

Peran dan Proses Penyelesaian Sengketa Perdagangan Impor Daging Ayam antara Brasil dan Indonesia oleh World Trade Organization (WTO)

Fauzi Hernandi

Universitas Muhammadiyah Yogyakarta, Indonesia

Email: Fauzi.h.isip20@mail.umy.ac.id

Abstract

International trade between countries under the WTO (World Trade Organization) is designed to facilitate bilateral or multilateral trade among member countries. However, there are times when trade between WTO members does not proceed smoothly, and in such cases, the WTO provides solutions to address the issues that arise. One notable trade dispute involving Indonesia, a WTO member, is the conflict over the import of chicken meat from Brazil. This dispute began in 2009 due to Indonesia's strict regulations, specifically the requirement for halal labels on all non-salted food products. In response to Indonesia's restrictions on chicken meat imports, Brazil reported Indonesia to the WTO for violating trade protection policies under WTO regulations. The purpose of this journal article is to examine the causes of the international trade dispute related to chicken imports between Brazil and Indonesia, as well as to explore the role of the WTO in resolving the issue. This paper employs a qualitative research method and utilizes foreign policy theory as its theoretical framework.

Keywords: Brazil, Indonesia, Chicken imports, WTO, Trade Dispute

Abstrak

Perdagangan internasional antar negara yang dibawah WTO (*World Trade Organization*) dimaksudkan untuk mempermudah negara anggotanya melakukan perdagangan secara bilateral maupun multilateral. Namun ada kalanya perdagangan antar negara anggota WTO tidak berjalan dengan mulus dan pada saat itu juga WTO akan memberi titik terang terhadap permasalahan yang muncul. Salah satu sengketa perdagangan yang terjadi pada Indonesia sebagai anggota WTO adalah sengketa impor daging ayam dari Brasil. Sengketa ini berawal sejak tahun 2009 karena Indonesia yang ketat terhadap hal ini yakni penandaan label halal pada setiap makanan non-haram. Melihat perlakuan Indonesia dalam membatasi impor daging ayam dari negaranya, Brasil melaporkan Indonesia ke WTO karena telah melanggar peraturan WTO yakni kebijakan proteksi perdagangan. Adapun tujuan dari penulisan artikel jurnal ini yakni untuk mengetahui apa penyebab terjadinya sengketa perdagangan internasional terkait impor daging ayam yang terjadi pada Brasil dan Indonesia serta untuk mengetahui apa peran WTO (*World Trade Organization*) dalam menangani permasalahan kedua ini. Tulisan ini menggunakan metode penulisan kualitatif serta menggunakan kerangka teori berupa teori kebijakan luar negeri.

Kata Kunci: Brasil, Indonesia, Impor daging ayam, WTO, Sengketa Perdagangan

PENDAHULUAN

Ketika anggota *World Trade Organization* (WTO) tidak setuju tentang bagaimana undang-undang perdagangan internasional tertentu harus ditafsirkan atau diterapkan, perselisihan perdagangan yang melibatkan hasil WTO. Ketika satu negara anggota WTO yakin negara anggota lain telah melanggar salah satu aturan WTO yang mengatur perdagangan internasional, perselisihan perdagangan biasanya terjadi. Jika dua anggota WTO tidak dapat menyelesaikan sengketa perdagangan secara bilateral, mereka dapat merujuk masalah tersebut ke *World Trade Organization*. Ketika perselisihan diajukan, WTO mengadakan panel untuk menentukan apakah pelanggaran terjadi. Jika panel menentukan bahwa pelanggaran telah terjadi, mereka dapat menyarankan agar negara pelanggar mengambil tindakan korektif. Negara-negara yang gagal mengikuti rekomendasi WTO dapat menghadapi risiko sanksi perdagangan dari negara lain (*World Trade Organization, Understanding The Two: Settling Disputes, 2023*).

