

## **Analisis terhadap Kebijakan Impor Produk Hortikultura Indonesia Tahun 2012 sebagai Tindakan *Safeguard* Ditinjau Berdasarkan Hukum Perdagangan Internasional (Gatt/Wto)**

Leni Marliyana, Oentoeng Wahjoe

*Hukum/Ilmu Hukum/Hukum Internasional, Universitas Islam Bandung, Jl. Tamansari  
No.1 Bandung 40116*

Email: lenleni93.LM@gmail.com

**Abstrak.** Kegiatan perdagangan internasional merupakan akibat dari adanya saling ketergantungan antar negara untuk memenuhi kebutuhan negaranya masing-masing. Namun dalam pelaksanaannya, perdagangan internasional tidak selalu berjalan dengan baik. Seringkali suatu negara melakukan suatu hambatan perdagangan, baik hambatan tarif maupun hambatan non-tarif. Banyak faktor yang menyebabkan suatu negara memberlakukan suatu hambatan perdagangan, salah satunya karena adanya dorongan dari lonjakan impor yang berdampak merugikan bagi negara tersebut. Oleh karena itu suatu negara harus melakukan proteksi terhadap industri dalam negerinya, seperti mengeluarkan kebijakan terkait dengan pengaturan impor, namun harus sesuai dengan peraturan yang berlaku dalam hukum perdagangan internasional. Adapun hukum perdagangan internasional yang berlaku dan menjadi dasar pengaturan kegiatan perdagangan di dunia adalah *WTO Agreement* dan perjanjian-perjanjian yang termuat didalamnya. Permasalahan yang dikaji bertujuan untuk mengetahui pengaturan mengenai *safeguard* berdasarkan hukum internasional serta menganalisis kebijakan impor produk hortikultura Indonesia pada tahun 2012 berdasarkan prinsip-prinsip perdagangan internasional dan ketentuan dalam *General Agreement on Tariff and Trade* dan *Safeguard Agreement*. Penelitian ini bersifat deskriptif analitis dengan menggunakan pendekatan yuridis normatif yaitu melalui studi kepustakaan atau kajian terhadap kebijakan impor produk hortikultura Indonesia dan *WTO Agreement* serta perjanjian-perjanjian yang termuat didalamnya. Tindakan pengamanan perdagangan atau *safeguard* merupakan suatu langkah upaya proteksi terhadap industri dalam negeri suatu negara atas adanya lonjakan impor yang mengancam menimbulkan kerugian terhadap negara *host country*. Kebijakan yang dikeluarkan pemerintah Indonesia terkait dengan pengaturan impor produk hortikultura tahun 2012 merupakan langkah *safeguard* yang diperbolehkan dan sesuai dengan hukum perdagangan internasional yang berlaku.

**Kata Kunci :** *Safeguard*, lonjakan impor, prinsip perdagangan internasional, WTO

### **A. Pendahuluan**

#### **Latar Belakang**

Perhatian dunia usaha terhadap kegiatan bisnis dan perdagangan internasional yang semakin meningkat dapat dilihat dari semakin berkembangnya arus perdagangan barang, jasa, modal dan tenaga kerja antar negara.<sup>1</sup> Hal tersebut turut mendorong produksi industri dalam negeri suatu negara untuk memenuhi permintaan pasar. Tidak hanya dalam skala domestik, namun permintaan pasar regional dan internasional pun harus diperhitungkan.

Kegiatan bisnis dapat terjadi melalui hubungan ekspor impor, investasi, perdagangan jasa, lisensi, dan waralaba (*license and franchise*), hak atas kekayaan intelektual; atau kegiatan-kegiatan lainnya yang terkait dengan perdagangan internasional, seperti perbankan, asuransi, perpajakan, dsb. Untuk mendukung terlaksananya kegiatan perdagangan antar negara diperlukan suatu instrumen hukum

---

<sup>1</sup> Muhammad Sood, *Hukum Perdagangan Internasional*, cetakan kedua, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2012, hlm.1.

dalam bentuk peraturan-peraturan, baik nasional maupun internasional yaitu hukum perdagangan internasional (*international trade law*).<sup>2</sup>

Adanya hubungan perdagangan internasional merupakan akibat dari adanya ketergantungan antar negara baik di tingkat internasional maupun regional. Saling membutuhkan antara bangsa-bangsa di berbagai lapangan kehidupan yang mengakibatkan timbulnya hubungan yang tetap dan terus-menerus antar negara, mengakibatkan pula timbulnya kepentingan untuk memelihara dan mengatur hubungan demikian.<sup>3</sup> Oleh karena itu dibentuklah suatu instrument hukum yang berlaku secara internasional yang mengatur kegiatan perdagangan internasional yaitu *General Agreement on Tariff and Trade (GATT)/ WTO Agreement* yang dibentuk melalui *Uruguay Round* di Marakesh pada 1994.

