

## ANALISIS YURIDIS KEBIJAKAN PEMBATAHAN IMPOR PRODUK PERTANIAN INDONESIA DALAM SENGKETA DS477 DI WTO: PERSPEKTIF AGREEMENT ON AGRICULTURE

Rahma Ernanda Tiavani<sup>1</sup>, Akmal Syafarri<sup>2</sup>, Sulthon Auliya Wibisono<sup>3</sup>, Muhammad Natasyah Fikko Artama<sup>4</sup>, Muhammad Bilhaq Azzam<sup>5</sup>, Muhammad Haidhar Aufa<sup>6</sup>

<sup>1,2,3,4,5,6</sup>Universitas Muhammadiyah Surakarta

[rahmaaernanda@gmail.com](mailto:rahmaaernanda@gmail.com)<sup>1</sup>, [akmalkapuk@gmail.com](mailto:akmalkapuk@gmail.com)<sup>2</sup>, [sulthonauliya47@gmail.com](mailto:sulthonauliya47@gmail.com)<sup>3</sup>, [muhfikk1952@gmail.com](mailto:muhfikk1952@gmail.com)<sup>4</sup>, [bilhaqmu66@gmail.com](mailto:bilhaqmu66@gmail.com)<sup>5</sup>, [haidharaufa09@gmail.com](mailto:haidharaufa09@gmail.com)<sup>6</sup>

**ABSTRACT;** *As a member of the World Trade Organization (WTO), Indonesia is obligated to align its national trade policies with the provisions of international agreements under the WTO's auspices, including the Agreement on Agriculture (AoA). However, various Indonesian agricultural import restrictions have been challenged by the United States and New Zealand through the WTO dispute settlement mechanism, registered under Cases DS477 and DS478. This study aims to legally analyze whether Indonesia's agricultural import restrictions violate Article 4.2 of the AoA and related provisions of the GATT 1994. It also examines the implications of the WTO Panel's ruling on Indonesian agricultural policy reform. The research method used is normative legal research using a statute approach, a case approach, and a comparative approach. The results indicate that several Indonesian import policies are proven to violate Article 4.2 of the AoA because they are non-tariff barriers that should have been converted to regular tariffs. The WTO Panel's ruling requires Indonesia to reform regulations in the agricultural import sector to fulfill its international commitments.*

**Keywords:** *Agreement on Agriculture, DS477, Import Restrictions, WTO, Agricultural Protection, Non-Tariff Barriers.*

**ABSTRAK;** Indonesia sebagai anggota *World Trade Organization* (WTO) memiliki kewajiban untuk menyesuaikan kebijakan perdagangan nasionalnya dengan ketentuan perjanjian internasional di bawah naungan WTO, termasuk *Agreement on Agriculture* (AoA). Namun, berbagai kebijakan pembatasan impor produk pertanian Indonesia mendapat gugatan dari Amerika Serikat dan Selandia Baru melalui mekanisme penyelesaian sengketa WTO yang tercatat sebagai DS477 dan DS478. Penelitian ini bertujuan menganalisis secara yuridis apakah kebijakan pembatasan impor produk pertanian Indonesia bertentangan dengan Article 4.2 AoA dan ketentuan terkait dalam GATT 1994, serta mengkaji implikasi putusan Panel WTO terhadap reformasi kebijakan pertanian Indonesia. Metode penelitian yang digunakan adalah penelitian hukum normatif dengan pendekatan statute approach, case approach, dan comparative approach. Hasil penelitian menunjukkan bahwa sejumlah kebijakan impor Indonesia terbukti melanggar Article 4.2 AoA karena bersifat non-tariff barrier yang seharusnya sudah dikonversi menjadi tarif biasa. Putusan Panel WTO mengharuskan Indonesia

melakukan reformasi regulasi di sektor impor pertanian guna memenuhi komitmen internasionalnya.

**Kata Kunci:** *Agreement on Agriculture*, DS477, Pembatasan Impor, WTO, Proteksi Pertanian, *Non-Tariff Barrier*.

---

## PENDAHULUAN

Indonesia merupakan negara agraris yang menempatkan sektor pertanian sebagai tulang punggung perekonomian nasional. Sebagai negara dengan populasi lebih dari 270 juta jiwa, ketahanan pangan menjadi prioritas utama kebijakan pemerintah (Pangestu & Habibie, 2020). Dalam rangka melindungi petani domestik dan menjamin ketersediaan pangan, pemerintah Indonesia menerbitkan serangkaian regulasi yang membatasi masuknya produk pertanian impor, khususnya produk hortikultura dan produk hewan ternak.

Di sisi lain, Indonesia telah menjadi anggota WTO sejak 1 Januari 1995 dan terikat pada seluruh perjanjian dalam paket Uruguay Round, termasuk *Agreement on Agriculture* (AoA). AoA dirancang untuk mendorong liberalisasi perdagangan di sektor pertanian melalui tiga pilar utama: akses pasar (market access), dukungan domestik (domestic support), dan subsidi ekspor (export subsidies) (Josling, Tangermann, & Warley, 1996). Salah satu kewajiban utama dalam Article 4.2 AoA adalah larangan bagi negara anggota untuk mempertahankan, menggunakan, atau mengembalikan berbagai bentuk hambatan non-tarif terhadap impor produk pertanian.