Selama operasi perdagangan internasional pada tahun 2009, Indonesia dan Brasil terlibat dalam sengketa ekspor ayam Brasil ke Indonesia. Isu ini muncul ketika Indonesia diduga memberlakukan aturan yang menghambat ekspor ayam dari Brasil ke Indonesia. Indonesia berdalih tidak bermaksud menghalangi atau melarang impor daging ayam dari Brasil, melainkan untuk memastikan bahwa ayam tersebut aman dan legal untuk dikonsumsi. Hal ini dilakukan Indonesia untuk memastikan setiap produk yang beredar di masyarakat aman sesuai dengan kriteria yang telah ditetapkan. Indonesia mensyaratkan ayam yang masuk ke dalam negeri dalam keadaan hidup dan disembelih dengan cara tertentu, yaitu secara manual oleh juru potong, agar ayam tersebut tergolong aman dan halal. Brasil menilai hal itu akan menghambat ekspor ayam ke Indonesia

karena Indonesia melanggar ketentuan tertentu. Tindakan yang diduga melanggar norma perdagangan bebas WTO mendorong Brasil untuk mengajukan pengaduan ke Dispute Settlement Body WTO dalam kasus *DS 484: Indonesia – Measures Meat Chicken and Chicken Products* (Katili, Yohana, & Puspita, 2021).

Sengketa perdagangan ayam antara Brasil dan Indonesia bukanlah cerita baru. Brasil mengajukan keluhan kepada WTO terhadap Indonesia pada tanggal 16 Oktober 2014, dengan tuduhan bahwa Indonesia menghalangi masuknya produk ayam beku dan olahan. Namun, kasus ini kemudian dirujuk ke Dispute Settlement Body. Tidak puas dengan hal itu, Negeri Samba kembali mengajukan keluhan WTO terhadap Indonesia pada Oktober 2016. Pada saat itu, pemerintah bersikeras untuk menerapkan sertifikasi halal untuk produk ayam dan daging ayam impor. Di sisi lain, Brasil menganggap langkah tersebut sebagai kebijakan proteksi perdagangan. Brasil mempermasalahkan impor daging ayam dan produk ayam secara keseluruhan, serta beberapa peraturan khusus, pada saat itu. Brasil menganggap ketentuan-ketentuan dalam peraturan impor tersebut menghambat ekspor ke Indonesia (Akbar & Tri, 2019).

B. METODOLOGI

Metode penelitian yang digunakan pada tulisan ini merupakan metode kualitatif. Metode kualitatif diartikan sebagai tata cara penelitian yang akan membuah data deskriptif dalam bentuk kata-kata yang tercatat maupun secara lisan, serta tindakan-tindakan seseorang yang bis akita amati. Penelitian kualitatif bertujuan untuk mempelajari fenomena terkait apa saja yang dirasakan oleh subjek penelitian baik pada perilaku, komentar, ambisi, dan lain-lain. Tulisan ini dibingkai menggunakan penelaahan literatur atau Pustaka yang berkaitan

dengan topik maupun data dari studi-studi terdahulu. Data yang didapatkan berasal dari buku, situs dan artikel internet, serta jurnal-jurnal yang berkaitan dengan topik pembahasan. Data yang diperoleh kemudian dianalisis dengan cara deskriptif kualitatif.

C. KERANGKA TEORITIS

a. Teori Proteksionisme

Teori proteksionisme merupakan teori yang dicetuskan oleh seorang tokoh politik yang bernama Friedrich List. Dalam teori ini, suatu tindakan proteksionisme dapat dijabarkan sebagai sebuah cara atau jalan yang dipilih pemerintah untuk memproteksi produk buatan dalam negeri hingga sektor-sektor penting lainnya seperti sektor industri dan lain-lain. Proteksionisme menjadi sebuah teori serta praktik yang tertanam pada tata aturan pemerintah sebagai alat pegawai dan juga pembatas jumlah dari berbagai jenis barang impor yang masuk ke wilayah domestik. Bentuk-bentuk proteksionisme itu sendiri diantaranya adalah pengenaan tariff, kuota, license, pengawasan dagang, hingga perangkat jenis lain untuk melenyapkan impor, atau sebagai alat untuk meningkatkan biaya kepada konsumen komoditas dagang internasional yang bertanding dengan barang-barang buatan domestik.