Indonesia meratifikasi *Uruguay Round* melalui diundangkannya Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1994 tentang persetujuan berdirinya WTO. Dengan ditandatanganinya *Uruguay Round* telah membawa konsekuensi yuridis bagi Indonesia, sehingga Indonesia harus melakukan harmonisasi sesuai hasil kesepakatan WTO.<sup>4</sup> Tujuan utama harmonisasi hukum adalah berupaya mencari keseragaman atau titik temu dari prinsip-prinsip yang bersifat fundamental dari berbagai sistem hukum yang ada.<sup>5</sup>

Perdagangan internasional, dalam pelaksanaannya tidak selalu berjalan dengan baik. Banyak negara anggota WTO yang masih menggunakan hambatan perdagangan, baik hambatan tariff maupun hambatan non tariff. Hambatan tariff yang paling umum adalah berupa bea masuk. Bea masuk adalah pungutan yang dilakukan oleh negara berdasarkan undang-undang yang dikenakan terhadap barang yang diimpor.<sup>6</sup> Hambatan non tarif dalam rangka melindungi industri dalam negeri dapat berupa *trade remedy* (dumping, subsidi dan *safeguard*), sanitary and phitosanitary, isu lingkungan (*ecolabelling*) dan *human right issue* serta berbagai hambatan perdagangan lainnya.<sup>7</sup>

*Trade remedy* diperlukan mengingat impor, baik yang dilakukan secara tidak jujur (*unfair trade*) maupun dengan jujur (*fair trade*) tidak jarang dapat merugikan industri dalam negeri.<sup>8</sup> Contoh impor secara *unfair trade* yang merugikan adalah dumping, yaitu tindakan menjual sebuah barang ke pasar negara lain dengan harga yang lebih murah daripada 'nilai normal' barang tersebut.<sup>9</sup> Selain itu, ada pula subsidi yaitu bantuan atau insentif yang diberikan pemerintah suatu negara kepada para pelaku ekonomi negaranya.<sup>10</sup> Sedangkan impor secara jujur tetapi dapat merugikan industri dalam negeri adalah impor yang melonjak secara cepat dan tidak wajar.<sup>11</sup>

<sup>2</sup> *Ibid.*

<sup>3</sup> Mochtar Kusumaatmadja dan Etty R.Agoes, *Pengantar Hukum Internasional*, Edisi Kedua, Cetakan ke-1, PT alumni, Bandung, 2003, hlm.13.

<sup>4</sup> Muhammad Sood, *op.cit.*, hlm.9.

<sup>5</sup> Huala Adolf, *Hukum Perdagangan Internasional*, Cetakan ke-4, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2011, hlm.80.

<sup>6</sup> Charlie Rudyat, *Kamus Hukum*, Pustaka Mahardika, hlm.100.

<sup>7</sup> Sugih Nurmansyah, *Sekilas Tuduhan Dumping, Subsidi dan Safeguard Negara WTO Tahun 1995-2008*, [http://ditjenkpi.kemendag.go.id/website\\_kpi/Umum/Setditjen/Buletin%](http://ditjenkpi.kemendag.go.id/website_kpi/Umum/Setditjen/Buletin%20), diakses tanggal 19 September 2014, Pukul 08:27.

<sup>8</sup> Nandang Sutrisno, *Memperkuat Sistem Hukum Remedi Perdagangan, Melindungi Industri Dalam Negeri*, Jurnal Hukum, No.2, Vol.14 APRIL 2007: 230 – 246, hlm.231.

<sup>9</sup> Peter Van Den Bossche, et.all, *Pengantar Hukum WTO*, Edisi Pertama, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 2010, hlm.39.

<sup>10</sup> Muhammad Sood, *op.cit.*, hlm.189.

<sup>11</sup> Nandang Sutrisno, *loc.cit.*, hlm.231.

Adapun *trade remedy* yang dapat dilakukan untuk mengantisipasi impor yang dapat merugikan antara lain melalui penetapan Bea Masuk Anti Dumping (BMAD), Bea Masuk Imbalan (BMI) dan tindakan pengamanan (*safeguard*) berupa bea masuk tambahan dan pembatasan impor.<sup>12</sup>

*Trade remedy* pun sangat penting untuk melindungi industri dalam negeri Indonesia. Hal ini dikarenakan di satu sisi Indonesia seringkali mendapat tuduhan tindakan *dumping*, subsidi ataupun *safeguard*, tetapi di sisi lain semakin pula banyak produk impor yang masuk dengan jumlah yang terus melonjak naik untuk komoditas tertentu. Akibatnya industri dalam negeri mengalami kerugian dan bahkan berdampak pada perekonomian nasional.

Dalam keanggotaan di WTO, ada beberapa sengketa yang melibatkan Indonesia di tahap penyelesaian panel, di samping sudah barang tentu penyelesaian melalui tahap konsultasi.<sup>13</sup> Salah satunya, Indonesia pernah menerapkan tindakan *trade remedy* pada komoditas hortikultura impor pada tahun 2012.

