tersebut?

Untuk menjawab pertanyaan pertama, perlu diketahui terlebih dahulu tentang pembagian anggota WTO berdasarkan kemampuan ekonominya. GATT membagi anggotanya menjadi tiga yaitu negara yang tertinggal (least developed countries), negara yang berkembang (developing countries), dan negara yang sudah maju (developed countries). Untuk negara yang masuk dalam kelompok pertama (least developed countries), GATT menyediakan "jalur bebas". Maksudnya, GATT memperbolehkan mereka untuk menerapkan kebijakan proteksi tanpa harus mendapatkan persetujuan terlebih dahulu dari WTO. Sementara itu, untuk kelompok negara kedua (developing countries), GATT tidak menyediakan "jalur bebas". GATT mengharuskan mereka untuk mendapatkan persetujuan terlebih dahulu dari WTO sebelum menerapkan suatu kebijakan proteksi. Untuk kelompok ketiga (developed countries), GATT tidak menyediakan izin sama sekali untuk menerapkan kebijakan proteksi.

Apakah kita berhak memakai "jalur bebas"? Penulis berpendapat bahwa kita nampaknya sudah tidak lagi berhak atas jalur ini. Indonesia bukan lagi negara yang belum berkembang. Melihat teks ketentuan "industri baru", mungkin ada yang berpendapat bahwa kita masih berhak untuk memakai jalur "bebas". Alasannya barangkali karena didalam pasal XVIII GATT terdapat istilah yang bisa mencakup Indonesia. Pasal ini menyatakan bahwa yang berhak atas prosedur "bebas" adalah negara-negara yang masih dalam tingkat "early stages of development".[22] Dalam penjelasanya, termasuk di dalam pengertian negara yang dalam tingkat "early stages of development" adalah negara-negara yang sedang dalam proses industrialisasi. Indonesia kini dalam proses industrialisasi. Karena itu ada yang berpendapat bahwa Indonesia bisa dimasukkan dalam kategori "early stages of development".

Akan tetapi dilihat dari konteksnya, istilah "early stages of development" yang disebutkan dalam ketentuan "industri baru" tersebut dikaitkan dengan istilah "low standard of living". Dikaitkannya istilah "early stages of development" dengan istilah "low standard of living" ini memberikan arti bahwa istilah "early stages of development" merujuk kepada negara yang secara ekonomi masih tertinggal. Indonesia bukan lagi sebuah negara yang secara ekonomi masih tertinggal. Karena itu kita sudah tidak lagi berhak untuk menggunakan jalur "bebas". Dengan kata lain, apabila kita hendak

[22] Ayat 1 pasal XVIII GATT.

menerapkan kebijakan perdagangan proteksi, maka terlebih dahulu kita harus mendapatkan izin dari WTO. Karena itu kita nampaknya tidak dapat menyelamatkan kebijakan Mobnas melalui ketentuan "industri baru" ini. Kita sudah terlanjur menerapkan kebijakan Mobnas tanpa terlebih dahulu meminta izin kepada WTO.

Persoalan yang kedua adalah apakah kebijakan Mobnas termasuk dalam cakupan kebijakan proteksi sebagaimana diatur oleh ketentuan "industri baru". Untuk ini penulis menemukan bahwa ada dua kondisi yang melekat pada ketentuan tersebut. Kondisi yang pertama adalah bahwa industri yang dilindungi adalah industri yang baru dibangun. GATT menyatakan bahwa pengertian "baru dibangun" bukan hanya mencakup pendirian industri baru, akan tetapi juga pendirian "cabang baru" dari industri yang sudah ada, "transformasi" serta "perluasan" industri yang sudah ada.[23]

Tidak jelas, apakah industri Mobnas termasuk dalam pengertian industri yang "baru dibangun". Dilihat dari macam industrinya, industri Mobnas nampaknya tidak bisa dikatakan baru karena sudah puluhan tahun industri otomotif telah ada di Indonesia. Yang "baru" dari industri Mobnas adalah "produsenya" dan bukan "industrinya". Industri Mobnas juga bukan cabang atau perluasan dari industri yang sudah ada karena produsennya (PT. TPN) bukanlah cabang dari produsen mobil yang sudah ada di Indonesia.

Mungkin industri Mobnas bisa dikatakan industri baru karena faktor "transformasi". GATT tidak menjelaskan apa yang dimaksudkan dengan istilah "transformation of an existing industry". Apabila status kepemilikan (oleh perusahaan nasional) dan lokasi atau negara asal komponen industri (produk nasional) adalah faktor penentu dalam menentukan adanya transformasi suatu industri, maka industri Mobnas bisa dikatakan industri baru menurut pengertian GATT. Untuk itu proteksi yang diberikan kepadanya bisa dibenarkan.