Proteksi yang dibahas dalam teori ini sebenarnya dimaksudkan sebagai sebuah aksi untuk menjaga produksi secara domestik terhadap persaingan barang impor yang berasal dari luar negeri. Umumnya juga, proteksi yang ada disini juga mencakup terhadap promosi ekspor barang yang ada. Tetapi, cara atau metode proteksi yang dijalankan berkaitan dengan sistem pemungutan tariff atau pajak terhadap barang-barang impor dari luar negeri yang masuk ke domestik. Tariff merupakan pajak yang dikenakan terhadap barang-barang impor di banyak negara termasuk negara

Indonesia. Adapun pajak itu sendiri umumnya tercantum dalam bentuk pernyataan surat keputusan atau UU. Maka dari ini, semua importir wajib untuk bisa mempelajarinya senelum mereka menjalankan kegiatan impor terhadap barang yang mereka kelola (Heron, 2012).

Menurut sang pencetus teori ini, Friederich List, mengatakan bahwa ada gagasan kepentingan nasional (*national interest*) di dalam teori proteksionisme ini sendiri. Gagasan kepentingan nasional (*national interest*) di sini menitikberatkan terhadap usaha-usaha yang bobotnya lebih dari pemerintah dalam memahami situasi perekonomian secara global. Benang merahnya, seluruh negara yang ada di muka bumi akan memakai kekuatan politik yang mereka punya agar kepentingan dalam perdagangan internasional yang mereka miliki bisa tercapai sesuai keinginan mereka. Melihat setiap negara di dunia, kita tahu bahwa kepentingan nasional mereka pasti memiliki tujuan yang hampir serempak sama yakni untuk menyejahterakan rakyatnya sebaik mungkin. Kesejahteraan ekonomi suatu negara yang dimaksud ini memiliki kesinambungan vital dengan kemampuan mereka saat memberi pengaruh kepada aktivitas-aktivitas ekonomi, politik, hingga control yang tercipta di dalam persaingan secara internasional oleh negara-negara di dunia. Tentu saja negara-negara adidaya atau negara maju mampu memanajemen kekuatan politik mereka supaya mampu meraih keuntungan ekonomi, dan sama halnya juga dengan negara-negara dunia ketiga atau berkembang yang juga wajib bisa menjaga kepentingan nasional negaranya (Gilpin, 1984).

b. Konsep Politik Luar Negeri

Politik luar negeri merupakan tindakan atau sikap atau aktivitas yang diselenggarakan oleh negara atau pemerintah di bermacam-macam sektor yang utamanya difokuskan ke lingkungan

non domestik atau internasional untuk menjaga atau memenangkan kepentingan nasional yang peraihnya pasti ditentukan oleh banyak macam aktor internasional (baik negara ataupun non-negara) serta dipengaruhi oleh keadaan lingkungan internasional dengan menyeluruh.

Politik luar negeri merupakan satu dari banyak teori yang dikemukakan oleh K.J Holsti. Dalam teorinya, politik luar negeri merupakan sebuah ide dan gagasan dalam membentuk sebuah formula yang memiliki cita-cita untuk menyelesaikan sebuah permasalahan atau bertujuan untuk melakukan inoasi di sebuah wilayah. Adanya ketidaksamaan tujuan dan ketidaksamaan kebijakan setiap negara, dengan adanya politik luar negeri maka setiap negara wajib menyamakan dan memiliki kesepahaman saat melakukan kerjasama, hal ini dilaksanank untuk meraih dan memenuhi kebutuhan pribadi ataupun kebutuhan bersama. Politik luar negeri merupakan langkah yang diterapkan oleh semua negara, untuk memperoleh keuntungan dengan cara memberi pengaruh kepada negara lain, mendapatkan *prestige* dan bertujuan untuk melindungi keamanan bersama (K.J Holsti.1983).

