

PENYELESAIAN SENGKETA IMPOR PRODUK HORTIKULTURA, HEWAN DAN PRODUK HEWAN ANTARA NEW ZEALAND DENGAN INDONESIA

Usak

(Dosen Hukum Bisnis, Program Studi Ilmu Hukum Fakultas Ilmu Sosial dan Humaniora Universitas Halmahera. Meraih Sarjana Hukum (S.H.) dari Universitas Kristen Indonesia Paulus (2006), dan Magister Hukum (M.H.) dari Universitas Kristen Satya Wacana (2015))

(E-mail: usakhalmahera@yahoo.com)

Abstract

One of the functions of The WTO is to become an international trade dispute resolution forum for its member countries. International trade disputes may emerge when a country adopts certain trade policies that are contrary to the WTO principles and rules, or implementing trade policies that harm other countries.

One such trade disputes has been involving Indonesia and New Zealand, when New Zealand considered Indonesia has hindered free trade by imposing quotas, minimum prices, import and import licensing period for horticultural products, animals and animal products from New Zealand. In May 2014 the two countries have held consultation through a meeting between the delegations of New Zealand and Indonesia as well as the Chairperson of the Dispute Settlement Body to discuss about the allegedly restrictive policy. However, the meeting did not bring any positive result. The case is an example of a conventional trade dispute in which the trade policy adopted by a country is considered to violate the principles of free trade by other countries. In this case, the author argue that Indonesia's policy to limit import of horticultural product animals and animal products from New Zealand are in accordance with the provisions of the WTO concerning measures of safeguards to protect local farmers in the country, and Indonesia as a developing country is entitled to the conditions contained in the provisions of Special And Differential Treatment (S & D).

Keywords: *importation dispute, horticultura products, animal and animal products, World Trade Organization, New Zealand vs Indonesia*

I. PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Setiap Negara memiliki karakteristik yang berbeda, baik sumber daya alam, iklim, geografi, demografi, struktur ekonomi dan struktur sosial. Perbedaan tersebut menyebabkan perbedaan komoditas yang dihasilkan, komposisi biaya yang diperlukan, kualitas dan kuantitas produk. secara langsung atau tidak langsung membutuhkan pelaksanaan pertukaran barang dan atau

jasa antara satu negara dengan negara lainnya. Maka dari itu antara negara-negara yang terdapat di dunia perlu terjalin suatu hubungan perdagangan untuk memenuhi kebutuhan tiap-tiap negara tersebut.¹

Hukum perdagangan internasional merupakan bidang hukum yang berkembang cepat. Ruang lingkup bidang hukum ini pun cukup luas.

¹ Gunawan Widjaja dan Ahmad Yani, *Transaksi Bisnis Internasional (Ekspor Impor dan Imbal Beli)*, (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2000), 1.

Hubungan-hubungan dagang yang sifatnya lintas batas dapat mencakup banyak jenisnya, dari bentuknya yang sederhana, yaitu dari barter, jual beli barang atau komoditi (produk-produk pertanian, perkebunan, dan sejenisnya), hingga hubungan atau transaksi dagang yang kompleks. Menurut Michelle Sanson hukum perdagangan internasional “*can be defined as the regulation of the conduct of parties involved in the exchange of goods, services and technology between nations*”.²

Sebagai salah satu negara yang telah menjadi anggota *World Trade Organization* (WTO), Indonesia terikat untuk mematuhi ketentuan-ketentuan perdagangan internasional yang disepakati dalam perundingan *General Agreement on Tariff of Trade* (GATT WTO) yaitu melalui ratifikasi terhadap Undang-undang Nomor 7 Tahun 1994 tentang Pengesahan *Agreement on Establishing the World Trade Organization*.

Indonesia sebagai salah satu negara berkembang harus bersaing dalam globalisasi ekonomi terkhususnya dalam

sektor hortikultura sebagai salah satu sektor andalan negara Indonesia sebagai negara agraria. Untuk bertahan dari liberalisasi perdagangan WTO, Indonesia telah melakukan beberapa proteksi sektor hortikultura negaranya yang jelas prinsip ini berlawanan dari perjanjian yang telah di sepekat Indonesia dengan WTO.³

Perubahan lingkungan perdagangan internasional berupa liberalisasi perdagangan WTO telah memicu perubahan kebijakan pembangunan Indonesia, khususnya di bidang hortikultura. Indonesia merupakan salah satu negara pendiri *World Trade Organization* (WTO) dan telah meratifikasi melalui UU No. 7/1994. Keberadaan WTO sebagai suatu organisasi internasional, memiliki peran yang penting dalam lalu lintas perdagangan internasional. Harapannya, setiap negara akan mendapatkan manfaat dari adanya perdagangan internasional. Adapun yang menjadi tujuan dari proses interaksi ini pada umumnya adalah agar masing-masing negara memiliki kesempatan untuk

² Huala Adolf, *Hukum Perdagangan Internasional (Prinsip-Prinsip dan Konsep Dasar)*, (Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, 2005), 8.

³ Ryan Fadhillah, *Proteksi Indonesia Di Sektor Hortikultura Dalam Liberalisasi Perdagangan WTO Tahun 2011-2013*, Jom FISIP Volume 3 No 1 (Februari 2016): 3.

memenuhi kebutuhan dalam negeri bagi negaranya.⁴ Di sisi lain, organisasi ini diharapkan dapat menjadi forum negosiasi masing-masing negara anggotanya atas kepentingan ekonomi masing-masing.⁵ Peran lainnya yang dimiliki oleh WTO adalah sebagai forum penyelesaian sengketa yang berdasarkan atas hukum bagi negara-negara anggotanya.

Sistem penyelesaian sengketa WTO sendiri telah digunakan secara intensif oleh negara yang memiliki kekuasaan ekonomi paling besar yaitu Amerika Serikat dan Uni Eropa. Anggota-anggota yang tergolong negara berkembang, juga menggunakan sistem penyelesaian sengketa WTO ini baik dalam hal harus berhadapan dengan negara yang memiliki kekuatan ekonomi terbesar, juga berhadapan dengan negara berkembang lainnya.⁶

Salah satu peran WTO adalah sebagai forum penyelesaian sengketa yang berdasarkan atas hukum bagi

negara-negara anggotanya. Sengketa dapat muncul ketika suatu negara menetapkan suatu kebijakan perdagangan tertentu yang bertentangan dengan komitmennya di WTO, atau mengambil kebijakan yang merugikan negara lain. Seperti yang terjadi pada kasus New Zealand vs Indonesia. New Zealand menilai Indonesia menghambat perdagangan bebas melalui pemberlakuan kuota, harga minimal, periode impor dan lisensi impor produk hortikultura, hewan dan produk hewan. Kedua Negara yaitu Indonesia dan New Zealand pada Mei 2014 telah melakukan tahap konsultasi yaitu melalui delegasi New Zealand dan Indonesia serta *Chairperson of the Dispute Settlement Body*, berunding mengenai kisruh pembatasan impor hortikultura. Namun, pertemuan tersebut belum menemui titik terang. New Zealand kemudian mengajukan beberapa panel sidang untuk membahas kemungkinan Indonesia menarik pembatasan impor produk hortikultura, hewan dan produk hewan.

Menurut Bustanul Arifin, menyatakan bahwa sengketa perdagangan internasional produk hortikultura, hewan, dan produk hewan

⁴ Michael J. Trebilcock dan Robert Howse, *The Regulation of International Trade*, (London: TJ International Ltd, 1995), 367.

⁵ Ernst-Ulrich Petersman, *International Trade Law and the GATT/WTO Disputes Settlement System*, (London: Kluwer Law International Ltd, 1997), 4.