Ketegangan antara kepentingan proteksi pertanian nasional dan kewajiban liberalisasi di bawah AoA memuncak ketika Amerika Serikat dan Selandia Baru secara resmi mengajukan gugatan terhadap Indonesia di WTO pada tahun 2013 dan 2014. Sengketa ini terdaftar sebagai DS477 (gugatan Amerika Serikat) dan DS478 (gugatan Selandia Baru) (WTO, 2017). Pokok permasalahannya adalah bahwa kebijakan pembatasan impor produk hortikultura dan produk hewan Indonesia bertentangan dengan ketentuan AoA dan GATT 1994. Sengketa DS477 menjadi salah satu kasus penting yang menguji sejauh mana Indonesia dapat mempertahankan kebijakan proteksi pertaniannya di hadapan rezim perdagangan bebas internasional.

Penelitian ini penting untuk dilakukan mengingat putusan Panel WTO dalam DS477 memiliki dampak langsung terhadap arah kebijakan pertanian dan perdagangan Indonesia (Nasution, 2018). Analisis yuridis yang komprehensif diperlukan untuk memahami letak pelanggaran hukum, argumen pembelaan yang diajukan Indonesia, serta implikasi putusan tersebut bagi reformasi regulasi di bidang impor produk pertanian.

Berdasarkan latar belakang di atas, rumusan masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana kebijakan pembatasan impor produk pertanian Indonesia yang menjadi objek sengketa DS477 di WTO?
2. Apakah kebijakan pembatasan impor produk pertanian Indonesia bertentangan dengan ketentuan Agreement on Agriculture WTO, khususnya Article 4.2?

## METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan metode **penelitian hukum normatif**, yaitu penelitian yang mengkaji norma-norma hukum yang berlaku berdasarkan bahan kepustakaan atau data sekunder (Marzuki, 2005). Penelitian hukum normatif dipilih karena fokus kajian adalah pada norma-norma dalam perjanjian internasional (AoA dan GATT 1994), regulasi nasional Indonesia, serta dokumen-dokumen resmi WTO terkait sengketa DS477.

### Pendekatan Penelitian

Penelitian ini menggunakan dua pendekatan utama yang saling melengkapi, yakni pendekatan perundang-undangan (statute approach) dan pendekatan kasus (case approach). Pemilihan kedua pendekatan ini didasarkan pada hakikat permasalahan yang diteliti, yaitu konflik normativa antara regulasi domestik Indonesia dengan ketentuan hukum perdagangan internasional, serta bagaimana konflik tersebut dinilai oleh organ yudisial WTO.

#### 1. Pendekatan Perundang-undangan (Statute Approach)

Pendekatan ini dipilih karena penelitian ini pada dasarnya bertitik tolak dari pertanyaan normatif: apakah regulasi yang diterbitkan Indonesia bertentangan dengan instrumen hukum internasional yang mengikatnya? Untuk menjawab pertanyaan tersebut, peneliti perlu memetakan dan menganalisis seluruh regulasi yang relevan, baik di tingkat internasional—mencakup AoA, GATT 1994, dan DSU—maupun di tingkat nasional, khususnya Permentan dan Permendag yang mengatur importasi hortikultura dan produk hewan. Melalui pendekatan ini, dimungkinkan identifikasi hierarki norma hukum, potensi konflik antar-norma, dan penentuan norma mana yang seharusnya berlaku secara aplikatif (Footer, 2006). Tanpa pemetaan normatif yang sistematis semacam ini, analisis yuridis tidak akan memiliki landasan yang kokoh.

#### 2. Pendekatan Kasus (Case Approach)

Pendekatan kasus dipilih karena norma hukum perdagangan internasional—termasuk Article 4.2 AoA—bersifat relatif umum dan abstrak; pemaknaan operasionalnya justru dibentuk melalui praktik putusan yudisial (WTO Panel Report DS477, 2017). Panel dan Appellate Body WTO secara konsisten membangun yurisprudensi yang menjadi panduan interpretasi bagi sengketa-sengketa berikutnya. Dengan menganalisis Panel Report DS477 dan DS478 secara mendalam, penelitian ini tidak hanya mendeskripsikan apa yang diputuskan, tetapi juga mengkaji logika dan metodologi hukum yang digunakan Panel dalam menilai kesesuaian kebijakan Indonesia. Pendekatan kasus juga memungkinkan peneliti mengevaluasi kekuatan argumentasi yang diajukan Indonesia sebagai pihak yang digugat, sekaligus mengidentifikasi celah-celah pembelaan yang tidak dimaksimalkan (Van den Bossche & Zdouc, 2017).