Seluruh negara mempunyai kepentingan dan kebutuhan masing-masing di banyak sektor seperti ekonomi, stabilitas keamanan, dan kepentingan dalam elit politik. Seluruh negara dibebaskan untuk memilih gaya kebijakan berdasarkan dengan tujuan dan arah yang mereka mau, tetapi seluruh negara juga harus sadar bahwa adanya kepentingan negara-negara di dunia yang wajib juga dihormati agar tak terjadi campur tangan yang memunculkan ancaman atau memnumbuhkan keresahan pada keseimbangan keamanan (Rachmaniyah, 2014).

c. Konsep Kepentingan Nasional

Konsep kepentingan nasional merupakan konsep yang vital untuk menjabarkan dan mengetahui sikap negara-negara di dunia dalam cakupan internasional. Kepentingan nasional adalah tujuan yang hendak diraih negara agar mampu menghadirkan keamanan baik dalam kelangsungan hidup rakyat dan kesejahteraan, serta keutuhan wilayah (Rudy & Rasjidi, 2002). Kepentingan nasional adalah barometer bagi mereka yang menjadi pengambil keputusan (decision makers) saat merumusan sikap atau aksi entah dalam cakupan internal (dalam negeri) maupun eksternal (hubungan bilateral maupun multilateral hingga komponen-komponen politik internasional lain). Dapat diartikan bahwa kepentingan nasional merupakan patokan untuk membuat kebijakan luar negeri yang dilaksanakan oleh para pengambil keputusan (Plano & Olton, 1999).

Lalu menurut Donald E. Nuechterlein, kepentingan nasional merupakan kepentingan dalam bentuk kebutuhan serta keinginan yang dirasakan dari sebuah negara yang berdaulat yang melibatkan lingkungan eksternal mereka (negara lain). Nuechterlein mengkategorikan kepentingan nasional menjadi empat bentuk kepentingan yaitu kepentingan pertahanan (*defence interest*), kepentingan ekonomi (*economic interest*), kepentingan tatanan dunia (*world order interest*), dan *ideological interest* atau kepentingan ideologi (Nuechterlein, 1976).

D. ANALISIS DAN PEMBAHASAN

Indonesia meratifikasi perjanjian WTO dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1994 terkait Pengesahan *Agreement on Establishing the World Trade Organization*. Ratifikasi tersebut mensyaratkan Indonesia untuk mematuhi semua perjanjian WTO, artinya Indonesia harus menyelaraskan peraturan perundang-undangan nasional dengan

ketentuan yang telah menjadi perjanjian WTO. Pada tahun 2009, Indonesia dan Brasil berselisih soal ekspor ayam Brasil ke Indonesia. Masalah terjadi ketika Indonesia konon memberlakukan aturan yang menghambat ekspor ayam Brasil ke Indonesia. Indonesia menyatakan tidak bermaksud menghalangi atau melarang impor daging ayam dari Brasil, tetapi hanya ingin memastikan bahwa ayam tersebut aman dan halal untuk dikonsumsi.