Dengan adanya kebijakan strategis nasional terhadap hortikultura impor, pada awal tahun 2013 Amerika Serikat (AS) memberikan notifikasi dan keberatan terhadap Indonesia kepada WTO karena Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2010 tentang Hortikultura, dan lebih khususnya lagi, Permentan No.60 tahun 2012 Tentang Rencana Impor Produk Holtikultura (RIPH) dianggap tidak konsisten dengan Ketentuan Perdagangan Dunia. Persoalan utama yang menjadi gugatan Amerika Serikat kepada Indonesia adalah adanya larangan impor yang termuat dalam Peraturan Menteri Pertanian Nomor 60 tahun 2012 untuk enam jenis buah lokal, empat jenis produk sayuran dan tiga jenis bunga, karena komoditas itu tidak mendapatkan secara formal Rekomendasi Impor Produk Hortikultura (RIPH). Alasan utama yang disampaikan Pemerintah adalah bahwa produk hortikultura yang dihasilkan di dalam negeri masih cukup untuk memenuhi permintaan produk hortikultura yang terus berkembang. Enam jenis buah yang dilarang masuk ke Indonesia yakni durian, nanas, melon, pisang, mangga dan pepaya. Selain itu, empat jenis sayuran yang dilarang diimpor ke Indonesia adalah kentang, kubis, wortel dan cabe; dan tiga jenis bunga adalah krisan, anggrek dan heliconia.<sup>14</sup> Amerika Serikat menilai bahwa kebijakan impor yang diterapkan Indonesia dinilai kompleks dan berdampak buruk bagi kegiatan ekspor produk hortikultura dari Amerika Serikat. Sedangkan Indonesia mengeluarkan kebijakan tersebut guna melindungi industri dalam negerinya.

Kebijakan yang dikeluarkan oleh Indonesia tersebut dikeluarkan atas pertimbangan adanya lonjakan impor komoditas hortikultura yang menimbulkan atau memungkinkan timbulnya kerugian pada industri dalam negeri. Kerugian yang dimaksud adalah menurunnya daya saing produk hortikultura lokal yang pasar domestiknya didominasi oleh produk impor. Hal tersebut tentunya merugikan petani dalam negeri.

Berdasarkan uraian di atas, penulis bermaksud untuk meneliti dan menganalisisnya ke dalam bentuk karya tulis ilmiah dengan judul **“ANALISIS TERHADAP KEBIJAKAN IMPOR PRODUK HORTIKULTURA INDONESIA TAHUN 2012 SEBAGAI TINDAKAN SAFEGUARD DITINJAU BERDASARKAN HUKUM PERDAGANGAN INTERNASIONAL (GATT/WTO)”**.

<sup>12</sup> *Ibid.*

<sup>13</sup> Huala Adolf, *Hukum Penyelesaian Sengketa Internasional*, cetakan ke-1, Sinar Grafika, Bandung, hlm.150

<sup>14</sup> Bustanul Arifin, *Serangan Bergelombang Terhadap Holtikultura Lokal*, <https://barifin.wordpress.com/2013/02/>  
Diakses pada 16 September 2014 Pukul 22:00

## Tujuan Penelitian

Penelitian ini dilakukan dengan maksud untuk mengetahui:

1. Untuk memahami pengaturan mengenai *safeguard* dalam hukum internasional.
2. Untuk menganalisis dan memahami kebijakan pembatasan impor produk hortikultura oleh Pemerintah Indonesia pada tahun 2012 sudah sesuai dengan aturan GATT/WTO atau belum.

## B. Landasan Teori

Perdagangan internasional merupakan faktor yang sangat penting dalam meningkatkan kemajuan ekonomi negara-negara di dunia. Menurut sejumlah ahli jika perekonomian dunia ingin makmur dalam suasana yang berubah seperti sekarang, perdagangan harus memainkan peranan vital.<sup>15</sup> Menurut Sumantoro, pengertian perdagangan internasional adalah: *the Exchange of goods and services between nation* dan selanjutnya “*as used, it generally refers to the total goods and services exchange among all nation*”, intinya mengandung pengertian pertukaran seluruh barang dan jasa antara semua negara/bangsa.<sup>16</sup>

Dari pengertian di atas menerangkan bahwa perdagangan yang dimaksud adalah kegiatan perdagangan yang dilakukan dengan melintasi batas negara yang melibatkan subjek hukum internasional yang tentunya diatur dalam hukum internasional.

Negara memiliki kekuasaan tertinggi (kedaulatan) di dalam batas wilayahnya, dalam hal melaksanakan yurisdiksi eksklusif di wilayahnya, di dalam wilayah inilah negara memiliki wewenang untuk melaksanakan hukum nasionalnya. Ini berarti semua orang yang berada di suatu wilayah negara tunduk kepada kekuasaan hukum dari negara yang memiliki wilayah tersebut.<sup>17</sup>

Agar kegiatan perdagangan berjalan dengan baik, maka harus ada instrumen hukum yang mengaturnya yaitu hukum perdagangan internasional. Sejak tahun 1995, dengan didirikannya *World Trade Organization* (WTO) melalui *Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organization* telah diatur mengenai fungsi WTO, perangkat-perangkatnya, keanggotaan dan prosedur pengambilan keputusan atas sengketa perdagangan internasional.