### **3. Pendekatan Perbandingan (Comparative Approach) Regulatif: India dan Filipina**

Sebagai pelengkap analisis, penelitian ini menyertakan telaah komparatif terbatas atas kebijakan impor pertanian dua negara berkembang lain yang juga menghadapi gugatan atau tekanan serupa di WTO, yakni India dan Filipina. Perbandingan ini tidak dimaksudkan sebagai pendekatan komparatif yang berdiri sendiri, melainkan sebagai konteks pembanding yang memperkaya pemahaman tentang seberapa lazim dan seberapa berhasil negara-negara berkembang mempertahankan instrumen proteksi pertanian mereka di hadapan rezim AoA.

India, misalnya, telah menggunakan Special Safeguard (SSG) dan tariff binding yang sangat tinggi untuk melindungi sektor pertaniannya. Dalam sengketa DS430 (US-India: Poultry Products), India mempertahankan pembatasan impor unggas dengan dasar Article XX(b) GATT 1994 terkait perlindungan kesehatan hewan, dan meski akhirnya kalah di Panel, India mampu menunjukkan argumen kesehatan yang lebih terstruktur dibanding Indonesia dalam DS477 (WTO Panel Report DS430, 2015). Filipina, di sisi lain, berhasil menegosiasikan Special Treatment under Article 5 AoA untuk beras hingga tahun 2012 dan kemudian memperpanjangnya, menunjukkan bahwa ada ruang negosiasi yang dapat dimanfaatkan negara-negara berkembang sebelum sengketa formal terjadi (Montemayor, 2014). Perbandingan kedua pengalaman ini mempertegas bahwa kegagalan Indonesia bukan semata-mata soal substansi kebijakan, melainkan juga soal strategi hukum dan negosiasi yang kurang dipersiapkan.

## **Sumber Bahan Hukum**

### **1. Bahan Hukum Primer**

Bahan hukum primer meliputi: Agreement on Agriculture (1994), GATT 1994, Understanding on Rules and Procedures Governing the Settlement of Disputes (DSU), Panel Report WTO DS477 dan DS478, Peraturan Menteri Pertanian Nomor 86/2013, Nomor 16/2013, dan Nomor 139/2014, serta Peraturan Menteri Perdagangan terkait perizinan impor.

### **2. Bahan Hukum Sekunder**

Bahan hukum sekunder mencakup literatur hukum perdagangan internasional, jurnal ilmiah hukum, laporan lembaga internasional, serta penelitian terdahulu yang berkaitan dengan sengketa pertanian di WTO.

## **HASIL DAN PEMBAHASAN**

### **Kebijakan Pembatasan Impor Produk Pertanian Indonesia yang Menjadi Objek Sengketa DS477**

#### **1. Konteks Kebijakan dan Akar Permasalahan**

Untuk memahami mengapa kebijakan impor pertanian Indonesia berujung pada sengketa formal di WTO, perlu terlebih dahulu dipahami konstruksi regulatif yang dibangun Indonesia pascakrisis pangan 2008 dan selama pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono. Dalam periode tersebut, pemerintah Indonesia secara sistematis memperketat akses pasar bagi produk pertanian asing, dengan argumentasi perlindungan petani domestik dan ketahanan pangan nasional (Pangestu & Habibie, 2020). Kebijakan ini secara politis dapat dipahami mengingat Indonesia masih menjadi rumah bagi sekitar 40 persen angkatan kerja yang bergantung pada sektor pertanian, namun secara hukum ia mengandung ketegangan yang inheren dengan komitmen tarififikasi yang telah disepakati Indonesia dalam Uruguay Round.

Persoalan mendasarnya bukan sekadar bahwa Indonesia membatasi impor, melainkan bagaimana pembatasan tersebut dilakukan. AoA secara tegas membedakan antara perlindungan melalui tarif—yang sah dan diakui—dengan perlindungan melalui instrumen non-tarif, yang seharusnya telah dihapus melalui proses tarififikasi sejak 1995 (Desta, 2002). Ketika Indonesia memilih untuk mempertahankan instrumen non-tarif seperti kuota, lisensi diskresioner, dan harga referensi minimum, maka ia tidak hanya

menerapkan kebijakan protektif, tetapi juga mengingkari komitmen hukum internasional yang mengikatnya.

## **2. Regulasi yang Dipermasalahan**

Objek gugatan dalam DS477 mencakup dua kelompok besar regulasi. Kelompok pertama adalah regulasi di bidang hortikultura, yang terutama bersumber dari Peraturan Menteri Pertanian Nomor 86/Permentan/OT.140/8/2013 dan Nomor 16/Permentan/OT.140/3/2013. Kedua regulasi ini menetapkan mekanisme rekomendasi impor yang bersifat administratif dan teknis, namun dalam praktiknya menciptakan hambatan yang efektif melalui pembatasan pelabuhan masuk (port of entry), penetapan jadwal kedatangan yang rigid, serta persyaratan kandungan pestisida yang tidak selalu berbasis bukti ilmiah (Kemendag RI, 2017).