Indonesia menetapkan aturan bahwa ayam yang masuk ke Indonesia harus dalam keadaan hidup dan disembelih di Indonesia dengan cara yang menjamin keamanan dan kehalalan unggas tersebut. Brasil menilai hal ini menghambat ekspor ayamnya ke Indonesia dan melanggar peraturan perdagangan bebas WTO, sehingga mengajukan komplain WTO terhadap Indonesia. Pada 16 Oktober 2014, Brasil mengajukan komplain ke WTO karena produk ayamnya (*Gallus gallus domesticus*) tidak dapat mengakses pasar Indonesia. Masalah ini diselesaikan melalui Dispute Settlement Body Organisasi Perdagangan Dunia. Masalah ini dapat diselesaikan dengan salah satu dari tiga cara: konsultasi, panel, atau *Appellate Body*. Dispute Settlement Body kemudian membentuk panel untuk menangani kontroversi impor daging ayam tersebut. Selain Brasil, 18 negara terlibat sebagai pihak ketiga, termasuk Amerika Serikat, Jepang, China, Selandia Baru, Norwegia, Vietnam, Paraguay, Taiwan, India, Australia, Argentina, Rusia, Kanada, Thailand, Oman, dan Qatar, serta Uni Eropa (Katili, Yohana, & Puspita, 2021).

1. Alasan Terjadinya Sengketa Impor daging ayam antara Brasil dan Indonesia

Pada konteks ini, sebenarnya Indonesia mengambil langkah-langkah untuk menjaga kesehatan dan keamanan

produk, serta kehalalan barang untuk konsumsi warga negara Indonesia, yang mengakibatkan penghentian impor daging ayam dari Brasil ke Indonesia. Menurut Dirjen Perundingan Perdagangan Internasional Kementerian Perdagangan, Indonesia hanya mensyaratkan sertifikasi kesehatan dan halal pada produk yang diimpor untuk konsumsi, yang juga sesuai dengan *Sanitary and Phytosanitary Measures* (SPS) (Yanwardhana, 2021). Namun sangat disayangkan karena Brasil malah memandang hal ini sebagai upaya mempertahankan perdagangan. Di Indonesia, kebijakan tersebut diterapkan untuk menjamin akses pelanggan domestik terhadap produk yang aman, sehat, dan halal (Fairuzzaman, 2018).

Adapun beberapa prosedur yang diambil Indonesia untuk memberhentikan kegiatan impor daging ayam dari Brasil ke Indonesia dirinci dalam laporan panel WTO, yakni diantaranya:

- “Larangan Umum pada Impor Daging Ayam dan Produk Ayam”
- “Larangan Impor Potongan Daging Ayam dan Daging Ayam yang Disiapkan atau Diawetkan Lainnya (Daftar Positif)”
- “Batasan Penggunaan Produk Impor”
- “Prosedur Perizinan Impor Ketat Indonesia”
- “Penundaan yang Tidak Semestinya Sehubungan dengan Persetujuan Persyaratan Sanitasi”
- “Batasan Pada Transportasi Produk Impor”
- “Penerapan Diskriminatif Persyaratan Pelabelan Halal”

Berdasarkan beberapa prosedur di atas ada 3 ketentuan yang dijuarai oleh Indonesia sebab Brasil telah dikatakan kalah membuktikan ketentuan yang diputuskan oleh WTO dan juga bertentangan dengan perjanjian WTO, yakni diantaranya:

- Diskriminasi syarat-syarat dalam melabeli produk impor yang bersifat halal yang diketahui bahwa Brasil kalah memberi bukti bahwasannya *halal labelling requirement* bertolak belakang dengan “Artikel III:4 GATT 1994”.
- Persyaratan pengangkutan langsung atau “*direct transportation requirement*” di mana Brasil kalah memberi bukti bahwasannya “*direct transportation requirement*” bertolak belakang dengan “Artikel GATT 1994 dan Artikel 4.2 AoA”.
- Pelarangan secara general kepada impor daging ayam serta produk-produk buatan dari ayam “*general prohibition*” di mana Brasil kalah memberi bukti secara “*prima facie*” dikarenakan tidak mampu memperlihatkan kehadiran pelanggaran kebijakan yang tidak tertulis atau “*unwritten measure*”.