Adapun hukum dasar WTO dapat dibagi dalam 5 kategori:<sup>18</sup>

- a. Peraturan mengenai non diskriminasi;
- b. Peraturan mengenai akses pasar;
- c. Peraturan mengenai perdagangan yang tidak adil;
- d. Peraturan mengenai hubungan antara liberalisasi perdagangan dan nilai-nilai serta kepentingan sosial lainnya; dan
- e. Peraturan mengenai harmonisasi perangkat hukum nasional dalam bidang-bidang khusus.

Untuk melindungi industri dalam negeri, seringkali suatu negara melakukan *trade remedy*<sup>19</sup> berupa tindakan:

<sup>15</sup> Hata, *Perdagangan Internasional Dalam Sistem Gatt Dan WTO Aspek-Aspek Hukum Dan Non Hukum*, Refika Aditama, Bandung, 2006, hlm. 1.

<sup>16</sup> Muhammad Sood, *op.cit.*, hlm.17.

<sup>17</sup> Huala Adolf, *Aspek-aspek Negara dalam Hukum Internasional*, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2002, hlm. 2-3.

<sup>18</sup> Peter van den Bossche, *op.cit.*, hlm.3

<sup>19</sup> Secara umum pengertian remedi perdagangan mengacu kepada tindakan atau kebijakan pemerintah untuk meminimalkan dampak negatif dari impor terhadap industri dalam negeri. Remedi perdagangan ini diperlukan

- a. Dumping, yaitu keadaan kompetisi dapat berubah jika suatu produk di ekspor ke negara lain dijual di bawah harga normal<sup>20</sup>;
- b. Subsidi yaitu bahwa persaingan akan berubah menjadi tidak sehat (unfair) apabila produk yang diekspor tersebut memperoleh keuntungan (benefit) yang diperoleh dari subsidi atau bantuan keuangan dari pemerintah atau badan pemerintah<sup>21</sup>, dan;
- c. Safeguard adalah suatu tindakan pengamanan industri dalam negeri yang berupa larangan impor dan atau menaikkan tarif atau menetapkan kuota selama periode waktu tertentu.<sup>22</sup>

GATT tidak melarang proteksi dalam negeri. Sebagai salah satu prinsip GATT jika proteksi ini dilakukan maka harus melalui tarif. Hal ini dilakukan suatu negara untuk mengurangi distorsi perdagangan yang ditimbulkan.<sup>23</sup>

*Safeguard* merupakan tindakan yang diambil untuk melindungi industri tertentu dari lonjakan impor, umumnya diatur oleh Article XIX GATT.<sup>24</sup> Tindakan ini dilakukan karena terjadinya kerugian serius (*serious injury*) atau terancam kerugian serius (*threaten to cause serious injury*) pada industri dalam negeri yang disebabkan karena meningkatnya impor dalam jumlah yang besar secara tiba-tiba.<sup>25</sup>

### C. Hasil Penelitian dan Pembahasan

Pada tahun 2013, Indonesia pernah digugat oleh Amerika Serikat ke WTO berkaitan dengan kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah Indonesia terkait dengan kebijakan Indonesia di bidang pertanian, yaitu mengenai impor hortikultura. Menurut Webster's dictionary, hortikultura adalah "*the science and art of growing fruits, vegetables, and flowers.*"<sup>26</sup> Dengan kata lain tanaman yang tergolong pada kategori hortikultura adalah buah-buahan, sayuran dan bunga.

Pertanian menjadi salah satu perhatian utama dalam negosiasi perdagangan karena selama ini disadari sering terjadi distorsi perdagangan atas produk-produk pertanian karena penerapan kuota impor dan pemberian subsidi domestik maupun subsidi ekspor. Ketentuan-ketentuan dalam GATT untuk bidang pertanian pada awalnya juga mengandung banyak kekurangan, sehingga pada Putaran Uruguay negosiasi diusahakan untuk menghasilkan ketentuan di bidang pertanian yang adil (fair), dapat menjamin kompetisi yang sehat dan tidak distortif melalui penghapusan sistem kuota impor dan pemberian subsidi.<sup>27</sup>

Sejauh ini produk hortikultura petani Indonesia kurang mampu bersaing dengan produk-produk dari luar negeri. Mahalnya harga produk hortikultura lokal menyebabkan

---

mengingat impor, baik yang dilakukan secara tidak jujur (unfair trade) maupun secara jujur (fair trade) tidak jarang dapat merugikan industri dalam negeri.

<sup>20</sup> *Agreement On Implementation Of Article VI Of The General Agreement On Tariffs And Trade 1994* (Anti Dumping Agreement) Article 2.1.

<sup>21</sup> Pengertian subsidi menurut *Agreement on Subsidies and Countervailing Measures*.