⁶ Maslihita Nur Hidayati, *Analisis Tentang Sistem Penyelesaian Sengketa WTO Suatu Tinjauan Yuridis Formal*, Jurnal Lex Jurialica Volume 11 Nomor 2 (Agustus 2014): 160.

yang melibatkan Indonesia, Selandia Baru, dan Amerika Serikat di tingkat Organisasi Perdagangan Dunia, kini memasuki masa-masa kritis. Kebijakan impor hortikultura, impor ternak, dan produk ternak yang diterapkan Indonesia dianggap restriksi kuantitatif dan diskriminatif karena membatasi ruang gerak pelaku usaha Selandia Baru dan AS. Indonesia telah berusaha membela legitimasi kebijakan impornya dengan berbagai argumen dari perspektif legal, ekonomi, sosial, moral, dan sedikit politik.⁷

Sengketa dapat muncul ketika suatu negara menetapkan suatu kebijakan perdagangan tertentu yang bertentangan dengan komitmennya di WTO, atau mengambil kebijakan yang merugikan negara lain. Seperti yang terjadi pada kasus New Zealand vs Indonesia. Indonesia merupakan pasar terbesar ke-9

⁷ Bustanul Arifin, Sengketa Impor Hortikultura, Hewan, Produk Hewan, 26 April 2016, <http://print.kompas.com/baca/opini/artikel/2016/04/26/Sengketa-Impor-Produk-Hortikultura-Hewan-dan-Produk-hewan>.
<http://print.kompas.com/baca/opini/artikel/2016/04/26/Sengketa-Impor-Produk-Hortikultura-Hewan-dan-Produk-hewan>, diakses pada tanggal 26 April 2016.

untuk New Zealand dan seluruh ekspor barang ke Indonesia tercatat meningkat 17% menjadi US\$ 961 juta dalam 12 bulan terakhir hingga 31 Maret. Tapi sayangnya, perdagangan sapi New Zealand merosot tajam karena Indonesia memberlakukan volume impor berbasis kuota sejak 2011. New Zealand kemudian pada 8 Mei 2014 melayangkan pengaduan keduanya ke WTO terkait pembatasan impor dan rumitnya birokrasi di Indonesia yang telah menyebabkan ekspor sapi dan produk hortikulturanya merosot drastis. Dalam keluhan baru, yang diajukan pada 8 Mei, New Zealand mengeluhkan bahwa Indonesia "tidak bisa dibenarkan dan membatasi perdagangan" dengan persyaratan perizinan impor, "tidak masuk akal dan diskriminatif.

Menurut laporan WTO, Amerika Serikat dengan dukungan New Zealand memprotes kebijakan Indonesia pembatasan impor produk hortikultura.⁸ Pemerintah menjelaskan bahwa pembatasan impor hortikultura ini disebabkan karena lalu-lintas barang yang sudah sangat padat, serta dukungan sarana dan SDM yang belum memadai

⁸ Wisnu Winardi, *Dampak Pembatasan Impor Hortikultura Terhadap Aktivitas Perekonomian, Tingkat Harga Dan Kesejahteraan*, (Buletin Ekonomi Moneter dan Perbankan, Juli 2013), 22.

dalam menangani masalah perlindungan keamanan pangan. Namun hal ini masih belum bisa diterima negara-negara eksportir sehingga dalam perkembangannya Amerika Serikat dan New Zealand telah bereaksi lebih jauh dengan dengan meminta WTO untuk menggugurkan kebijakan pembatasan impor hortikultura Indonesia.⁹

Permasalahan yang terjadi dalam dalam hukum perdagangan internasional yang berkaitan dengan impor hortikultura, hewan dan produk hewan yang melibatkan indonesia dan new zealand. Penelitian ini berisi tentang tinjauan atas hukum perdagangan internasional, tinjauan umum penyelesaian sengketa dalam WTO, prinsip-prinsip dalam penyelesaian sengketa perdagangan internasional, prosedur dalam penyelesaian sengketa WTO, dan menganalisis kasus.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang, maka yang menjadi permasalahan yang akan diteliti adalah bagaimana penyelesaian sengketa impor produk

hortikultura, hewan dan produk hewan antara New Zealand dengan Indonesia?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan yang hendak dicapai dalam penelitian ini adalah untuk mengetahui dan menganalisis penyelesaian sengketa impor produk hortikultura, hewan dan produk hewan antara New Zealand dengan Indonesia.

D. Metode Penelitian

Sesuai dengan isu hukum yang ditujukan untuk mengkaji penyelesaian sengketa impor produk hortikultura, hewan dan produk hewan antara New Zealand dengan Indonesia, maka metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian hukum normatif. Penelitian hukum normatif adalah suatu proses untuk menemukan aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, maupun doktrin-doktrin hukum guna menjawab isu hukum yang dihadapi.¹⁰ Penelitian ini menggunakan metode analisis deskriptif kualitatif. Deskripsi atau pemaparan merupakan kegiatan menentukan isi aturan hukum setepat mungkin, sehingga kegiatan mendeskripsikan tersebut dengan

⁹ ABC (Radio Australia). *AS minta WTO gugurkan pembatasan impor Indonesia*, www.radioaustralia.net.au/indonesian/2013-03-15/as-minta-wto-gugurkan-pembatasan-imporindonesia/1102254, diakses pada tanggal 1 Januari 2016.

¹⁰ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, cetakan keenam, (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2010), 35.

sendirinya mengandung kegiatan interpretasi.¹¹

II. PEMBAHASAN

A. Tinjauan Atas Hukum Perdagangan Internasional

Hubungan perdagangan internasional selalu menimbulkan konsekuensi yang kompleks dan beragam. Akibat perbedaan kebudayaan, kemampuan ekonomis, teknologi mengakibatkan perbedaan sistem hukum. Negara-negara memiliki pemerintahan yang berdaulat yang tidak tunduk kepada kekuasaan lain di dunia ini. Sebagai akibatnya negara-negara tersebut tidak menerima sistem hukum yang berasal dari negara lain, dan sebaliknya yuridiksi sistem hukumnya hanya terbatas pada wilayah dalam batas negaranya.¹²

Menurut Resolusi Sidang Umum PBB 2102 (XX) yang dimaksud dengan hukum perdagangan internasional adalah seperangkat aturan yang mengatur hubungan perdagangan dari hukum yang merupakan hukum privat

yang mencakup negara-negara yang berbeda.¹³ Ruang lingkup dari hukum perdagangan internasional adalah:¹⁴

- (a) Penjualan Barang Internasional (*International Sales of Goods*),
- (b) Instrumen yang dapat dinegosiasikan (*Negotiable Instruments*) dan Kredit Berdokumen Bank (*banker's commercial credit*),
- (c) Hukum yang berhubungan dengan aktifitas bisnis sehubungan dengan perdagangan internasional,
- (d) Asuransi,
- (e) Transportasi, baik melalui laut, udara, jalan raya maupun kereta dan perairan dalam,
- (f) *Industrial Property* dan Hak Cipta (*Copyright*), dan
- (g) Arbitrase Perdagangan (*Commercial Arbitration*).

Menurut Michelle Sanson hukum perdagangan internasional “*can be defined as the regulation of the conduct of parties involved in the exchange of goods, services and technology between*

¹¹ Bernard Arief Sidharta, *Refleksi Tentang Struktur Ilmu Hukum*, (Bandung: Mandar Maju, 2000), 149-150.

¹² Gunarto Suhardi, *Beberapa Elemen Penting dalam Hukum Perdagangan Internasional*, (Yogyakarta: Universitas Atma Jaya, 2004), 13.

¹³ United Nations (UN), *Progressive Development of the Law of International Trade: Report of the Secretary-General of the United Nations*, 1966, <http://www.jus.uio.no/lm/un.sg.report.itl.development.1966/doc.html>, diakses pada tanggal 22 Oktober 2014.

¹⁴ *Ibid.*

nations".¹⁵ Sanson membagi hukum perdagangan internasional ini ke dalam dua bagian utama, yaitu hukum perdagangan internasional publik (*public international trade law*) dan hukum internasional privat (*private international trade law*).¹⁶ Hukum perdagangan internasional publik adalah hukum yang mengatur perilaku dagang antar Negara. Sementara itu, hukum perdagangan internasional privat yakni hukum yang mengatur perilaku dagang secara orang perorang (*private traders*) di negara-negara yang berbeda.¹⁷

Dalam memberikan definisi hukum perdagangan internasional, Hercules Booyesen memberikan unsur-unsur dari definisi hukum perdagangan internasional, kemudian unsur-unsur inilah yang menjadi batasan dalam mendefinisikan hukum perdagangan internasional, yakni:¹⁸

a) Hukum perdagangan internasional dapat dipandang sebagai suatu cabang khusus dari hukum internasional (*international trade law may also be regarded as a specialized branch of international law*).

b) Hukum perdagangan internasional adalah aturan-aturan hukum internasional yang berlaku terhadap perdagangan barang, jasa dan perlindungan hak atas kekayaan intelektual (HKI). (*international trade law can be described as those rule of international law which are applicable to trade in goods, service and the protection of intellectual property*).

c) Hukum perdagangan internasional terdiri dari aturan-aturan hukum nasional yang memiliki atau berpengaruh langsung terhadap perdagangan internasional secara umum. Karena sifat aturan-aturan hukum nasional tersebut, maka aturan-aturan tersebut merupakan bagian dari hukum perdagangan internasional. Contohnya seperti perundang-undangan yang ekstrateritorial (*the extraterritorial legislation*).