Sedangkan Brasil sendiri memenangkan empat ketentuan atas permasalahan sengketa impor daging ayam ini yang dianggap bertolak belakang dengan perjanjian yang telah dibuat WTO, yakni diantaranya:

- List produk yang bisa untuk diimpor (*positive list*) yang di mana tidak konstan terhadap “Artikel XI GATT 1994 serta Artikel XX (d) GATT 1944”.
- Persyaratan dalam penggunaan *imported products (intended use)* yang di mana tidak konstan terhadap Artikel “XI GATT 1994, Artikel XX (b) dan (d) GATT 1994”.
- Prosedur perijinan impor atau “*import licensing procedures*” dengan melaksanakan pembatasan kurun waktu jendela permohonan serta waktu berlakunya persetujuan impor atau

Vol. 7. No. 1 (2024)

“*application windows and validity periods*” dan mengukuhkan persyaratan pencantatan konsisten data jenis, jumlah produk, dan transportasi masuk bersamaan dengan asal negara atau “*fix license terms*”, yang di mana juga tidak konstan atau sesuai dengan “Artikel XI GATT 1994 dan Artikel XX (d) GATT 1994”.

- Pegunduran proses persetujuan sertifikat Kesehatan hewan atau “*undue delay*” yang dimana telah melenceng dari “Artikel 8 dan perjanjian Annex C (1) (a) SPS” (Budi, 2018).

2. Peran WTO dalam Menyelesaian Sengketa Impor Daging Ayam antara Brasil dan Indonesia

Saat memberikan rekomendasi maupun perumusan aturan, *Dispute Settlement Body* (DSB) sebagai *Dispute Settlement Body* WTO tidak diperbolehkan menambah atau mengurangi hak dan kewajiban negara-negara anggota yang bersangkutan pada perjanjian yang tercantum dalam daftar sebagai sebuah perjanjian yang bisa dikemukakan dengan melalui mekanisme penyelesaian sengketa “Pasal 3 DSU” yang berisikan atas konsultasi, penyelesaian sengketa sesuai “Pasal XXIII” (Panel), proses Panel, hasil akhir kesimpulan WTO, banding via *Appellate Body*, penerapan keputusan, serta *retaliate* sebagai yang melaksanakan keputusan. Putusan Akhir pada sengketa impor daging ayam seperti yang telah dikeluarkan Kementerian Pertanian Republik Indonesia memuat 3 ketentuan yang dimenangkan Indonesia karena Brasil gagal atau tidak mampu memberi bukti bahwa ketentuan tersebut bertolak belakang dengan ketentuan yang berlaku pada perjanjiaann yang ada di WTO yakni diskriminasi persyaratan label halal, syarat transportasi langsung, serta larangan umum impor daging ayam dan

chicken products. Sementara itu, Brasil memenangkan empat ketentuan yang dianggap melanggar Perjanjian WTO yakni *list* produk yang bisa diimpor (*positive list*), syarat penggunaan produk impor (*intended use*), izin impor prosedur, dan keterlambatan proses persetujuan sertifikat kesehatan hewan (*undue delay*) (Budi, 2018).

Terkait menangnya Brasil di WTO, kedua negara sepakat untuk tak mengajukan banding satu sama lain. Hasil akhir dari gugatan Brasil terhadap Indonesia mau tak mau membuat negara kita harus rela merevisi segala keterkaitan dengan permasalahan impor daging ayam yang terjadi antara Brasil dan Indonesia. Penerapan dari tak mengajukan banding adalah Indonesia wajib mengubah maupun mengadopsi *final decision* Panel World Trade Organization, yang akan dilaksanakan dengan revisi dan simplikasi seperti yang tercantum pada “Peraturan Menteri Pertanian No. 34 Tahun 2016” (Yuniartha & Winarto, 2018). Namun sayangnya pada Oktober 2016, Brasil masih menggugat Indonesia ke WTO dengan dalih yang masih sama bahwa kebijakan standar halal Indonesia dianggap Brasil sebagai kebijakan proteksi perdagangan (Akbar & Tri, 2019).