<sup>22</sup> Muhammad Yani, *Safeguard*, EDISI-55, KPI, 2009, hlm.1

<sup>23</sup> Hata, *op.cit.*, hlm.90

<sup>24</sup> Safeguard Measure

[http://search.wto.org/search?q=safeguard&site=English\\_website&client=english\\_frontend&proxystylesheet=english\\_frontend&output=xml\\_no\\_dtd&numgm=5&proxylload=1&ie=ISO-8859-1&oe=ISO-8859-1](http://search.wto.org/search?q=safeguard&site=English_website&client=english_frontend&proxystylesheet=english_frontend&output=xml_no_dtd&numgm=5&proxylload=1&ie=ISO-8859-1&oe=ISO-8859-1)

<sup>25</sup> Muhammad Yani, *loc.cit.*, hlm.1

<sup>26</sup> Jo Ann Robbins, *et.all*, *Hand Book Introduction to Horticulture and Plant Physiologi*, IDAHO Master Gardener Program, University of IDAHO Extension, hlm.2

<sup>27</sup> Sekilas WTO, *op.cit.*, hlm.25

konsumen dalam negeri lebih menyukai produk-produk hortikultura impor. Dengan demikian tidak mengherankan jika pasar komoditas hortikultura di Indonesia sampai saat ini selalu dikuasai oleh produk-produk impor seperti dari Amerika Serikat. Apabila hal ini terus dibiarkan maka akan semakin merugikan dan memperburuk kondisi petani hortikultura di Indonesia. Oleh karena itu untuk melindungi petani hortikultura dalam negeri maka salah satu cara yang dilakukan oleh pemerintah adalah dengan mengeluarkan kebijakan-kebijakan pro petani dalam negeri, termasuk pengetatan impor hortikultura.

Tabel Ekspor-Import Produk Hortikultura Indonesia 2009-2012

<b>Ekspor- impor</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>
<b>Volume (ton)</b>				
Ekspor	447.609	346.139	381.684	89455
Impor	1.524.666	1.560.798	2.052.271	524.981
Neraca	-1.077.057	-1.196.678	-1.670.623	-435.526
<b>Nilai (US \$)</b>				
Ekspor	379.739	390.740	491.304	117.729
Impor	1.077.463	1.292.868	1.686.131	423.795
Neraca	-697.724	-902.148	-1.194.827	-306.066

Sumber: <http://hortikultura.deptan.go.id/>

Berdasarkan data statistik ekspor-impor di atas, Indonesia mengalami defisit neraca perdagangan dari tahun 2009 hingga 2012 dilihat dari adanya ketimpangan antara ekspor impor produk hortikultura dari segi volume maupun nilainya. Pada tahun 2009 volume impor produk hortikultura lebih besar dibandingkan volume exportnya sehingga netekspo (neraca perdagangan) mengalami defisit sebesar 1.077.057 ton, sehingga hal ini dapat mempengaruhi kegiatan moneter Indonesia menjadi tidak stabil. Hal ini berjalan sedemikian rupa hingga triwulan pertama tahun 2012 yang masih mengalami defisit neraca perdagangan.<sup>28</sup>

Selain volume mengalami defisit, Indonesia juga mengalami defisit neraca perdagangan dari tahun 2009 hingga 2012 yang dapat dilihat dari nilai harga produk hortikulturnya. Pada tahun 2009 Indonesia mengalami defisit neraca perdagangan sebesar 697.724US\$, hal ini terjadi terus menerus hingga triwulan pertama 2012 Indonesia masih mengalami defisit neraca perdagangan untuk produk hortikultura.<sup>29</sup>

Ketika ketidakstabilan dan kecenderungan defisit tersebut terus berlangsung, maka Indonesia akan semakin merugi atas impor yang terjadi. Pemerintah Indonesia pada saat itu mengeluarkan kebijakan atas impor, dengan harapan kejadian seperti ini tidak boleh diulangi lagi, atau paling tidak terminimalisir. Tujuan dari kebijakan tersebut bukan hanya melindungi produk dalam negeri yang sudah kalah saing, akan tetapi juga melindungi keadaan perekonomian Indonesia sendiri.<sup>30</sup>

Pada tahun 2012, Indonesia memberlakukan pembatasan pintu masuk bagi produk hortikultura impor. Berdasarkan Peraturan Menteri Pertanian (Permentan) No. 15 dan 16 Tahun 2012 yang berlaku mulai tanggal 19 Juni 2012, produk hortikultura impor dibatasi hanya dapat masuk ke Indonesia melalui empat pintu. Keempat pintu tersebut adalah

<sup>28</sup> Qonitriadi, *Kontradiksi AS terhadap Kebijakan Safeguard Produk Hortikultura Indonesia*, <http://Kontradiksi%20AS%20Terhadap%20Kebijakan%20SafeGuard%20Produk%20Hortikultura%20Indonesia%20%20Economic%20Challenges.html>, diakses pada 15 Desember 2014, pukul : 20.00

<sup>29</sup> *Ibid.*

<sup>30</sup> *Ibid.*

Bandara Soekarno-Hatta Jakarta, Pelabuhan Tanjung Perak Surabaya, Pelabuhan Belawan Medan, dan Pelabuhan Makasar. Pelabuhan Tanjung Priok yang semula menjadi salah satu pelabuhan yang dibuka untuk akses masuk produk hortikultura impor, tidak lagi ditetapkan sebagai pintu masuk karena keterbatasan kemampuan laboratorium karantina dan keamanan pangan. Selain itu jumlah petugas karantina tidak memadai jika dibandingkan dengan jumlah komoditas yang harus diperiksa, serta telah ditemukan beberapa kasus yang dapat mengancam pertanian Indonesia berdasarkan kegiatan pemeriksaan karantina dan keamanan pangan.<sup>31</sup>