Kelompok kedua adalah regulasi di bidang produk hewan, yang berpusat pada Peraturan Menteri Pertanian Nomor 139/Permentan/PD.410/12/2014. Regulasi ini memberlakukan sistem rekomendasi impor dan pembatasan kuota bagi produk daging sapi dan turunannya. Di samping itu, berbagai Peraturan Menteri Perdagangan mewajibkan importir memiliki Surat Persetujuan Impor (SPI) dengan kuota periodik yang ditetapkan jauh di bawah kebutuhan pasar aktual, sehingga secara efektif berfungsi sebagai kuota impor kuantitatif (Syahrin, 2016).

Yang menarik secara analitis adalah bagaimana regulasi-regulasi ini, meskipun secara formal tampak bersifat administratif atau teknis, pada dasarnya mereplikasi efek ekonomi dari kuota dan pembatasan kuantitatif yang dilarang AoA. Inilah yang disebut para ahli sebagai "disguised restrictions" atau "covert non-tariff barriers"—yaitu hambatan yang menyamar di balik mekanisme administratif namun memberikan dampak restriktif yang setara dengan kuota eksplisit (Van den Bossche & Zdouc, 2017).

## **3. Kronologi Sengketa DS477**

Kronologi sengketa DS477 memberikan gambaran tentang bagaimana mekanisme penyelesaian sengketa WTO beroperasi secara bertahap. Amerika Serikat mengajukan permohonan konsultasi pada 10 Juni 2013, dan Selandia Baru menyusul pada Agustus 2013 dengan sengketa DS478 yang substansinya serupa. Setelah proses konsultasi tidak menghasilkan penyelesaian yang memuaskan, Panel WTO dibentuk secara resmi pada 2014 untuk memeriksa kedua sengketa secara bersamaan (WTO, 2017).

Panel mengeluarkan laporan final pada 22 Desember 2016, yang diadopsi DSB pada 22 Februari 2017. Signifikansi temporal ini penting dicatat: proses dari konsultasi hingga putusan memakan waktu hampir empat tahun, menunjukkan kompleksitas faktual dan normatif yang harus diurai Panel. Selama rentang waktu tersebut, Indonesia memiliki beberapa kesempatan untuk merevisi kebijakan yang bermasalah secara sukarela, namun pilihan itu tidak diambil secara substantif (Nasution, 2018).

## **Analisis Kesesuaian Kebijakan Indonesia dengan Article 4.2 Agreement on Agriculture**

### **1. Konstruksi Normatif Article 4.2 AoA**

Article 4.2 AoA merupakan jantung dari rezim liberalisasi pertanian yang dibangun Uruguay Round. Ketentuan ini mewajibkan negara anggota untuk tidak mempertahankan, menggunakan kembali, atau menggunakan non-tariff measures (NTMs) terhadap impor produk pertanian yang seharusnya telah dikonversi menjadi bea masuk biasa melalui proses tarifkasi (Desta, 2002). Footnote Article 4.2 menyebutkan secara non-exhaustive sejumlah instrumen yang termasuk dalam kategori terlarang: kuota impor, variable import levies, minimum import prices, discretionary import licensing, dan measures yang diterapkan melalui state-trading enterprises dengan efek restriktif terhadap impor.

Dari perspektif hermeneutik hukum, Article 4.2 AoA mengandung dua elemen kunci yang harus dibuktikan dalam suatu sengketa: pertama, bahwa measures yang diterapkan bersifat non-tarif dan bukan merupakan bea masuk biasa; kedua, bahwa measures tersebut berasal dari atau setara dengan instrumen yang seharusnya telah ditarifkasi dalam Uruguay Round. Panel dalam berbagai putusan sebelumnya telah menegaskan bahwa elemen kedua ini mengandung presumsi yang kuat: apabila suatu measures menghasilkan efek ekonomi yang serupa dengan instrumen yang disebutkan dalam footnote, maka measures tersebut *prima facie* melanggar Article 4.2 AoA (WTO Panel Report DS430, 2015; Van den Bossche & Zdouc, 2017).

- a. Penting pula dicatat bahwa Article 4.2 AoA tidak mengandung ketentuan pengecualian internal. Berbeda dengan sejumlah pasal GATT 1994 yang memberikan ruang bagi general exceptions (Article XX), Article 4.2 AoA bersifat relatif absolut dalam melarang NTMs di sektor pertanian. Hal ini mencerminkan kehendak perancang AoA untuk memastikan bahwa komitmen tarifkasi Uruguay



Round benar-benar diimplementasikan dan tidak dapat dielakkan melalui instrumen administratif alternatif.