Hukum perdagangan internasional memiliki beberapa sumber hukum yaitu perjanjian internasional, hukum kebiasaan internasional, prinsip-prinsip hukum umum, putusan-putusan badan pengadilan dan doktrin, kontrak, dan hukum nasional. Prinsip-prinsip dasar

¹⁵ Huala Adolf, *Op.cit*, hal 8.

¹⁶ *Ibid*.

¹⁷ *Ibid*.

¹⁸ *Ibid*, hal 9-10.

(*fundamental principles*) yang dikenal dalam hukum perdagangan internasional diperkenalkan oleh sarjana hukum perdagangan internasional Profesor Aleksancer Goldštajn. Beliau memperkenalkan 3 (tiga) prinsip dasar tersebut, yaitu:¹⁹ (1) prinsip kebebasan para pihak dalam berkontrak (*the principle of the freedom of contract*); (2) prinsip *pacta sunt servanda*; dan (3) prinsip penggunaan arbitrase. Di samping tiga prinsip dasar tersebut, prinsip dasar lainnya adalah prinsip dasar yang dikenal dalam hukum ekonomi internasional, yaitu prinsip kebebasan untuk berkomunikasi (dalam pengertian luas, termasuk di dalamnya kebebasan bernavigasi).²⁰

B. Tinjauan Umum Penyelesaian Sengketa Dalam WTO

Suatu sengketa Internasional muncul pada saat usaha pihak untuk memaksakan kehendaknya dengan menggunakan kekuatan (*Force*) mendapat tantangan atau perlawanan dari pihak yang dipaksakannya. Jadi pada hakekatnya suatu sengketa harus adanya suatu bentrokan antara dua pihak atau lebih kehendak yang tidak dapat

menerima paksaan itu.²¹

Sistem penyelesaian sengketa dalam WTO telah menjadi suatu alat yang dibutuhkan dalam menyelesaikan sengketa perdagangan internasional yang terjadi diantara sesama anggota WTO. Semenjak timbulnya masalah mengenai proses pelaksanaan keputusan atas sengketa yang terjadi berdasarkan pada sistem sebelumnya yaitu GATT.²² Penyelesaian sengketa dalam WTO telah berkembang menjadi prosedur adjudikasi dan dalam perkembangannya telah mewujudkan sistem penyelesaian sengketa berdasarkan atas suatu sistem struktural yang baku, termasuk di dalamnya prosedur-prosedur formal yang harus dipenuhi dan pelaksanaan atas tiap keputusan yang diambil. Sistem penyelesaian sengketa WTO berkembang sebagai wujud untuk mengakomodir kepentingan nasional masing-masing negara anggota dalam rangka terwujudnya kepentingan masyarakat internasional.²³

¹⁹ *Ibid*, hal 14.

²⁰ *Ibid*, hal 15.

²¹ Imawan Dicky Prasudhi, *Penanganan Sengketa Perdagangan Internasional Melalui WTO (World Trade Organization)*, Jurnal Hukum dan Dinamika Masyarakat Vol . 5 NO. 1 (Oktober 2007): 34.

²² HS Kartadjoemena, *GATT dan WTO: Sistem, Forum dan Lembaga Internasional di Bidang Perdagangan*, (Jakarta: UI Press, 1996), 93-94.

²³ Lawrence LC Lee, *Legal Aspect of The WTO's Dispute Settlement Mechanism Applied To*

Perkembangan terakhir dari sistem penyelesaian sengketa dalam GATT adalah diterimanya WTO sejak 1 Januari 1995 yang melahirkan sistem penyelesaian sengketa yang lebih komprehensif, legalistik, dan lebih memberikan perlindungan kepada negara berkembang. Penyelesaian sengketa dalam WTO lebih berpijak kepada *rule-based approach* daripada *power-based approach* dimana prinsip terakhir lebih terlihat dalam sistem GATT. Sehingga dengan demikian, tiap negara anggota dapat merasa nyaman dengan keberadaan mereka dalam keanggotaan WTO itu sendiri.²⁴

Untuk pertama kalinya dalam perkembangan sistem perdagangan multilateral negara-negara berhasil menciptakan satu kesatuan dalam sistem penyelesaian sengketa (*overall unified dispute settlement*) yang mencakup semua bidang perjanjian WTO. Dengan sistem yang menyatu ini tidak ada lagi sistem penyelesaian sengketa sendiri-sendiri yang diatur oleh masing-masing bidang perjanjian. Di

samping itu terhadap aturan dan prosedur penyelesaian sengketa telah dilakukan penyempurnaan sehingga pelaksanaannya lebih efektif dibandingkan dengan sistem dalam GATT 1947 yaitu dengan disahkannya *Understanding On Rules and Procedures Governing The Settlement of Disputes* (dan untuk selanjutnya disingkat dengan DSU) yang merupakan prosedur penyelesaian sengketa WTO sebagai perwujudan tekad negara-negara anggota untuk menciptakan aturan yang lebih mengikat.²⁵

Melalui sistem penyelesaian sengketa WTO yang lebih memberikan kepastian hukum ini maka akan timbul harapan bagi negara-negara anggota untuk dapat menjadikan WTO sebagai wadah untuk dapat menyelesaikan sengketa secara multilateral. Tujuan dari mekanisme penyelesaian sengketa adalah menjaga keputusan yang positif terhadap sengketa. Keputusan harus diterima oleh para pihak yang bersengketa dan konsisten dengan ketentuan yang terdapat dalam *covered agreement*. Selanjutnya, sistem penyelesaian sengketa WTO dalam menyelesaikan setiap sengketa yang

Towels Trade Disputes Between China and Taiwan, (Depok: Voices From Asia: For a Just and Equitable World, 2007), 367.

²⁴ Hatta, *Perdagangan Internasional Dalam Sistem GATT dan WTO*, (Bandung: PT Refika Aditama, 2006), 116.

²⁵ *Ibid*, hal 143.

muncul dalam dunia transaksi bisnis internasional khususnya dalam sektor privat memberikan kontribusi sistem penyelesaian sengketa yang efektif dan lebih ekonomis dibandingkan dengan penyelesaian melalui pengadilan.²⁶ Dengan dilaksanakannya tahapan-tahapan dalam prosedur penyelesaian sengketa yang ada membuktikan bahwa WTO mengharapkan adanya pemecahan atas tiap sengketa yang terjadi diantara sesama negara anggota dengan sistem penyelesaian sengketa yang efektif dan efisien.

C. Prinsip-Prinsip Dalam Penyelesaian Sengketa Perdagangan Internasional

Dalam hukum perdagangan internasional dapat dikemukakan beberapa prinsip-prinsip mengenai penyelesaian sengketa perdagangan internasional. Adapun prinsip-prinsip penyelesaian sengketa perdagangan internasional sebagai berikut:²⁷

- a) Prinsip Kesepakatan Para Pihak (konsensus).

²⁶ Lawrence LC Lee, *Op.cit.*

²⁷ Beny Asrianto dan Oksep Adhayanto, *Penyelesaian Sengketa Dagang Dalam Hukum Internasional* (Suatu Tinjauan Terhadap Forum Penyelesaian Sengketa Internasional Non Litigasi), *Jurnal Selat* Vol.1 No. 2 (Mei 2014): 67.

Prinsip kesepakatan para pihak merupakan prinsip fundamental dalam penyelesaian sengketa perdagangan internasional. Prinsip inilah yang menjadi dasar untuk dilaksanakan atau tidaknya suatu proses penyelesaian sengketa.

- b) Prinsip Kebebasan Memilih Cara-cara Penyelesaian Sengketa.

Prinsip penting kedua adalah prinsip di mana para pihak memiliki kebebasan penuh untuk menentukan dan memilih cara atau mekanisme bagaimana sengketa diselesaikan (*principle of free choice of means*).

- c) Prinsip Kebebasan Memilih Hukum.

Prinsip penting lainnya adalah prinsip kebebasan para pihak untuk menentukan sendiri hukum apa yang akan diterapkan oleh badan peradilan (*arbitrase*) terhadap pokok sengketa.