Tujuan penetapan empat pintu masuk itu adalah agar Pemerintah dapat lebih melakukan fungsi pengawasan terhadap produk impor. Hal ini telah menimbulkan protes dari negara anggota WTO lainnya karena menambah biaya transportasi yang membengkak dengan mengalihkan dari Pelabuhan Tanjung Priok Jakarta ke Pelabuhan Tanjung Perak Surabaya. Bahkan telah menyebabkan banyak importir berskala menengah kebawah gulung tikar.<sup>32</sup>

Kemudian, kebijakan pembatasan impor produk hortikultura mulai diterapkan pada awal tahun 2013 berdasarkan Peraturan Menteri Pertanian No. 60 Tahun 2012. Tabel dibawah ini menunjukkan 7 komoditas yang dibatasi jumlah kuota impor ke Indonesia, efektif berlaku sejak bulan Januari 2013 hingga akhir bulan Juni 2013. Tiga belas komoditas yang dilarang masuk ke Indonesia (dalam jangka waktu tertentu) yang meliputi 6 jenis produk buah, 4 jenis produk sayuran dan 3 jenis produk bunga.

Tabel Komoditas Hortikultura Nasional yang Diatur Impornya

<b>Produk yang Dibatasi Jumlah Kuota Impor</b>	<b>Produk yang Dilarang masuk ke Indonesia</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bawang (bawang Bombay, bawang merah, dan bawang putih)</li> <li>• Jeruk (jeruk siam, jeruk mandarin)</li> <li>• Lemon</li> <li>• Grapefruit/ Pamelon</li> <li>• Anggur</li> <li>• Apel</li> <li>• Lengkeng</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Durian</li> <li>• Nanas</li> <li>• Pepaya</li> <li>• Mangga</li> <li>• Melon</li> <li>• Pisang</li> <li>• Kentang</li> <li>• Kubis</li> <li>• Wortel</li> <li>• Cabe</li> <li>• Krisan</li> <li>• Anggrek</li> <li>• Heliconia</li> </ul>

Sumber: Permentan No. 60 Tahun 2012

Kebijakan tersebut dikeluarkan dengan alasan utama bahwa produk hortikultura yang dihasilkan di dalam negeri masih cukup untuk memenuhi permintaan produk hortikultura yang ada. Namun demikian ketentuan impor tersebut pula dianggap

<sup>31</sup> *Ibid.*

<sup>32</sup> *Ibid.*

membingungkan, bukan hanya oleh eksportir hortikultura atau partner dagang luar negeri, tetapi juga oleh pelaku usaha dalam negeri.<sup>33</sup>

Terdapat pengecualian yang penting dalam menjembatani liberalisasi perdagangan barang dengan nilai-nilai dan kepentingan-kepentingan sosial lainnya adalah ‘pengecualian umum’ yang tercantum dalam pasal XX GATT 1994. Dalam menentukan apakah suatu tindakan yang seharusnya tidak konsisten dengan peraturan yang ada di GATT dapat dibenarkan berdasarkan pasal XX GATT 1994, haruslah selalu dievaluasi yaitu apakah tindakan ini bisa ‘sementara’ dibenarkan menurut salah satu pengecualian yang secara spesifik disebutkan dalam ayat (b) sampai (j) dalam pasal XX. Pasal XX GATT 1994 dalam ayat (a) sampai (j) memberikan dasar pembenaran yang jumlahnya terbatas, dimana setiap dasar pembenaran memiliki aplikasi persyaratan yang berbeda-beda. Pasal XX dapat dijadikan dasar pembenaran terhadap tindakan-tindakan, diantaranya:

- a. Yang diperlukan guna melindungi moral/nilai-nilai yang dianut oleh masyarakat (Pasal XX(a));
- b. Yang diperlukan guna melindungi kehidupan dan kesehatan manusia, binatang atau tumbuhan (Pasal XX (b));
- c. Yang diperlukan guna menjaga kesesuaian dengan peraturan nasional, dimana peraturan tersebut pada hakekatnya tidak bertentangan dengan GATT; dan tindakan tersebut haruslah diperlukan untuk menjamin penegakan hukum (Pasal XX (d));
- d. Yang berhubungan dengan ‘konservasi sumber daya alam yang habis terpakai’ (Pasal XX (g)).<sup>34</sup>

Dalam hal ini, penulis memandang bahwa ketentuan Pasal XX (d) GATT merupakan dasar/ alasan pembenaran atas tindakan Indonesia yang mengeluarkan Permentan No.60 Tahun 2012 tentang Rencana Impor Produk Hortikultura. Bahwa peraturan tersebut dimaksudkan untuk menjaga keselarasan antara peraturan yang terkait dengan perdagangan hortikultura, baik komoditas tanaman pangan maupun tanaman hias. Hal tersebut juga diperlukan guna menjamin penegakan hukum, terkait dengan kegiatan impor, di wilayah yurisdiksi Negara Indonesia.