Tepat pada tanggal 7 Oktober 2017 dalam keputusan yang ada pada *final report*, Brasil memenangkan sengketa perdagangan ini dan Indonesia harus mengubah kebijakannya sesuai peraturan yang ada di WTO. Kemudian akhirnya pada tahun 2018, Kementerian Pertanian menerbitkan “Peraturan Menteri Pertanian No. 23 Tahun 2018” terkait “Perubahan atas Peraturan Menteri Pertanian” pada tahun 2016. Bahkan Kementerian Perdagangan juga mengeluarkan “Peraturan Menteri Perdagangan No. 29 tahun 2019 terkait Ketentuan Ekspor dan Impor Hewan dan Produk Hewani” (Katili, Yohana, & Puspita, 2021). Maka dari itu dalam

Vol. 7. No. 1 (2024)

negosiasi tadi, Brasil menerima Janji Indonesia untuk tidak melaksanakan impor daging ayam karena Indonesia dalam keadaan overproduksi dan memanfaatkan peluang ekspor daging sapi ke Indonesia serta kerjasama lain yang menguntungkan kedua belah pihak (Budi, 2018).

3. Proses Penyelesaian Sengketa Perdagangan Impor Daging Ayam antara Brasil dan Indonesia berdasarkan Prosedur di World Trade Organization

• Konsultasi

Pada tanggal 16 Oktober 2014, Brasil mengajukan konsultasi bersama Indonesia terkait berbagai langkah khusus yang diterapkan oleh Indonesia kepada impor daging dari unggas jenis *Gallus domesticus*.

Brasil mengklaim bahwa langkah-langkah tersebut tidak konsisten dengan:

- “Pasal 2.2, 2.3, 3.1, 5, 5.1, 5.2, 5.5, 5.6, 8 dan Lampiran C dari Perjanjian SPS”;
- “Pasal 2.1, 2.2, 2.4, 5.1 dan 5.2 dari Perjanjian TBT”;
- “Pasal 4.2 dan 14 dari Persetujuan Pertanian”;
- “Pasal 1.3, 3.2, 3.3 dari Persetujuan tentang Prosedur Perizinan Impor”;
- “Pasal 2.1 dan 2.15 dari Persetujuan tentang Pemeriksaan Sebelum Pengapalan”;
- “Pasal III.4, X.1, X.3 dan XI.1 GATT 1994”.

Pada tanggal 31 Oktober 2014, Australia, Selandia Baru, Cina Taipei dan Amerika Serikat mengajukan untuk bergabung saat konsultasi. Saat tanggal 3 November 2014, Uni Eropa mengajukan agar bergabung saat konsultasi. Kemudian, Indonesia memberi informasi kepada Dispute

Settlement Body bahwa Indonesia sudah mendapatkan permintaan Australia, European Union, Selandia Baru, Cina, Taipei dan Amerika Serikat untuk bergabung dalam konsultasi.

Pada tanggal 15 Oktober 2015, Brasil mengajukan dibentuknya suatu panel. Dalam pertemuan tanggal 28 Oktober 2015, Dispute Settlement Body menunda pembentukan panel. Saat pertemuan DSB berikutnya di tanggal 25 November 2015, Indonesia mengajukan keberatan atas pembentukan panel karena sebuah koreksi atas permintaan panel telah diedarkan atas permintaan Brasil. Dengan adanya keberatan dari Indonesia, Brasil mengajukan supaya proses dibentuknya panel ditunda hingga *meeting* berikutnya. Ketidakadannya keberatan dari Brasil, Dispute Settlement Body menunda dibentuknya panel.

• **Panel and Appellate Body Proceedings**

Dalam pertemuan tanggal 3 Desember 2015, Dispute Settlement Body membangun sebuah panel. Argentina, Australia, Kanada, Chili, Cina, Uni Eropa, India, Jepang, Korea, Selandia Baru, Norwegia, Oman, Paraguay, Qatar, Federasi Rusia, Thailand, Cina Taipei, Vietnam, dan Amerika Serikat sudah mencadangkan hak-hak *third party*. Pada tanggal 22 Februari 2016, Brasil mengajukan Direktur Jenderal agar membentuk panel. Pada tanggal 3 Maret 2016, Direktur Jenderal membangun panel.