- d) Prinsip Iktikad Baik (*Good Faith*).

Prinsip iktikad baik dapat dikatakan sebagai prinsip fundamental dan paling sentral dalam penyelesaian sengketa. Prinsip ini mensyaratkan dan mewajibkan adanya iktikad baik dari para pihak dalam menyelesaikan sengketa.

- e) Prinsip *Exhaustion Of Local Remedies*.

Prinsip Exhaustion of Local Remedies sebenarnya semula lahir dari prinsip hukum kebiasaan internasional.

D. Prosedur Penyelesaian Sengketa Dalam WTO

Pada prinsipnya, sistem penyelesaian sengketa yang berkembang dalam WTO merupakan perkembangan atas sistem penyelesaian sengketa yang telah ada sebelumnya dalam sistem GATT yang terdapat dalam Pasal XXII dan XXIII *GATT Agreement*. Pasal 1 DSU menyatakan bahwa: *“The rules and procedure of this Understanding shall apply to disputes brought pursuant to the consultation and dispute settlement provisions of the agreements listed in Appendix I to this Understanding”*.²⁸

Dengan demikian maka secara eksplisit dikemukakan bahwa prosedur yang tertuang dalam DSU berlaku untuk semua sengketa yang berkaitan dengan perjanjian-perjanjian yang termasuk dalam Appendix I dari perjanjian, yaitu:²⁹

- a) *Agreement Establishing the World Trade Organization*, yaitu perjanjian untuk mendirikan WTO sebagai

organisasi internasional, cakupan dari substansi yang ditangani WTO, fungsi WTO, cara pengambilan keputusan dalam WTO, status WTO. Sekretariat WTO, cara melakukan amandemen dari perjanjian ini maupun perjanjian-perjanjian multilateral substantif tercakup pada annex 1 dari perjanjian ini. Perjanjian ini dianggap sebagai *Umbrella Agreement* untuk semua paket hasil Uruguay Round.

- b) Perjanjian-perjanjian substantif yang bersifat multilateral yang tercantum sebagai annex dari *WTO Agreement*, yaitu Annex 1A : *Multilateral Trade Agreements in Goods*; Annex 1B : *General Agreement on Trade in Services*; Annex 1C : *Agreement on Trade-Related Aspect of Intellectual Property Rights*; Annex 2 : *Understanding on Rules of Procedures Governing The Settlement of Disputes*.
- c) Perjanjian-perjanjian substantif yang bersifat plurilateral yang diadministrasikan oleh WTO tetapi hanya mengikat bagi negara-negara anggota WTO yang turut dalam perjanjian tersebut, yaitu Annex 4 : *Agreement on Trade in Civil Aircraft*

²⁸ Lihat Pasal 1 DSU.

²⁹ Michael J. Trebilcock dan Robert Howse, *Op.cit.*

*Agreement on Government
Procurement International Dairy
Agreement International Bovine
Meat Agreement.*

Dalam kaitannya dengan sistem penyelesaian sengketa, perjanjian-perjanjian tersebut di atas dikenal sebagai *covered agreement* yaitu perjanjian yang termasuk dalam sistem penyelesaian sengketa yang terintegrasi. Dengan demikian, maka prosedur penyelesaian sengketa yang diatur dalam DSU mencakup seluruh sengketa yang diajukan dalam WTO yang menyangkut substansi yang berkaitan dengan *covered agreement* yang tercantum sebelumnya.³⁰

Dalam menangani suatu sengketa, *Disputes Settlement Body* (dan untuk selanjutnya disingkat menjadi DSB) mengikuti tata cara yang telah digariskan dalam DSU dan melihat pula ketentuan khusus yang ada pada beberapa *covered agreement*. Dalam hal ini, jika ada perbedaan antara ketentuan penyelesaian sengketa yang tercantum dalam DSU dan ketentuan khusus yang tercantum dalam *covered agreement* maka ketentuan khusus yang tercantum dalam *covered agreement* yang

diterapkan. Hal ini mengingat bahwa khusus untuk perjanjian-perjanjian yang termasuk jenis *plurilateral agreement* yang isinya hanya mengikat pihak-pihak yang menjadi anggota dari plurilateral agreement tersebut dan tidak semua anggota WTO adalah anggota dari perjanjian-perjanjian khusus tersebut. Hal ini berarti, *covered agreement* berlaku sebagai *lex specialis* atas DSU yaitu jika ada perbedaan pengaturan antara *covered agreement* dengan DSU maka ketentuan yang diutamakan adalah ketentuan yang terdapat dalam *covered agreement*.

Namun demikian, jika ada yang tidak setuju, maka Ketua DSB, dengan berkonsultasi terlebih dahulu dengan pihak yang bersengketa, dalam jangka waktu 10 (sepuluh) hari, harus menentukan prosedur mana yang akan digunakan. Dalam menentukan hal tersebut, Ketua DSB akan berpedoman pada prinsip bahwa prosedur khusus harus digunakan dan prosedur yang diatur dalam DSU digunakan apabila dianggap perlu untuk menghindari pertentangan. Pada prinsipnya, bahwa yang ingin dicapai dalam penyelesaian sengketa yang terjadi adalah penyelesaian yang positif dari masalah

³⁰ *Ibid.*

yang menimbulkan kerugian terhadap negara lain akibat tindakan yang diambil oleh suatu pihak. Selain itu, agar para pihak yang bersangkutan dapat mengambil langkah untuk menyelesaikan antara mereka.

Akan tetapi jika setelah upaya untuk menyelesaikan masalah tersebut tidak dapat dicapai melalui pendekatan langsung antara para pihak yang bersengketa, maka hal tersebut dapat dibawa ke tingkat yang melibatkan sistem secara keseluruhan lebih langsung yaitu menentukan apakah tindakan yang dilakukan oleh suatu pihak yang menimbulkan keluhan dari pihak lain dianggap melanggar atau tidak konsisten dari perjanjian yang berlaku. Hal tersebut sesuai dengan ketentuan *“In the absence of a mutually agreed solution, the first objective of the dispute settlement mechanism is usually to secure the withdrawal of the measures concerned if these are found to be inconsistent with the provisions of any of the covered agreement”*.³¹

Sehingga dengan demikian, apabila setelah proses penyelesaian sengketa berjalan, sistem DSU menilai bahwa terdapat suatu inkonsistensi antara

tindakan yang diambil oleh suatu pihak dengan ketentuan yang berlaku maka upaya pertama adalah agar pihak tersebut mencabut aturan atau tindakan yang tidak konsisten tersebut. Apabila tindakan yang dinilai tidak konsisten tersebut tidak dapat dicabut oleh pihak yang digugat maka DSU memberikan hak kepada negara yang mengajukan keluhan untuk meminta kompensasi. Hal ini dilakukan untuk mengatasi kerugian akibat suatu tindakan yang tidak konsisten tersebut sebagai langkah interim sampai akhirnya tindakan yang tidak konsisten tersebut dicabut.

Sebagai langkah terakhir, apabila sudah ditentukan bahwa tindakan yang diambil oleh suatu pihak yang merugikan tersebut dianggap tidak konsisten dengan aturan yang berlaku sedangkan kompensasi tidak diperoleh, maka pihak yang dirugikan dapat meminta izin untuk mengambil tindakan balasan atau retaliasi. Sehingga dengan demikian, sistem penyelesaian sengketa yang berkembang setelah perundingan *Uruguay Round* telah menjadi sistem yang semakin yuridis. Sistem ini telah berevolusi menjadi sistem yang berdasarkan pada *rule-based system* dibandingkan dengan sistem

³¹ Lihat Pasal 3 ayat 7 DSU.

penyelesaian sengketa yang terdapat dalam sistem GATT dan tersistematis serta terlembaga pada tiap tahapan prosesnya.