*Article XIX GATT*: Ketentuan Umum, memperbolehkan anggota-anggota GATT untuk menerapkan tindakan pengamanan dalam rangka melindungi industri dalam negeri tertentu dari peningkatan impor suatu barang yang menyebabkan, atau dicurigai akan menyebabkan kerugian yang serius terhadap industri yang bersangkutan. Ciri utama diberlakukannya tindakan pengamanan adalah adanya keadaan darurat, sebagaimana terdapat dalam judul Article XIX GATT. Oleh karena itu perlindungan sektoral hanya dapat diberikan untuk menangkal dampak keadaan darurat saja. *Unforeseen development* atau perkembangan yang tak terduga merupakan alasan yang dapat diterima untuk suatu negara mengambil tindakan dan melakukan hambatan impor, seperti mengeluarkan kebijakan tertentu berupa peraturan perundang-undangan.

*Safeguards* merupakan instrumen yang dapat digunakan oleh negara-negara Anggota WTO untuk mengamankan industri dalam negerinya dari akibat yang ditimbulkan oleh lonjakan impor berupa kerugian serius atau ancaman kerugian serius. Hal tersebut sesuai dengan ketentuan dalam *Article 2.1 Safeguards Agreement*, yaitu:

---

<sup>33</sup> *Ibid.*

<sup>34</sup> Peter van den Bossche, *op.cit.*, hlm. 62.



*A Member may apply a safeguards measure to a product only if that Member has determined, pursuant to the provisions set out below, that such product is being imported into its territory in such increased quantities, absolute or relative to domestic production, and under such conditions as to cause or threaten to cause serious injury to the domestic industry that produces like or directly competitive products.*

Pernyataan tersebut dapat dijadikan pedoman dalam mengidentifikasi peningkatan impor, yaitu bahwa barang impor yang masuk dalam wilayah kepabeanaan<sup>35</sup> suatu negara meningkat dalam jumlah secara absolut dan relatif<sup>36</sup> dibandingkan dengan produksi dalam negeri serta mengakibatkan kerugian serius atau ancaman kerugian serius bagi industri yang menghasilkan barang yang serupa atau secara langsung bersaing oleh barang impor tersebut.<sup>37</sup>

Ketika anggota WTO ingin mengenakan tindakan pengamanan perdagangan (*safeguard*), persyaratan-persyaratan dalam Pasal XIX GATT dan *Agreement on Safeguard* harus dipenuhi. Alasan dan persyaratan yang sangat ketat tersebut adalah karena tindakan pengamanan perdagangan dikenakan terhadap perdagangan yang *fair*. Dalam hal ini pengekspor tidaklah melakukan kesalahan, produk impor tidak dijual dengan harga dumping atau diberikan subsidi yang merugikan. Tetapi hanya dikarenakan, produk impor yang sangat kompetitif sehingga mereka memenangkan persaingan terhadap produk domestik di pasar. Terdapat tiga kategori pengaturan, yaitu peraturan yang berkaitan dengan:<sup>38</sup>

- a. karakteristik dari tindakan pengamanan perdagangan;
- b. persyaratan substantif yang harus dipenuhi untuk dapat menerapkan tindakan pengamanan perdagangan; dan
- c. persyaratan prosedural di tingkat nasional dan internasional yang harus dipenuhi oleh anggota WTO bila ingin menerapkan tindakan pengamanan perdagangan.

Tindakan pengamanan perdagangan biasanya diterapkan dalam bentuk:

- a. bea masuk di atas batas tarif yang diperbolehkan untuk masing-masing negara; atau
- b. berdasarkan kuota.

Secara umum tindakan ini bertentangan dengan, secara berurutan Pasal II dan XI GATT 1994, akan tetapi masih dapat dibenarkan berdasarkan Pasal XIX GATT 1994 jika dapat memenuhi syarat yang terdapat dalam pasal tersebut dan syarat-syarat yang terdapat dalam *Agreement on Safeguards*. Tujuan dari suatu pengamanan perdagangan adalah untuk memberikan kebebasan bagi industri domestik untuk dapat beradaptasi terhadap kondisi pasar yang baru.

Berkaitan dengan sengketa impor produk hortikultura antara Indonesia dan Amerika Serikat, dalam hal ini Kementerian Pertanian mengeluarkan kebijakan melalui Permentan No.60 tahun 2012 sebagai tindakan pengamanan perdagangan dan upaya

<sup>35</sup> Hal yang dimaksud dengan wilayah kepabeanaan ini adalah daerah pabeaan sesuai dengan ketentuan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2006 tentang Kepabeanaan, Pasal 1 Angka 2, yaitu *Daerah pabeaan adalah wilayah Republik Indonesia yang meliputi wilayah darat, perairan dan ruang udara di atasnya, serta tempat-tempat tertentu di Zona Ekonomi Eksklusif dan landas kontinen yang di dalamnya berlaku Undang-Undang ini* .

<sup>36</sup> Peningkatan secara absolut diartikan sebagai peningkatan yang dihitung berdasarkan ton atau unit dari produk impor tersebut, sedangkan peningkatan secara relatif merupakan peningkatan dalam hal-hal yang berhubungan dengan produksi dalam negeri.