Kondisi kedua adalah bahwa industri tersebut adalah industri khusus (particular industry).[24] GATT tidak menjelaskan apa yang dimaksudkan dengan "industri khusus" tersebut. Dilihat dari konteksnya, industri khusus tersebut adalah industri tertentu yang bisa membantu negara-negara berkembang untuk menaikkan taraf hidup rakyatnya. Tidak jelas apakah industri otomotif yang hendak dikembangkan oleh kebijakan Mobnas termasuk industri yang bisa meningkatkan taraf hidup rakyat Indonesia. Untuk itu perlu ada analisa ekonomi yang mendalam. Apabila jawabannya positif, maka kebi-

[23] Lihat Ad Article XVIII Annex I GATT.

[24] Ayat 2 pasal XVIII GATT.

jakan Mobnas bisa dianggap memenuhi salah satu kondisi yang melekat pada ketentuan "industri baru".

Persoalan lain yang melingkupi ketentuan "industri baru" adalah bahwa ia mempunyai beberapa keterbatasan. Salah satu diantaranya adalah bahwa izin untuk menerapkan kebijakan perdagangan yang protektif hanya belaku untuk sementara.[25] GATT tidak menjelaskan berapa lama bisa dikatakan "sementara". Dilihat dari konteksnya penulis berpendapat bahwa untuk "least developed countries", "sementara" adalah sampai dengan waktu dimana pendapatan pertahunnya mendekati batas miniminal income yang berlaku ($1,000?). Sementara itu untuk negara-negara yang sedang berkembang, "sementara" disini mungkin sampai dengan batas waktu yang diberikan oleh WTO. Batas waktu ini tentunya akan diberikan ketika suatu negara mengajukan permohonannya ke WTO.

Keterbatasan lainnya adalah bahwa ketentuan "industri baru" ini tidak bisa dipakai untuk "membebaskan" kebijakan perdagangan dari beberapa kewajiban penting GATT yaitu kewajiban MFN, "jadwal tarif" (tariff schedule), dan kewajiban non-diskriminasi dalam menerapkan sistim quota.[26] Karena itu, apabila ketentuan "industri baru" ini berlaku, maka ia hanya bisa membebaskan kebijakan Mobnas dari tuduhan melanggar kewajiban "national treatment" bukan kewajiban MFN.

Singkat kata, ketentuan GATT tentang "industri baru" (infant industri) nampaknya tidak efektif untuk menyelamatkan kebijakan Mobnas dari kesalahannya melanggar prinsip non-diskrimanasi. Disamping karena ia menyalahi prosedur, kebijakan Mobnas belum tentu termasuk dalam kebijakan proteksi sebagaimana diatur oleh ketentuan GATT tersebut.

b. Perdagangan dan Pembangunan (bagian IV GATT)

Ketentuan pengecualian lain yang sejenis dengan ketentuan "industri baru" adalah ketentuan "perdagangan dan pembangunan" (trade and development).[27] Ketentuan ini mengizinkan negara importir untuk memberikan kepada impor dari negara-negara berkembang perlakuan istimewa. Ketentuan ini juga mengizinkan negara-negara berkembang untuk tidak menerapkan prinsip "reciprocity". Negara-negara maju telah setuju untuk tidak mengharapkan negara-negara berkembang untuk seratus persen komit kepada

[25]Ayat 4(a) pasal XVIII GATT.

[26]GATT mengatakan "[n]othing ... shall authorize any deviation from the provisions of Articles I, II and XII of [GATT] Paragraph 20 Article XVIII GATT.

[27]Bagian IV GATT (pasal XXXVI).

ketentuan GATT sebagimana sebagaimana mereka lakukan. "The developed contracting parties do no expect reciprocity for commitments madè by them in trade negotiations to reduce or remove tariffs and other barriers t the trade of less-developed countracting parties".[23]

Ketentuan ini mungkin relefan dengan kebijakan Mobnas. Relefansinya terletak pada "kerelaan" negara-negara maju untuk tidak mempersoalkan negara-negara berkembang bila mereka tidak bisa sepenuhnya komit pada ketentuan GATT. Konkritnya, berdasarkan ketentuan pengecualian ini, negara-negara produsen mobil (Jepang, Amerika Serikat dan MEE) seharusnya rela apabila kita, dalam mengusahakan keinginannya untuk bisa mandiri dalam industri otomotif, menerapkan kebijakan yang tidak sesuai dengan prinsip non-diskriminasi.