## **2. Penilaian Panel atas Kebijakan Hortikultura Indonesia**

Dalam menganalisis kebijakan hortikultura Indonesia, Panel WTO mengidentifikasi tiga instrumen yang secara sendiri-sendiri maupun secara kumulatif melanggar Article 4.2 AoA. Pertama, mekanisme rekomendasi impor yang bersifat discretionary. Panel menemukan bahwa otoritas Indonesia memiliki keleluasaan yang tidak dibatasi oleh kriteria objektif dan transparan dalam menerima atau menolak permohonan rekomendasi impor. Diskresi semacam ini, menurut Panel, secara struktural setara dengan discretionary import licensing yang secara eksplisit disebutkan dalam footnote Article 4.2 AoA sebagai instrumen yang dilarang. Argumen kunci Panel adalah bahwa ketidakpastian hukum yang ditimbulkan oleh diskresi administrasi sudah dengan sendirinya berdampak restriktif terhadap perdagangan, bahkan tanpa mempersoalkan apakah diskresi tersebut pada kenyataannya digunakan secara diskriminatif (WTO Panel Report DS477, 2017).

Kedua, pembatasan port of entry. Regulasi Indonesia membatasi pelabuhan masuk produk hortikultura impor hanya pada beberapa pelabuhan tertentu. Panel menilai pembatasan ini bukan sebagai kebijakan logistik atau fasilitasi perdagangan yang netral, melainkan sebagai hambatan non-tarif yang secara efektif meningkatkan biaya dan kompleksitas impor. Pembatasan semacam ini tidak memiliki justifikasi yang diakui dalam kerangka AoA maupun GATT 1994, dan karenanya melanggar Article 4.2 AoA (Syahrin, 2016; WTO Panel Report DS477, 2017).

Ketiga, penetapan reference price atau harga referensi minimum. Ini adalah elemen yang paling secara langsung masuk dalam kategori instrumen terlarang yang disebutkan dalam footnote Article 4.2 AoA, yakni minimum import prices. Panel dengan tegas menyatakan bahwa menetapkan harga minimum yang harus dipenuhi produk impor merupakan bentuk intervensi harga yang tidak dapat dibenarkan dalam kerangka tarifkasi AoA. Mekanisme reference price secara fungsional memberikan perlindungan harga bagi produsen domestik yang seharusnya diperoleh hanya melalui instrumen tarif (Desta, 2002; WTO Panel Report DS477, 2017).



Secara keseluruhan, ketiga elemen ini tidak berdiri sendiri-sendiri dalam analisis Panel. Panel memandang kebijakan hortikultura Indonesia sebagai suatu sistem regulasi yang secara holistik dirancang untuk membatasi impor melalui cara-cara non-tarif yang tersembunyi di balik mekanisme administratif. Pendekatan holistik ini penting, karena ia mencegah upaya negara anggota untuk mengelak dari larangan Article 4.2 AoA dengan memecah instrumen tunggal yang dilarang menjadi beberapa instrumen administratif yang tampak lebih jinak.

### **3. Penilaian Panel atas Analisis Kebijakan Produk Hewan**

Analisis Panel atas kebijakan produk hewan Indonesia memperlihatkan pola yang serupa namun dengan nuansa berbeda. Sistem Surat Persetujuan Impor (SPI) yang berlaku untuk daging sapi dan produk hewan lainnya dinilai Panel sebagai kuota impor kuantitatif yang dilarang berdasarkan Article 4.2 AoA. Argumen Panel tidak hanya bertumpu pada fakta bahwa kuota ada, tetapi lebih pada kenyataan bahwa kuota ditetapkan secara periodik pada tingkat yang secara konsisten berada di bawah kebutuhan pasar aktual. Artinya, kuota tersebut tidak sekedar mengatur aliran impor, melainkan membatasi akses pasar yang seharusnya dijamin melalui mekanisme tarififikasi (WTO Panel Report DS477, 2017).

Di samping itu, Panel juga mengidentifikasi persyaratan bahwa impor produk hewan harus berasal dari negara yang telah mendapatkan persetujuan bilateral dari Indonesia sebagai permasalahan hukum tersendiri. Mekanisme persetujuan bilateral ini, tanpa kriteria yang jelas dan prosedur yang transparan, dianggap sebagai bentuk discretionary import licensing yang tidak dapat dibenarkan. Kekurangan transparansi ini bukan sekedar cacat prosedural, melainkan substansi dari masalah itu sendiri, karena ia menciptakan ketidakpastian hukum yang secara efektif menghalangi importir potensial (Nasution, 2018).

Yang layak digarisbawahi dalam konteks perbandingan adalah bahwa India, dalam menghadapi sengketa serupa terkait produk unggas (DS430), setidaknya mampu menunjukkan dasar ilmiah yang lebih kuat untuk pembatasan impornya berbasis risiko kesehatan hewan. Meskipun India pun akhirnya kalah di Panel, pendekatan India yang lebih terstruktur dan berbasis bukti memberikan gambaran bahwa kualitas argumentasi hukum—bukan sekedar ada-tidaknya alasan substantif—turut menentukan outcome sengketa (WTO Panel Report DS430, 2015).

#### **4. Pembelaan Indonesia dan Kegagalannya**

Indonesia mengajukan dua jalur pembelaan utama dalam persidangan DS477. Jalur pertama adalah pengecualian berdasarkan Article XX(b) GATT 1994, yang memperbolehkan measures yang "diperlukan untuk melindungi kesehatan atau kehidupan manusia, hewan, atau tumbuhan." Jalur kedua adalah argumentasi kepentingan ketahanan pangan nasional sebagai justifikasi sui generis yang berada di luar jangkauan larangan AoA.