E. Kasus Posisi

Indonesia merupakan pasar terbesar ke-9 untuk New Zealand dan seluruh ekspor barang ke Indonesia tercatat meningkat 17% menjadi US\$ 961 juta dalam 12 bulan terakhir hingga 31 Maret.³² Tapi sayangnya, perdagangan sapi New Zealand merosot tajam, karena Indonesia memberlakukan volume impor berbasis kuota sejak 2011. Pada 2011, karena larangan tersebut, ekspor sapi dan daging dari Selandia Baru merosot menjadi hanya 10.355 ton dari 48.405 ton pada tahun sebelumnya.³³ Sebuah relaksasi kuota impor pada akhir 2013 membuat aliran ekspor ke RI pulih di level 19.258 ton senilai \$ 79 juta pada 2014.³⁴ Sehingga RI menjadi pasar nomor enam di New

Zealand. Namun Indonesia kemudian memperketat pembatasan lagi dan pada bulan Januari 2015, ekspor daging sapi Selandia Baru ke Indonesia merosot menjadi hanya tinggal 28 ton, dari 2.669 ton pada bulan Januari 2015.³⁵ Pada Januari 2015 ekspor daging sapi New Zealand ke Indonesia turun lebih dari 95%.³⁶

New Zealand menilai Indonesia menghambat perdagangan bebas melalui pemberlakuan kuota, harga minimal, periode impor dan lisensi impor produk hortikultura, hewan dan produk hewan. New Zealand dan Amerika Serikat awalnya bekerja sama untuk memulai proses hukum terhadap Indonesia melalui WTO pada Agustus 2013. Keluhan tidak dilanjutkan ke tahap konsultasi karena Indonesia kemudian mengubah beberapa langkah-langkah, yang di bawah aturan WTO berarti aplikasi baru harus dibuat.

New Zealand akhirnya melayangkan pengaduan keduanya ke WTO terkait pembatasan impor dan rumitnya birokrasi di Indonesia yang telah menyebabkan ekspor sapi dan produk hortikulturanya merosot drastis. New Zealand sudah berkonsultasi dengan

³² Liputan6, *Kuota Ekspor Sapi Turun, Selandia Baru Seret RI ke WTO*, 14 Mei 2014, <http://bisnis.liputan6.com/read/2049679/kuota-ekspor-sapi-turun-selandia-baru-seret-ri-ke-wto?page=3>, diakses pada tanggal 1 Januari 2016.

³³ *Ibid.*

³⁴ Trobos, *Batasi Impor Daging, New Zealand dan AS Seret (Lagi) Indonesia ke WTO*, 26 Maret 2015, <http://www.trobos.com/detail-berita/2015/03/26/55/5775/Batasi-Impor-Daging-New-Zealand-dan-AS-Seret-Lagi-Indonesia-ke-WTO>, diakses pada tanggal 1 Januari 2016.

³⁵ *Ibid.*

³⁶ *Ibid.*

Pemerintah Indonesia mengenai kebijakan tersebut pada Januari 2013, serta bekerja sama dengan Amerika Serikat, untuk berkonsultasi lagi pada Agustus 2013 dan Mei 2014. Pada 15 Mei 2014 dalam pernyataan permintaan konsultasinya menyatakan bahwa:

*“As described below, Indonesia: (1) imposes prohibitions or restrictions on imports of horticultural products, animals, and animal products; (2) imposes unjustified and trade-restrictive non-automatic import licensing requirements on imports of such products; (3) accords less favourable treatment to imported products than to like products of national origin; (4) has imposed unreasonable and discriminatory pre-shipment inspection requirements; and (5) has failed to notify and publish sufficient information concerning its import licensing measures.”*³⁷

Aturan yang dipermasalahkan oleh New Zealand termasuk UU No. 13 Tahun 2014 tentang hortikultura, UU No. 18 Tahun 2009 tentang Peternakan Dan Kesehatan Hewan, UU No. 18 Tahun 2012 tentang Pangan, UU No. 19 Tahun 2013 tentang Perlindungan Dan Pemberdayaan Petani, dan UU No. 7 Tahun 2014 tentang Perdagangan. New

³⁷ World Trade Organization, *Indonesia-Importation Of Horticultural Products, Animals And Animal Products: Request For Consultations By New Zealand*, 15 May 2014.

Zealand selanjutnya menyatakan bahwa:³⁸

“Indonesia's measures appear to be inconsistent with Indonesia's obligations under the following provisions of the covered agreements:

- a. Articles III:4, X:1, XI:1 of the GATT 1994;*
- b. Article 4.2 of the Agriculture Agreement;*
- c. Articles 1.2, 1.5, 1.6, 2.2, 3.2, 3.3, 5.1, and 5.2 of the Import Licensing Agreement; and*
- d. (iv) Articles 2.1 and 2.15 of the Agreement on Preshipment Inspection.”*

F. Analisis

Indonesia sebagai salah satu negara berkembang harus bersaing dalam globalisasi ekonomi terkhususnya dalam sektor hortikultura sebagai salah satu sektor andalan negara Indonesia. Untuk bertahan dari liberalisasi perdagangan WTO, Indonesia telah melakukan beberapa proteksi sektor hortikultura negaranya yang jelas prinsip ini berlawanan dari perjanjian yang telah disepakati Indonesia dengan WTO. Persaingan yang bebas dan tanpa hambatan ini, membuat Indonesia kesulitan dalam mempertahankan keberlangsungan produsen Hortikultura dalam negeri dikarenakan harus terus

³⁸ *Ibid.*

berhadapan dengan hortikultura negara-negara maju yang jauh lebih unggul mengenai kualitas dan pengelolaan hortikulturanya. Liberalisasi perdagangan ini menjadikan negara-negara berkembang seperti Indonesia hanya sebagai tempat untuk meraut keuntungan bagi negara-negara maju anggota WTO lainnya. Berbeda dalam mukadimah WTO maksud dan tujuannya didirikan oleh negara-negara anggotanya adalah:

“Bahwa hubungan perdagangan dan kegiatan ekonomi negara-negara anggota harus dilaksanakan dengan maksud untuk meningkatkan standar hidup, menjamin lapangan kerja sepenuhnya, peningkatan penghasilan negara, memperluas produksi dan perdagangan barang dan jasa, dengan penggunaan optimal sumber daya manusia sesuai dengan tujuan pembangunan kelanjutan. Juga mengusahakan perlindungan lingkungan hidup dan meningkatkan cara pelaksanaannya dengan cara-cara yang sesuai dengan kebutuhan masing-masing negara yang berbeda. Dalam mengejar tujuan-tujuan ini diakui adanya suatu kebutuhan akan langkah-langkah positif untuk menjamin agar negara berkembang, istimewa yang paling terkebelakang, mendapat bagian dari pertumbuhan perdagangan internasional sesuai dengan kebutuhan pembangunan

ekonominya.”³⁹

Berdasarkan mukadimah WTO di atas, jelas tujuan dari perdagangan adalah untuk memajukan dan meningkatkan kegiatan ekonomi negara-negara anggota WTO. Hubungan dagang yang terjalin di antara negara berkembang dan negara maju sebagai anggota tentu mendatangkan pengaruh yang beragam untuk setiap negara. Sama halnya dengan Indonesia sebagai negara berkembang yang justru memproteksi sektor hortikultura negaranya dari liberalisasi perdagangan WTO. Berdasarkan ketentuan dari WTO yang disebut *Special and Differential Treatment* (S&D) yaitu hak-hak khusus dan keistimewaan yang diberikan WTO kepada negara berkembang, dan tidak diberikan kepada negara maju. Dimuatnya S&D ini dimaksudkan untuk memfasilitasi proses integrasi negara berkembang ke dalam sistem perdagangan multilateral, dan untuk membantu negara berkembang mengatasi kesulitan-kesulitan dalam mengimplementasikan perjanjian-perjanjian WTO.⁴⁰

³⁹ Lihat Preamble *Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organization*.

⁴⁰ Nandang Sutrisno, *Efektifitas Ketentuan-Ketentuan World Trade*

Namun demikian proteksi yang dilakukan Indonesia masih dinilai sebagai bentuk ketidakpatuhan Indonesia pada perjanjian WTO, sebagai salah satu kasus New Zealand yang mengajukan konsultasi dengan Indonesia menggunakan fasilitas penyelesaian masalah WTO terkait larangan impor beberapa produk hortikultura dan daging sapi. New Zealand menilai Indonesia menghambat perdagangan bebas dan melanggar ketentuan WTO melalui pemberlakuan kuota, harga minimal, periode impor dan lisensi impor produk hortikultura, hewan dan produk hewan. Dalam Pasal III ayat 4 GATT 1994 dinyatakan bahwa:

“The products of the territory of any contracting party imported into the territory of any other contracting party shall be accorded treatment no less favorable than that accorded to like products of national origin in respect of all laws, regulations and requirements affecting their internal sale, offering for sale, purchase, transportation, distribution or use. The provisions of this paragraph shall not prevent the application of differential internal transportation charges which are based exclusively on the economic operation of the means of transport and not on the

Organization tentang Perlakuan Khusus dan Berbeda Bagi Negara Berkembang: Implementasi dalam Praktek dan dalam Penyelesaian Sengketa, Jurnal Hukum No.Edisi Khusus Vol.16, (Oktober 2009), 2.