Akan tetapi penulis menemukan bahwa ketentuan "perdagangan dan pembangunan" ini tidak efektif untuk membela kebijakan Mobnas. Masalahnya, sasaran kebijakan yang diatur oleh ketentuan ini berbeda dengan sasaran yang diatur oleh kebijakan Mobnas. Sasaran utama ketentuan "perdagangan dan pembangunan" adalah "peningkatan ekspor" negara negara berkembang. Karena itu, terhadap ekspor negara-negara berkembang, negara-negara maju rela untuk tidak mempersoalkan apabila ekspor tersebut melanggar ketentuan GATT. Sementara itu sasaran utama kebijakan Mobnas adalah "impor" (mobil dan komponen mobil) dan, barangkali, pengalihan tekhnologi (mandiri dalam industri otomotif). Karena masalah perbedaan sasaran ini, penulis berkesimpulan bahwa ketentuan "perdagangan dan pembangunan" tidak bisa dipakai untuk suksesnya kebijakan Mobnas.

c. Subsidi (pasal 27 Perjanjian Subsidi)

Ketentuan lain yang mungkin relefan dengan kebijakan Mobnas adalah ketentuan pengecualian yang ada dalam pasal 27 Perjanjian Subsidi. Pasal ini pada intinya mengatakan a.l. bahwa "least developed countries" diberikan kebebasan untuk mempertahankan subsidi ekspornya. Bagi "developing countries", kebebasan tersebut diberikan sampai dengan tahun 2003. Disamping itu, "least developed countries" diizinkan untuk mempertahankan subsidi untuk peningkatan pemakaian produk lokal (local content subsidy) sampai dengan tahun 2003. Izin tersebut juga diberikan kepada "developing countries". Akan tetapi izin tersebut hanya diberikan sampai dengan tahun 2000.

Apakah Perjanjian Subsidi mempunyai potensi untuk bisa "membenarkan" kebijakan Mobnas? Jawabannya bergantung pada kemampuan kita un-

[23] Ayat 8 pasal XXXVI (Bagian IV) GATT.

tuk membuktikan bahwa fasilitas Mobnas adalah subsidi sebagaimana diatur oleh Perjanjian Subsidi. Penulis melihat ada beberapa celah untuk itu. Pertama, fasilitas Mobnas (pembebasan bea masuk, keringanan pajak pertambahan nilai serta pembebasan PPnBm atas sedan impor TIMOR serta komponen sedan) diberikan khusus, setidak-tidaknya untuk sementara, yaitu hanya kepada PT. TPN. Pembatasan ini memenuhi unsur utama subsidi yang diatur oleh Perjanjian Subsidi. Unsur tersebut adalah bahwa fasilitias tersebut diberikan secara "khusus".

Menurut ketentuan Perjanjian Subsidies, suatu subsidi dikatakan khusus apabila ia diberikan kepada satu atau beberapa kolompok perusahaan, atau apabila diberikan dengan suatu cara tertentu yang hanya bisa ditempuh oleh satu atau kelompoh perusahaan tertentu, atau apabila diberikan kepada beberapa perusahaan didaerah tertentu.[29] Dari tiga kreteria tersebut, kebijakan Mobnas nampaknya memenuhi kreteria pertama karena ia diberikan khusus kepada PT.TPN. Fasilitas lain dalam kebijakan Mobnas juga bisa dikatakan subsidi sebagaimana diatur dalam Perjanjian Subsidi apabila mereka diberikan khusus kepada satu atau kelompok perusahaan tertentu.

Alasan kedua, dari segi jenisnya, fasilitas Mobnas bisa masuk dalam jenis "prohibited subsidy" maupun "actionable subsidy". Suatu subsidi dikatakan "prohibited" apabila ia termasuk dalam jenis subsidi yang oleh Perjanjian Subsidi dinyatakan dilarang. Masuk dalam kategori "prohibited subsidies" adalah subsidi yang disediakan khusus untuk ekspor (export subsidies) dan subsidi yang disediakan untuk mendorong pemakaian produk lokal (local content subsidies).[30] Sementara itu, suatu subsidi dikatakan "actionable" apabila ia telah atau bisa menimbulkan akibat negatif kepada industri nasional negara lain.[31] Kepada negara yang menderita kerugian karena subsidi tersebut diberikan hak untuk mengambil tindakan balik (countermeasures).[32]

Penulis menemukan bahwa fasilitas Mobnas bisa dikatakan "local content subsidies" maupun "actionable subsidies". Ia "local content subsidies" karena pemberiannya dikaitkan dengan prosentasi pemakaian produk lokal. Fasilitas Mobnas bisa dikatakan sebagai "actionable subsidy" karena ia bisa menim-

[29] Periksa pasal 2 Perjanjian Subsidi.

[30] Periksa Pasal 3 and Annex I Perjanjian Subsidi.

[31] Periksa Pasal 5 Perjanjian Subsidi.