Kegagalan pembelaan Indonesia melalui Article XX(b) GATT 1994 bersumber dari dua kelemahan yang saling terkait. Pertama, Indonesia tidak mampu membuktikan kaitan kausal yang cukup kuat antara instrumen yang diterapkan—khususnya kuota impor dan discretionary licensing—dengan tujuan perlindungan kesehatan yang diklaim. Panel menerapkan standar necessity test yang ketat: measures hanya dapat dikecualikan berdasarkan Article XX(b) apabila ia merupakan cara yang paling least trade-restrictive di antara semua alternatif yang tersedia untuk mencapai tujuan yang sama (WTO Panel Report DS477, 2017; Van den Bossche & Zdouc, 2017). Kedua, Indonesia tidak dapat mematahkan argumen bahwa terdapat alternatif kebijakan yang lebih sesuai dengan WTO untuk mencapai tujuan yang diklaim, seperti prosedur sanitasi berbasis standar internasional (SPS Agreement) atau inspeksi yang diharmonisasi dengan Codex Alimentarius.

Argumentasi ketahanan pangan mengalami kegagalan yang lebih fundamental. AoA tidak mengandung ketentuan pengecualian umum atas nama food security yang setara dengan Article XX GATT 1994. Panel dengan tegas menyatakan bahwa kepentingan ketahanan pangan tidak dapat menjadi justifikasi untuk mempertahankan non-tariff barriers yang secara eksplisit telah dilarang dalam kerangka AoA (Desta, 2002; Josling et al., 1996). Hal ini mencerminkan salah satu ketegangan yang paling fundamental dalam hukum perdagangan internasional: antara kewajiban liberalisasi yang diatur perjanjian multilateral di satu sisi, dengan kedaulatan pangan negara berkembang di sisi lain. Ketegangan ini hingga kini masih menjadi isu yang belum sepenuhnya terselesaikan dalam negosiasi Putaran Doha (Matthews, 2014).

### **Implikasi Putusan DS477 terhadap Kebijakan Pertanian Indonesia**

#### **1. Kewajiban dan Reformasi Pascaputs**

Setelah putusan Panel diadopsi oleh DSB pada Februari 2017, Indonesia memiliki kewajiban hukum yang tegas untuk menghapus atau memodifikasi measures yang dinyatakan bertentangan dengan AoA dan GATT 1994. DSB menetapkan reasonable period of time (RPT) selama 15 bulan, yang berakhir pada Mei 2018, sebagai tenggat bagi Indonesia untuk melaksanakan reformasi yang diperlukan (Kemendag RI, 2017).

Dalam merespons kewajiban tersebut, pemerintah Indonesia melakukan serangkaian penyesuaian regulatif, antara lain penghapusan mekanisme reference price untuk produk hortikultura dan penyederhanaan prosedur perizinan impor produk hewan. Langkah-langkah ini, meskipun secara formal memenuhi kewajiban minimum pasca-putusan WTO, sesungguhnya memperlihatkan keterbatasan pendekatan reaktif dalam pengelolaan kepatuhan WTO: regulasi diubah setelah adanya tekanan eksternal, bukan karena adanya mekanisme internal yang memastikan konsistensi kebijakan dengan komitmen internasional sejak tahap perencanaan (Pangestu & Habibie, 2020).

## **2. Instrumen Perlindungan yang Masih Diizinkan WTO**

Putusan DS477 tidak melarang Indonesia untuk melindungi sektor pertaniannya; ia hanya menetapkan batas instrumen mana yang boleh dan tidak boleh digunakan. Dalam kerangka AoA, terdapat sejumlah instrumen yang sepenuhnya sah dan dapat dioptimalkan Indonesia sebagai alternatif dari NTMs yang dilarang.

Pertama, tariff binding. Indonesia dapat memanfaatkan ruang antara applied tariff dan bound tariff yang telah dikomitmenkan dalam Schedule of Concessions di WTO. Dalam banyak komoditas pertanian, bound tariff Indonesia masih berada di atas applied tariff yang berlaku, sehingga ada ruang yang signifikan untuk menaikkan bea masuk tanpa melanggar komitmen WTO. Instrumen ini merupakan bentuk perlindungan yang paling jelas diakui legitimasinya oleh AoA (Desta, 2002; Anderson & Martin, 2006).

Kedua, special safeguard mechanism. Berdasarkan Article 5 AoA dan Agreement on Safeguards, Indonesia dapat memberlakukan safeguard tambahan apabila terjadi lonjakan impor yang membahayakan produsen domestik, baik dalam bentuk volume yang melampaui trigger level maupun penurunan harga impor di bawah trigger price. Instrumen ini memberikan fleksibilitas sementara yang legitimate ketika kondisi pasar berubah secara tiba-tiba (Footer, 2006).