<sup>37</sup> Komite Pengamanan Perdagangan Indonesia (KPPI), *Perlindungan Industri Dalam Negeri Melalui Tindakan Safeguards World Trade Organization*, (Jakarta: Komite Pengamanan Perdagangan Indonesia, 2005), hlm. 5.

<sup>38</sup> Peter van den Bossche, *op.cit.* hlm 68-69

proteksi terhadap akses pasar hortikultura lokal dan para petani Indonesia dengan mengatur impor produk hortikultura. Selain itu, peraturan tersebut juga mengimbangi hak negara lain sesama anggota WTO sebagai mitra dagang guna memberikan kepastian hukum melalui pengaturan terkait dengan persyaratan dan tata cara memperoleh Rekomendasi Impor Produk Hortikultura (RIPH).

#### D. Kesimpulan

Berdasarkan hasil analisa yang telah Penulis uraikan, maka dapat ditarik suatu kesimpulan:

1. Dalam pelaksanaan perdagangan internasional seringkali terjadi berbagai hambatan perdagangan, baik dalam kerangka *fair trading* maupun *unfair trading*. Tindakan pengamanan perdagangan atau *safeguard* merupakan salah satu bentuk hambatan perdagangan yang dapat diberlakukan oleh suatu negara anggota WTO dengan memperhatikan ketentuan dalam *Article XIX General Agreement on Tariff and Trade (GATT)* dan *Agreement on Safeguard*. *Safeguard* dapat diterapkan dengan alasan utama yaitu adanya lonjakan impor yang menimbulkan kerugian pada industri domestik.
2. Sebagai negara yang berdaulat, Indonesia mempunyai hak untuk membuat kebijakan dalam membatasi kegiatan impornya. Kebijakan yang dikeluarkan tentunya harus memperhatikan ketentuan dan peraturan dalam skala internasional, terutama prinsip-prinsip yang terdapat dalam hukum perdagangan internasional. Hal ini sesuai dengan ketentuan dalam hukum WTO, khususnya mengenai tindakan pengamanan perdagangan (*safeguard*). Demikian pula dengan kebijakan impor produk hortikultura yang dibuat untuk melindungi komoditas hortikultura lokal dan petani dalam negeri dari lonjakan kenaikan impor yang menimbulkan atau berpotensi merugikan pasar domestik. Hal tersebut diperbolehkan sebagaimana yang diatur dalam *Article XIX* dan *XX General Agreement on Tariff and Trade (GATT)* serta *Agreement on Safeguard*.

#### Daftar Pustaka

- Bossche, Peter Van Den, et.all , *Pengantar Hukum WTO*, Edisi Pertama, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 2010
- Bustanul Arifin, *Serangan Bergelombang Terhadap Holtikultura Lokal*, <https://barifin.wordpress.com/2013/02/>
- Charlie Rudyat, *Kamus Hukum*, Pustaka Mahardika
- Hata, *Perdagangan Internasional Dalam Sistem Gatt Dan WTO Aspek-Aspek Hukum Dan Non Hukum*, Refika Aditama, Bandung, 2006
- Huala Adolf, *Aspek-aspek Negara dalam Hukum Internasional*, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2002
- Huala Adolf, *Hukum Penyelesaian Sengketa Internasional*, cetakan ke-1, Sinar Grafika, Bandung
- Huala Adolf, *Hukum Perdagangan Internasional*, Cetakan ke-4, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2011
- Jo Ann Robbins, et.all, *Hand Book Introduction to Horticulture and Plant Physiologi*, IDAHO Master Gardener Program, University of IDAHO Extention
- Muhammad Yani, *Safeguard*, EDISI-55, KPI, 2009
- Mochtar Kusumaatmadja dan Etty R.Agoes, *Pengantar Hukum Internasional*, Edisi Kedua, Cetakan ke-1, PT alumni, Bandung, 2003

- Muhammad Sood, *Hukum Perdagangan Internasional*, cetakan kedua, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2012
- Nandang Sutrisno, *Memperkuat Sistem Hukum Remedi Perdagangan, Melindungi Industri Dalam Negeri*, Jurnal Hukum, No.2, Vol.14 APRIL 2007
- Peter Van Den Bossche, et.all , *Pengantar Hukum WTO*, Edisi Pertama, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 2010
- Qonitriadi, *Kontradiksi AS terhadap Kebijakan Safeguard Produk Hortikultura Indonesia*,<http://Kontradiksi%20AS%20Terhadap%20Kebijakan%20SafeGuard%20Produk%20Hortikultura%20Indonesia%20%20%20Economic%20Challenges.html>
- Sugih Nurmansyah, *Sekilas Tuduhan Dumping, Subsidi dan Safeguard Negara WTO Tahun1995-2008*,  
[http://ditjenkpi.kemendag.go.id/website\\_kpi/Umum/Setditjen/Buletin%20General Agreement on Tarrif and Trade \(GATT\) Safeguard Agreement](http://ditjenkpi.kemendag.go.id/website_kpi/Umum/Setditjen/Buletin%20General%20Agreement%20on%20Tarrif%20and%20Trade%20(GATT)%20Safeguard%20Agreement)