[32] Jenis subsidi lainnya adalah "non-actionable". Subsidi "non-actionable" adalah subsidi yang diangap tidak menimbulkan kerugian pada industri negera-negara lain. Termasuk dalam subsidi ini adalah semua subsidi yang berikan kepada semua pengusaha nasional, untuk menutup sebagian dari pengeluaran kegiatan penelitian (research activities), untuk wilayah tertinggal (disadvantage regions), and untuk kepentingan perlindungan lingkungan hidup. Lihat pasal 8 Perjanjian Subsidi.

bulkan "akibat negatif" bagi industri mobil negara lain.

Karena fasilitas Mobnas adalah subsidi sebagaimana diatur dalam Perjanjian Subsidi, maka ketentuan Perjanjian Subsidi berlaku. Apa keuntungnya? Keuntungannya adalah kita bisa memakai kelonggaran-kelonggaran yang ada didalam Perjanjian tersebut untuk membenarkan kebijakan Mobnas. Salah satu kelonggaran penting adalah diperbolehkannya negara-negara berkembang (Indonesia adalah salah satu diantaranya) untuk mempertahankan "local content subsidies". Kelonggaran ini tidak diberikan kepada negara-negara maju. Kepada negara-negara berkembang kelonggaran tersebut diberikan sampai dengan 1 Januari 2000.[33] Kelongaran ini sangat relefan dengan kebijakan Mobnas karena pada dasarnya subsidi yang disediakan oleh kebijakan Mobnas adalah "local content subsidy". Prosentasi pemakaian produk lokal (komponen sedan) merupakan salah satu syarat utama (contingent) bagi produsen mobil nasional untuk bisa menikmati fasilitas Mobnas. Karena ia adalah "local content subsidi", maka, berdasarkan ketentuan pengecualian yang ada didalam Perjanjian Subsidi, fasilitas Mobnas adalah absah sampai dengan 1 Januari 2000.

Keuntungan lainnya berkaitan dengan sistem pembuktian "negatif effects" dari suatu subsidi. Adanya "serious prejudice" (ancaman serious) tidak dapat dipakai untuk membuktikan bahwa "negatif effects" telah ada apabila subsidi tersebut diberikan oleh negara berkembang. Lazimnya, untuk mempersoalkan suatu subsidi, suatu negara cukup membuktikan adanya "ancaman serious" atas kepentingan industri nasionalnya.

Ketatnya sistem pembuktian ini bisa menguntungkan kebijakan Mobnas karena nampaknya tidak terlalu sulit untuk membuktikan bahwa fasilitas Mobnas telah "mengancam" kepentingan produsen mobil impor atau mobil non-Mobnas. Jumlah fasilitas yang disediakan mencapai lebih dari 5% ad valorem. Menurut ketentuan Perjanjian Subsidi, jumlah ini sudah bisa dianggap "mengancam" kepentingan produsen mobil non-Mobnas. Melalui ketentuan Perjanjian Subsidi, jumlah subsidi yang lebih dari 5% ad valoren tersebut tidak dapat dipakai sebagai dasar untuk mengatakan bahwa kebijakan Mobnas telah "mengancam" kepentingan mereka.

Singkat kata, pasal 27 Perjanjian Subsidi nampaknya mempunyai potensi untuk dikembangkan guna keabsahan kebijakan Mobnas. Ia mempunyai beberapa kelonggaran yang dengan kelonggaran tersebut, kebijakan Mobnas bisa dibenarkan.

---

[33]Periksa ayat 3 pasal 27 Perjanjian Subsidi.

III. Kesimpulan

Kebijakan Mobnas mungkin masih bisa dianggap absah setidak-tidaknya untuk sementara. Akan tetapi untuk ini, kita harus bisa membuktikan bahwa fasilitas Mobnas adalah subsidi sebagaimana diatur oleh Perjanjian Subsidi (the Uruguay Agreement on Subsidies and Countervailing Measures). Apabila kita bisa membuktikan, kebijakan Mobnas, walaupun bertentangan dengan prinsip non-diskriminasi, bisa dianggap absah setidak-tidaknya sampai dengan 1 Januari 2000. Ketentuan pengecualian lain yang ada didalam WTO, dalam hal ini pasal XVIII GATT (industri baru) dan bagian IV GATT (perdagangan dan pembangunan), nampaknya tidak berlaku bagi kebijakan Mobnas. Alasannya, industri otomotif di Indonesia sepertinya tidak bisa dikatakan sebagai "industri baru" sebagaimana diatur oleh pasal XVIII GATT. Misi yang diemban oleh kebijakan Mobnas nampaknya berbeda dengan misi yang diemban oleh bagian IV GATT.

PERMOHONAN MAAF

Karena beberapa permasalahan yang tidak dapat segera diatasi, maka Majalah Hukum dan Pembangunan No. 5 Tahun XXVI, Oktober 1996, terlambat terbit. Untuk hal ini dimohonkan maaf dan semoga para pembaca dan penulis tetap mendukung kehadiran Majalah ini di tengah kalangan hukum Indonesia.

Redaksi