Ketiga, Green Box domestic support. AoA memungkinkan negara anggota memberikan dukungan domestik kepada petani selama dukungan tersebut tidak atau

minimal mendistorsi perdagangan internasional. Contoh-contoh Green Box measures yang dapat dikembangkan Indonesia meliputi investasi dalam riset dan pengembangan pertanian, pembangunan infrastruktur pedesaan, program jaminan pendapatan pertanian yang tidak terkait dengan jenis atau volume produksi, dan program ketahanan pangan pemerintah berupa pembelian cadangan pangan dengan harga pasar (Anderson & Martin, 2006; Matthews, 2014).

Kerangka perlindungan yang WTO-compliant ini sesungguhnya menawarkan fleksibilitas yang tidak kalah efektif dibanding NTMs, tetapi membutuhkan perencanaan kebijakan yang lebih matang dan pemahaman hukum perdagangan internasional yang lebih mendalam. Ini menunjukkan bahwa reformasi pascaputs WTO seharusnya tidak sekadar menghapus instrumen yang terlarang, melainkan sekaligus membangun kapasitas regulatif untuk memanfaatkan instrumen yang diperbolehkan secara optimal.

### **3. Pembelajaran Komparatif dan Tata Kelola Hukum Perdagangan**

Pengalaman India dan Filipina, sebagaimana disinggung dalam bagian metode, menawarkan pelajaran yang relevan bagi Indonesia. India menunjukkan bahwa argumentasi kesehatan hewan yang didukung bukti ilmiah—meskipun tidak selalu berhasil—setidaknya memberikan posisi tawar yang lebih kuat dalam litigasi WTO. Filipina memperlihatkan bahwa negosiasi proaktif untuk memperoleh perlakuan khusus (special treatment) di bawah AoA jauh lebih efektif daripada menunggu hingga sengketa formal terjadi (Montemayor, 2014; WTO Panel Report DS430, 2015).

Dalam konteks tata kelola hukum perdagangan Indonesia, sengketa DS477 memperlihatkan setidaknya tiga kelemahan struktural yang perlu ditangani secara serius. Pertama, minimnya mekanisme WTO compliance review dalam proses pembentukan regulasi, sehingga kementerian-kementerian teknis seperti Kementan dan Kemendag dapat menerbitkan regulasi yang bermasalah tanpa verifikasi hukum perdagangan internasional yang memadai. Kedua, kapasitas tim litigasi yang belum optimal dalam membangun argumentasi hukum yang kuat untuk menghadapi sengketa di Dispute Settlement Body, sebagaimana tercermin dari kegagalan pembelaan Article XX(b). Ketiga, ketiadaan strategi kebijakan pertanian jangka panjang yang sejak awal mempertimbangkan ruang kebijakan yang tersedia di bawah AoA, sehingga pilihan-pilihan regulatif yang seharusnya tersedia justru tidak dimanfaatkan.

## **KESIMPULAN DAN SARAN**

### **Kesimpulan**

Berdasarkan analisis yuridis yang telah dilakukan, dua kesimpulan utama dapat ditarik dari penelitian ini. Pertama, kebijakan pembatasan impor produk pertanian Indonesia yang menjadi objek sengketa DS477 merupakan sistem regulasi yang secara kumulatif mengandung unsur-unsur hambatan non-tarif terlarang, mencakup discretionary import licensing, pembatasan port of entry, penetapan reference price, dan sistem kuota impor melalui SPI. Meskipun kebijakan-kebijakan tersebut secara formal tampak bersifat administratif, Panel WTO secara tepat mengidentifikasinya sebagai instrumen yang secara fungsional mereplikasi efek ekonomi dari NTMs yang seharusnya telah dihapus melalui proses tarifkasi (WTO Panel Report DS477, 2017).

Kedua, Panel WTO secara meyakinkan menyatakan bahwa kebijakan-kebijakan tersebut melanggar Article 4.2 Agreement on Agriculture dan Pasal XI:1 GATT 1994. Argumen pembelaan Indonesia berdasarkan Article XX(b) GATT 1994 dan kepentingan ketahanan pangan gagal melewati uji necessity karena Indonesia tidak mampu menunjukkan bahwa measures yang diterapkan merupakan respons yang proporsional dan paling tidak restrictif terhadap tujuan kebijakan yang diklaim. Kegagalan ini bukan sekadar kekalahan dalam satu sengketa, melainkan cerminan dari ketidaksiapan struktural Indonesia dalam mengintegrasikan kepatuhan hukum WTO ke dalam tata kelola regulasi nasionalnya.

### **Saran**

Berdasarkan kesimpulan di atas, penelitian ini mengajukan beberapa saran. Pemerintah Indonesia perlu membangun mekanisme WTO Legal Review yang bersifat wajib dalam proses pembentukan setiap regulasi di bidang perdagangan dan investasi, sehingga potensi pelanggaran terdeteksi sejak tahap perencanaan kebijakan.

Selain itu, Indonesia harus secara strategis mengoptimalkan instrumen perlindungan pertanian yang WTO-compliant, terutama tariff binding, safeguard mechanism, dan Green Box domestic support, sebagai alternatif yang tidak hanya sah secara hukum tetapi juga efektif secara ekonomi dalam melindungi petani domestik.