*nationality of the product.”*⁴¹

Dalam ketentuan tersebut terdapat tiga unsur yang harus dipenuhi apabila kebijakan Indonesia dianggap melanggar prinsip *national treatment*, yaitu :

1. Barang impor dan domestik merupakan produk sejenis (*like product*)
2. Adanya ketentuan hukum atau persyaratan yang mempengaruhi permintaan, penawaran, penjualan, transportasi, distribusi dan penggunaan.
3. Adanya perlakuan tidak seimbang (*less favourable*) antara produk domestik dan impor tersebut

New Zealand juga menyorot sejumlah isu dalam hukum Indonesia dan peraturan yang tidak transparan dan terlalu memberatkan. Pasal X ayat 1 GATT 1994 menyatakan bahwa:

“Laws, regulations, judicial decisions and administrative rulings of general application, made effective by any contracting party, pertaining to the classification or the valuation of products for customs purposes, or to rates of duty, taxes or other charges, or to requirements, restrictions or prohibitions on imports or exports or on the transfer of payments therefor, or affecting their sale,

⁴¹ Lihat Pasal III ayat 4 GATT 1994.

*distribution, transportation, insurance, warehousing inspection, exhibition, processing, mixing or other use, shall be published promptly in such a manner as to enable governments and traders to become acquainted with them. Agreements affecting international trade policy which are in force between the government or a governmental agency of any contracting party and the government or governmental agency of any other contracting party shall also be published. The provisions of this paragraph shall not require any contracting party 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”.*⁴²

Pasal X ayat 1 GATT 1994 tersebut mensyaratkan publikasi perdagangan hukum dan peraturan yang berlaku umum. Pasal tersebut mewajibkan masing-masing Negara Anggota untuk dengan segera mempublikasikan undang-undang, regulasi-regulasi, putusan-putusan pengadilan dan administrasi yang merupakan penerapan umum yang berdampak pada impor dan ekspor. Selain itu New Zealand juga mempermasalahkan ketetapan *quantitative restriction* di Indonesia terkait impor produk hortikultura, hewan dan produk

hewan. Sebagaimana diatur dalam Pasal XI ayat 1 GATT 1994:

*“No prohibitions or restrictions other than duties, taxes or other charges, whether made effective through quotas, import or export licences or other measures, shall be instituted or maintained by any contracting party on the importation of any product of the territory of any other contracting party or on the exportation or sale for export of any product destined for the territory of any other contracting party”.*⁴³

Prinsip Pasal XI ayat 1 GATT 1994 mensyaratkan bahwa hanya memperkenankan tindakan proteksi terhadap industri domestik melalui tarif (menaikkan tingkat tarif bea masuk) dan tidak melalui upaya-upaya perdagangan lainnya (*non-tarif commercial measures*).

Sekitar 2/3 negara-negara anggota GATT/WTO adalah Negara yang sedang berkembang, termasuk Indonesia, atau yang masih berada dalam tahap awal pembangunan ekonominya. Untuk membantu pembangunan mereka, pada tahun 1965, suatu bagian baru yaitu Part IV yang memuat 3 pasal tersebut dimaksudkan untuk mendorong Negara industri dalam membantu pertumbuhan ekonomi negara yang sedang

⁴² Lihat Pasal X ayat 1 GATT 1994.

⁴³ Lihat Pasal XI ayat 1 GATT 1994.

berkembang. Salah satu pengecualiannya adalah dalam hal *quantitative restriction*, hal tersebut dapat dilakukan dalam hal: *pertama*, untuk mencegah terkurasnya produk-produk esensial di negara pengekspor; *kedua*, untuk melindungi pasar dalam negeri khususnya yang menyangkut produk pertanian dan perikanan; *ketiga*, untuk mengamankan, berdasarkan *escape clause*⁴⁴, meningkatnya impor yang berlebihan (*increase of imports*) di dalam negeri sebagai upaya untuk melindungi, misalnya, terancamnya produksi dalam negeri; *keempat*, untuk melindungi neraca pembayaran (luar negerinya).⁴⁵

Meskipun demikian restriksi tersebut tidak boleh diterapkan di luar yang diperlukan untuk melindungi neraca pembayarannya. Restriksi itu pun secara progresif harus dikurangi bahkan dihilangkan apabila tidak dibutuhkan kembali. Dengan adanya pengakuan sebagaimana diatur dalam Pasal XVII, pengecualian itu telah diperluas pada negara-negara sedang berkembang. Dalam hal ini negara tersebut dapat memberlakukan restriksi kuantitatif untuk mencegah terkurasnya valuta

asing (devisa) mereka yang disebabkan oleh adanya permintaan untuk impor yang diperlukan bagi pembayaran atau karena mereka sedang mendirikan atau memperluas produksi dalam negerinya.

Adapun mengenai prosedur penyelesaian sengketa impor produk hortikultura, hewan dan produk hewan antara New Zealand dengan Indonesia melalui WTO secara nyata dapat diselesaikan berdasarkan ketentuan yang terdapat dalam DSU, yaitu:

1. **Konsultasi**

Sebagai langkah awal, para pihak yang terlibat dalam sengketa dapat melakukan konsultasi yang secara hukum tidak mengikat, lebih bersifat negosiasi diplomatis dalam rangka mencapai kesepakatan bersama. Dalam hal ini, metode-metode yang bersifat tradisional seperti jasa-jasa baik, konsiliasi dan mediasi dapat diterapkan. Pada tahap ini para negara anggota yang terlibat dalam sengketa didorong untuk melakukan usaha dalam mencapai penyelesaian yang memuaskan, yang sifatnya dirahasiakan dengan tidak merugikan hak negara anggota lainnya dalam pelaksanaannya. Sedangkan, jangka waktu dalam menjawab permintaan konsultasi adalah sepuluh

⁴⁴ Lihat Pasal XIX GATT 1994.

⁴⁵ Lihat Pasal XII GATT 1994.

hari. Pasal 5 DSU menyatakan bahwa: “Permintaan akan konsultasi harus berdasarkan persetujuan dari DSB, termasuk didalamnya alasan atas permintaan tersebut seperti permintaan atas identifikasi terhadap hal-hal yang berkaitan dengan isu dan indikasi atas dasar hukum terhadap keberatan yang diajukan sesuai dengan ketentuan Pasal 4 ayat 4 DSU”.⁴⁶

Selanjutnya, apabila dalam jangka waktu 10 (sepuluh) hari pihak yang meminta konsultasi belum memberikan jawaban dan dalam jangka waktu 30 (tiga puluh) hari belum melakukan konsultasi, maka anggota yang mengajukan permohonan dapat meminta kepada DSB untuk dibentuk panel agar penyelesaian sengketa dapat dilakukan melalui jalur panel. Selama konsultasi berlangsung, para pihak harus menaruh perhatian khusus pada masalah dan kepentingan negara berkembang.⁴⁷

Dalam kaitannya dengan proses konsultasi yang dilakukan dalam rangka tercapainya solusi terbaik, Pasal 4 ayat 10 DSU menjelaskan bahwa sejak proses konsultasi yang dilakukan oleh para anggota WTO harus memberikan perhatian yang khusus terhadap

permasalahan-permasalahan yang sifatnya khusus dan menjadi kepentingan dari negara-negara berkembang.⁴⁸ Pasal 12 ayat 10 DSU menjelaskan selanjutnya bahwa dalam proses konsultasi dalam kaitannya terhadap hal-hal yang dilakukan oleh negara-negara berkembang, para pihak dalam sengketa dapat melakukan persetujuan untuk memperpanjang waktu 60 hari untuk proses konsultasi.⁴⁹ Jika para pihak tidak menyetujuinya, maka ketua DSB dapat memutuskan, setelah proses konsultasi dengan para pihak, berkaitan dengan waktu perpanjangan yang dianggap relevan dan dalam jangka waktu tertentu.

Apabila jasa baik, konsiliasi maupun mediasi dilakukan dalam waktu 60 (enam puluh) hari sejak dimintanya konsultasi, pihak yang mengajukan complaint harus mengijinkan berlalunya jangka waktu 60 (enam puluh) hari tersebut, terhitung sejak permintaan konsultasi, sebelum dapat meminta dibentuk panel. Penggugat dapat meminta dibentuk panel dalam periode 60 (enam puluh) hari apabila kedua belah pihak menganggap bahwa jasa baik,

⁴⁶ Lihat Pasal 5 DSU.