Penguatan kapasitas tim litigasi perdagangan internasional juga mendesak dilakukan, termasuk melalui pelatihan berkelanjutan, kemitraan dengan akademisi hukum perdagangan

internasional, serta pembelajaran dari pengalaman negara-negara berkembang lain yang telah lebih berhasil menghadapi gugatan serupa di WTO.

#### **DAFTAR PUSTAKA**

Agreement on Agriculture, April 15, 1994, Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organization, Annex 1A, 1867 U.N.T.S. 410.

General Agreement on Tariffs and Trade 1994, April 15, 1994, Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organization, Annex 1A, 1867 U.N.T.S. 187.

Understanding on Rules and Procedures Governing the Settlement of Disputes, April 15, 1994, Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organization, Annex 2, 1869 U.N.T.S. 401.

WTO Panel Report. (2015). India — Measures Concerning the Importation of Certain Agricultural Products, WT/DS430/R, adopted 19 June 2015.  
[https://www.wto.org/english/tratop\\_e/dispu\\_e/cases\\_e/ds430\\_e.htm](https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds430_e.htm)

WTO Panel Report. (2017). Indonesia — Importation of Horticultural Products, Animals and Animal Products, WT/DS477/R and WT/DS478/R, adopted 22 February 2017.  
[https://www.wto.org/english/tratop\\_e/dispu\\_e/cases\\_e/ds477\\_e.htm](https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds477_e.htm)

Peraturan Menteri Pertanian Nomor 86/Permentan/OT.140/8/2013 tentang Rekomendasi Impor Produk Hortikultura.

Peraturan Menteri Pertanian Nomor 16/Permentan/OT.140/3/2013 tentang Rekomendasi Impor Produk Hortikultura.

Peraturan Menteri Pertanian Nomor 139/Permentan/PD.410/12/2014 tentang Pemasukan Karkas, Daging, Jeroan, dan/atau Olahannya ke dalam Wilayah Negara Republik Indonesia.

Anderson, K., & Martin, W. (Eds.). (2006). Agricultural Trade Reform and the Doha Development Agenda. World Bank Publications.  
<https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/7024>

Desta, M. G. (2002). The Law of International Trade in Agricultural Products: From GATT 1947 to the WTO Agreement on Agriculture. Kluwer Law International.

Footer, M. E. (2006). An Institutional and Normative Analysis of the World Trade Organization. Martinus Nijhoff Publishers.

- Josling, T., Tangermann, S., & Warley, T. K. (1996). *Agriculture in the GATT*. Palgrave Macmillan.
- Kemendag RI. (2017). *Laporan Tahunan Penyelesaian Sengketa Perdagangan Internasional 2017*. Kementerian Perdagangan Republik Indonesia.
- Marzuki, P. M. (2005). *Penelitian Hukum*. Kencana Prenada Media Group.
- Matthews, A. (2014). *Food Security and WTO Domestic Support Disciplines Post-Bali*. ICTSD Issue Paper No. 51. International Centre for Trade and Sustainable Development. [https://www.ictsd.org/sites/default/files/research/food\\_security\\_and\\_wto\\_domestic\\_support\\_disciplines\\_post-bali.pdf](https://www.ictsd.org/sites/default/files/research/food_security_and_wto_domestic_support_disciplines_post-bali.pdf)
- Montemayor, R. (2014). *Operationalizing a Permanent Solution on Public Stockholding for Food Security Purposes*. ICTSD Issue Paper No. 280. <https://www.ictsd.org>
- Nasution, A. (2018). Implikasi Sengketa DS477 terhadap Kebijakan Impor Pertanian Indonesia. *Jurnal Hukum Internasional*, 15(2), 245–268.
- Pangestu, M., & Habibie, M. R. (2020). Agricultural Trade Policy Reform in Indonesia: Lessons from WTO Disputes. *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, 56(1), 45–67. <https://doi.org/10.1080/00074918.2020.1715830>
- Syahrin, M. A. (2016). Analisis Hukum Kebijakan Pembatasan Impor Indonesia dalam Perspektif WTO. *Jurnal Hukum Bisnis*, 35(1), 22–41.
- Van den Bossche, P., & Zdouc, W. (2017). *The Law and Policy of the World Trade Organization: Text, Cases and Materials* (4th ed.). Cambridge University Press.
- WTO. (2017). *Dispute Settlement: DS477*. World Trade Organization. [https://www.wto.org/english/tratop\\_e/dispu\\_e/cases\\_e/ds477\\_e.htm](https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds477_e.htm)
- WTO. (2020). *WTO Analytical Index: Agreement on Agriculture - Article 4*. World Trade Organization. [https://www.wto.org/english/res\\_e/publications\\_e/ai17\\_e/agriculture\\_art4\\_oth.pdf](https://www.wto.org/english/res_e/publications_e/ai17_e/agriculture_art4_oth.pdf)