⁴⁷ Lihat Pasal 4 ayat 3 DSU.

⁴⁸ Lihat Pasal 4 ayat 10 DSU.

⁴⁹ Lihat Pasal 12 ayat 10 DSU

konsiliasi maupun mediasi ternyata gagal.⁵⁰

2. Panel

Panel berfungsi secara operasional apabila suatu sengketa tidak dapat diselesaikan melalui konsultasi setelah ada pengaduan kepada DSB dan harus ditangani selambat-lambatnya pada sidang setelah permintaan itu untuk pertama kalinya masuk dalam agenda, kecuali apabila ada konsensus dalam DSB untuk tidak membentuk panel. Permintaan pembentukan panel tersebut harus dinyatakan secara tertulis dengan menyebutkan alasannya, langkah-langkah yang telah diambil terhadap masalah tersebut dan dasar hukum gugatannya.

Fungsi panel dalam penyelesaian sengketa adalah untuk membantu DSB dalam melakukan kewajiban yang ditentukan oleh DSU dan *covered agreements*, yaitu untuk memberikan penilaian yang objektif terhadap masalah yang diserahkan untuk ditangani. Panel juga diminta untuk melakukan konsultasi secara reguler dengan pihak yang bersengketa.⁵¹

Dalam kaitannya dengan komposisi dari panel, dalam ketentuan Pasal 8 ayat

10 DSU menjelaskan bahwa sengketa yang terjadi antara negara maju dan negara berkembang, maka panel dalam hal ini harus, jika ada permintaan dari negara berkembang, komposisi panel harus terdiri atas se-tidaknya satu panelis yang berasal dari negara berkembang.⁵² Pada hampir sebagian besar sengketa yang melibatkan negara berkembang didalamnya, pihak pemerintah dari negara berkembang tersebut selalu menjadi panelis dalam proses panel yang ada.

Dalam kaitannya dengan proses panel, ketentuan Pasal 12 ayat 10 DSU menjelaskan bahwa sengketa yang berkenaan dengan hal-hal yang berhubungan dengan anggota-anggota yang tergolong negara berkembang, maka panel dapat memberikan waktu yang dianggap perlu bagi negara berkembang untuk menyiapkan dan menjelaskan apa yang menjadi bahan pertimbangannya.⁵³ Dalam kaitannya dengan laporan panel, ketentuan Pasal 12 ayat 11 DSU menjelaskan bahwa dalam kondisi satu atau lebih para pihak adalah berasal dari negara-negara berkembang, laporan panel harus secara jelas menyatakan bahwa telah diambil

⁵⁰ Lihat Pasal 4 ayat 7 DSU.

⁵¹ Lihat Pasal 11 DSU.

⁵² Lihat Pasal 8 ayat 10 DSU.

⁵³ Lihat Pasal 12 ayat 10 DSU.

tindakan-tindakan yang dianggap relevan berkaitan dengan ketentuan-ketentuan WTO mengenai *special and differential treatment* dan tindakan-tindakan yang me-nguntungkan yang muncul dalam kaitannya dengan penerapan prosedur penyelesaian sengketa WTO.⁵⁴

3. *Appellate Body*

Salah satu hal baru yang penting dari prosedur penyelesaian sengketa ini adalah diterimanya proses banding dengan dibentuk *appellate body* sebagai bagian integral dari sistem penyelesaian sengketa WTO.⁵⁵ Untuk menjamin pelaksanaan prosedur banding ini, DSU menyatakan dalam satu pasal khusus yang mengatur mengenai badan banding yaitu dalam Pasal 17 DSU. Untuk menjamin kepastian hukum atas penyelesaian sengketa perkara yang masuk, maka DSU mensyaratkan bahwa komposisi dari *appellate body* sebagai suatu *standing body* ditentukan secara langsung oleh DSB yang terdiri dari 7 (tujuh) orang anggota dengan 3 (tiga) orang di antaranya menangani setiap kasus yang ada.⁵⁶ Selain itu juga disertakan, perkiraan waktu yang diperlukan untuk menyelesaikan laporan

tersebut dan DSU menegaskan bahwa dengan alasan apapun juga, kegiatan acara banding tersebut dilakukan maksimal 90 (sembilan puluh) hari.⁵⁷

Kedua Negara yaitu Indonesia dan New Zealand pada Mei 2014 telah melakukan tahap konsultasi yaitu melalui delegasi New Zealand dan Indonesia serta *Chairperson of the Dispute Settlement Body*, berunding mengenai kisruh pembatasan impor hortikultura. Namun, pertemuan tersebut belum menemui titik terang. Pada tahap berikutnya adalah pembentukan Panel. Pembentukan Panel ini sebagai upaya akhir ketika penyelesaian secara bilateral gagal, fungsi utama panel adalah membantu penyelesaian secara obyektif dan untuk memutuskan apakah suatu subyek atau obyek perkara telah melanggar perjanjian cakupan WTO. Panel memformulasikan rekomendasi atau putusan.

Faktanya, setelah gagal pada fase konsultasi, WTO akhirnya membentuk panel yang terdiri dari negara-negara anggotanya untuk memberikan persetujuan atau penolakan tentang kebijakan perdagangan Indonesia. Putusan panel dan badan banding WTO

⁵⁴ Lihat Pasal 12 ayat 11 DSU

⁵⁵ Lihat Pasal 16 ayat 4 DSU.

⁵⁶ Lihat Pasal 17 ayat 1 DSU.

⁵⁷ Lihat Pasal 17 ayat 5 DSU.

akan mengikat kepada para pihak yang bersengketa setelah badan penyelesaian sengketa tersebut menetapkannya, putusan tersebut tidak terikat dengan isi perjanjian WTO, dan tidak memiliki pengaruh hukum pada anggota WTO lainnya. Putusan tersebut juga tidak menjadi yurisprudensi yang mengikat secara hukum dalam kasus-kasus berikutnya. Namun demikian, putusan tersebut merupakan bukti telah diterapkannya perjanjian WTO, dan mekanisme penyelesaian sengketa panel dan badan banding berikutnya bebas untuk mengutipnya dengan mengandalkan penalaran mereka. Dengan menggunakan penalaran persuasif, meskipun putusan tersebut tidak diterapkan secara keseluruhan, namun putusan tersebut dapat dikutip dan digunakan oleh panel berikutnya. Pada kenyataannya, panel dan badan banding selanjutnya akan meneliti dan mengkaji putusan terdahulu ketika berhadapan dengan perselisihan yang sama dan mencoba untuk tidak menyimpang dari interpretasi yang ditetapkan oleh putusan terdahulu tersebut.

New Zealand mengajukan beberapa panel sidang untuk membahas

kemungkinan Indonesia menarik pembatasan impor. Sidang pengaduan pertama atas pengaduan tersebut dilaksanakan pada 22 April 2015, namun panel WTO tidak mengabulkan permohonan Amerika Serikat dan New Zealand. Amerika Serikat dan New Zealand kembali melanjutkan gugatannya ke Indonesia melalui WTO diajukan pada 20 November 2015. Gugatan atas Indonesia tersebut melanjutkan gugatan yang sudah berlangsung sejak tahun 2013. Status gugatan tersebut saat ini terdaftar dalam sidang WTO dengan Nomor 477 dan 478.

Dalam kasus ini, penulis berpendapat kebijakan Indonesia dalam membatasi impor atas hortikultura dan daging sapi adalah telah sesuai dengan ketentuan WTO melalui tindakan *safeguard* untuk melindungi petani lokal dalam negeri, dan Indonesia sebagai Negara berkembang yang berhak atas ketentuan yang tercantum di dalam ketentuan *Special And Differential Treatment* (S&D). Kebijakan proteksi yang diberlakukan Indonesia, merupakan salah satu kepentingan nasional negaranya. Untuk mencapai kepentingan nasional itu sendiri dibutuhkan

kebijakan-kebijakan yang dapat mewujudkan kesejahteraan masyarakat dan membawa perkembangan yang lebih baik lagi khususnya di dalam sektor hortikultura itu.

III. PENUTUP

A. Kesimpulan

Salah satu peran WTO adalah menjadi forum penyelesaian sengketa perdagangan internasional bagi negara-negara anggotanya. Sengketa perdagangan internasional dapat muncul ketika suatu negara menetapkan suatu kebijakan perdagangan tertentu yang bertentangan dengan prinsip dan ketentuan WTO, atau menerapkan kebijakan perdagangan yang merugikan negara lain.

Sengketa perdagangan semacam itu melibatkan Indonesia dan New Zealand, ketika New Zealand menilai Indonesia telah menghambat perdagangan bebas melalui pemberlakuan kuota, harga minimal, periode impor dan lisensi impor produk hortikultura, hewan dan produk hewan dari New Zealand. Pada bulan Mei 2014 kedua negara itu telah melakukan konsultasi melalui pertemuan antara delegasi New Zealand dan Indonesia serta *Chairperson of the Dispute Settlement Body*. yang

membicarakan tentang kebijakan yang dianggap membatasi itu. Namun, pertemuan tersebut belum menemui titik terang. Kasus ini menjadi salah satu contoh konvensional tentang bagaimana kebijakan sebuah negara dianggap melanggar prinsip-prinsip perdagangan bebas.

Dalam kasus ini, penulis berpendapat kebijakan Indonesia dalam membatasi impor atas hortikultura dan daging sapi adalah telah sesuai dengan ketentuan WTO melalui tindakan *safeguard* untuk melindungi petani lokal dalam negeri, dan Indonesia sebagai Negara berkembang yang berhak atas ketentuan yang tercantum di dalam ketentuan *Special And Differential Treatment (S&D)*.

B. Saran

Dengan keberhasilan Indonesia dalam proses penyelesaian sengketa ini akan memberikan pandangan positif terhadap posisi Indonesia dalam masalah penyelesaian sengketa perdagangan internasional. Kebijakan Indonesia dalam membatasi impor atas hortikultura dan daging sapi adalah telah sesuai dengan ketentuan WTO melalui tindakan *safeguard* untuk melindungi

petani lokal dalam negeri, dan Indonesia sebagai Negara berkembang yang berhak atas ketentuan yang tercantum di dalam ketentuan *Special And Differential Treatment* (S&D). Untuk mencapai kepentingan nasional itu sendiri dibutuhkan kebijakan-kebijakan yang dapat mewujudkan kesejahteraan masyarakat dan membawa perkembangan yang lebih baik lagi khususnya di dalam sektor hortikultura.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Adolf, Huala, *Hukum Perdagangan Internasional (Prinsip-Prinsip dan Konsepsi Dasar)*, PT. Rajagrafindo Persada, Jakarta, 2005.
- Hatta, *Perdagangan Internasional Dalam Sistem GATT dan WTO*, Bandung: PT Refika Aditama, 2006.
- Kartadjoemena, HS, *GATT dan WTO: Sistem, Forum dan Lembaga Internasional di Bidang Perdagangan*, Jakarta: UI Press, 1996.
- Lee, LC. Lawrence, *Legal Aspect of The WTO's Dispute Settlement Mechanism Applied To Towels Trade Disputes Between China and Taiwan*, Depok: Voices From Asia: For a Just and Equitable World, 2007.
- Petersman, Ernst-Ulrich, *International Trade Law and the GATT/WTO Disputes Settlement System*, London: Kluwer Law International Ltd, 1997.
- Marzuki, Peter Mahmud, *Penelitian Hukum*, cetakan keenam, Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2010.
- Sidharta, Bernard Arief, *Refleksi Tentang Struktur Ilmu Hukum*, Bandung: Mandar Maju, 2000.
- Suhardi, Gunarto, *Beberapa Elemen Penting dalam Hukum Perdagangan Internasional*, Yogyakarta: Universitas Atma Jaya, 2004.
- Trebilcock, Michael J dan Robert Howse, *The Regulation of International Trade*, London: TJ International Ltd, 1995.
- Widjaja, Gunawan dan Ahmad Yani, *Transaksi Bisnis Internasional (Ekspor Impor dan Imbal Beli)*, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2000.
- Winardi, Wisnu, *Dampak Pembatasan Impor Hortikultura Terhadap Aktivitas Perekonomian, Tingkat Harga Dan Kesejahteraan*, Buletin Ekonomi Moneter dan Perbankan, Juli 2013.

Peraturan Perundang-Undangan

- UU No. 13 Tahun 2014 tentang hortikultura.
- UU No. 18 Tahun 2009 tentang Peternakan Dan Kesehatan Hewan.
- UU No. 18 Tahun 2012 tentang Pangan.

UU No. 19 Tahun 2013 tentang
Perlindungan Dan Pemberdayaan
Petani.

UU No. 7 Tahun 2014 tentang
Perdagangan.

World Trade Organization,
*Indonesia-Importation Of
Horticultural Products, Animals
And Animal Products: Request
For Consultations By New
Zealand, 15 May 2014
Marrakesh Agreement
Establishing the World Trade
Organization.*

*General Agreement on Tariffs and Trade
1994 (GATT 1994).*

*Understanding on Rules and Procedures
Governing the Settlement of
Disputes (DSU).*

Jurnal

Asrianto, Beny dan Oksep Adhayanto.
*Penyelesaian Sengketa Dagang
Dalam Hukum Internasional*
(Suatu Tinjauan Terhadap Forum
Penyelesaian Sengketa
Internasional Non Litigasi), Jurnal
Selat. Vol.1 No. 2 (Mei 2014):
67.

Fadhillah, Ryan. *Proteksi Indonesia Di
Sektor Hortikultura Dalam
Liberalisasi Perdagangan WTO
Tahun 2011-2013*, JOM FISIP.
Volume 3 No 1 (Februari 2016):
3.

Hidayati, Maslihita Nur. *Analisis
Tentang Sistem Penyelesaian
Sengketa WTO Suatu Tinjauan
Yuridis Formal*, Jurnal Lex
Jurnalica. Volume 11 Nomor 2,
(Agustus 2014): 160

Prasudhi, Dicky Imawan. *Penanganan
Sengketa Perdagangan
Internasional Melalui WTO
(World Trade Organization),*

*Jurnal Hukum dan Dinamika
Masyarakat. Vol . 5 No. 1
(Oktober 2007); 34.*

Sutrisno, Nandang. *Efektifitas
Ketentuan-Ketentuan World
Trade Organization tentang
Perlakuan Khusus dan Berbeda
Bagi Negara Berkembang:
Implementasi dalam Praktek dan
dalam Penyelesaian Sengketa,*
Jurnal Hukum No. Edisi Khusus.
Vol.16, (Oktober 2009): 2.

Artikel Internet

ABC (Radio Australia). *AS minta WTO
gugurkan pembatasan impor
Indonesia,*
www.radioaustralia.net.au/indonesian/2013-03-15/as-minta-wto-gugurkan-pembatasan-impor-indonesia/1102254, diakses pada tanggal 1 Januari 2016

Arifin, Bustanul, *Sengketa Impor
Hortikultura, Hewan, Produk
Hewan, 26 April 2016,*
<http://print.kompas.com/baca/opini/artikel/2016/04/26/Sengketa-Impor-Produk-Hortikultura-Hewan-dan-Produk-hewan>, diakses pada tanggal 26 April 2016.

Liputan6, *Kuota Ekspor Sapi Turun,
Selandia Baru Seret RI ke WTO,*
14 Mei 2014,
<http://bisnis.liputan6.com/read/2049679/kuota-ekspor-sapi-turun-selandia-baru-seret-ri-ke-wto?page=3>, diakses pada tanggal 1 Januari 2016.

Nations, United (UN), *Progressive
Development of the Law of
International Trade: Report of
the Secretary-General of the
United Nations, 1966,*
<http://www.jus.uio.no/lm/un.sg.r eport.itl.development.1966/doc.h>

[tml](#), diakses pada tanggal 22 Oktober 2014.

Trobos, *Batasi Impor Daging, New Zealand dan AS Seret (Lagi) Indonesia ke WTO*, 26 Maret 2015,

[http://www.trobos.com/detail-berita/2015/03/26/55/5775/Batasi-Impor-Daging,-New-Zealand-dan-AS-Seret-\(Lagi\)-Indonesia-ke-WTO](http://www.trobos.com/detail-berita/2015/03/26/55/5775/Batasi-Impor-Daging,-New-Zealand-dan-AS-Seret-(Lagi)-Indonesia-ke-WTO), diakses pada tanggal 1 Januari 2016.