Pada tanggal 31 Agustus 2016, Ketua panel memberikan informasi kepada Dispute Settlement Body bahwa panel tersebut diinginkan dapat menerbitkan laporan akhir terhadap para pihak sejak awal April 2017, berdasarkan jadwal yang dianut

Vol. 7. No. 1 (2024)

setelah melakukan konsultasi dengan semua pihak. Saat tanggal 31 Maret 2017, Ketua panel memberikan informasi kepada Dispute Settlement Body bahwasannya, karena sulitnya sengketa, panel berharap mampu menerbitkan *final report* terhadap setiap pihak sejak awal Mei 2017, berdasarkan jadwal yang sudah diadopsi semenjak melakukan konsultasi bersama setiap pihak. Pada tanggal 17 Oktober 2017, laporan panel diedarkan kepada para Anggota. Dalam pertemuan tanggal 22 November 2017, Dispute Settlement Body memungut report panel tersebut.

1. Latar Belakang dalam Panel and Appellate Body Proceedings

Sengketa ini berkaitan dengan impor daging ayam dan produk ayam ke Indonesia, yang dengan efektif telah turun menjadi hampir nol semenjak tahun 2006 “ayam broiler”, dan 2009 “ayam utuh”. Brasil mengemukakan klaim kepada 2 kategori tindakan:

- i. “Dugaan larangan umum (tidak tertulis) yang dihasilkan dari operasi gabungan beberapa tindakan pembatasan perdagangan yang berbeda (elemen konstitutif)”; dan
- ii. Enam langkah pembatasan perdagangan individual yang memiliki hubungan terkait dengan hal-hal di bawa ini:
 - a. “Tidak dimasukkannya produk ayam tertentu ke dalam daftar produk yang boleh diimpor”;
 - b. “Pembatasan impor daging ayam dan produk ayam untuk penggunaan tertentu”;
 - c. “Dugaan penundaan yang tidak semestinya oleh Indonesia dalam

- persetujuan sertifikat kesehatan hewan untuk produk ayam dari Brasil”;
- d. “Aspek-aspek tertentu dari rezim perizinan impor Indonesia”;
 - e. “Pengawasan dan penerapan persyaratan penyembelihan dan pelabelan halal untuk daging ayam impor dan produk ayam yang ditetapkan oleh berbagai peraturan di Indonesia”;
 - dan
 - f. “Pembatasan pengangkutan produk impor dengan mewajibkan pengangkutan langsung dari negara asal ke titik-titik masuk di Indonesia”.

Empat dari enam aktivitas pembatasan perdagangan individual (dari (a) hingga (d) di atas) juga merupakan instrumen konstitutif dari dugaan larangan umum (*not written*).

Dua instrumen hukum vital yang mendasari tindakan-tindakan yang dipermasalahkan telah digantikan sebanyak dua kali dalam kegiatan persidangan panel. Brasil membujuk Panel untuk melakukan pemeriksaan atas tindakan-tindakan yang teridentifikasi dalam permohonan Panel dan yang diterapkan berdasarkan perangkat hukum ke-2 dan ke-3. Indonesia menyatakan bahwasannya via perangkat hukum yang ke-3, tiga dari langkah-langkah tersebut telah kadaluarsa. Panel meninjau tindakan-tindakan sebagaimana diuraikan dalam pengutaraan yang tertulis pertama Brasil (perangkat hukum ke-2) dan juga melakukan pertimbangan perangkat hukum ke-3, baik untuk (1) penilaian masalah kadaluarsa, dan (2) menimbang ketentuan-ketentuan baru

Vol. 7. No. 1 (2024)

berdasarkan klaim Brasil, jika yurisdiksi memberi izin. Salah satu panelis tak menyetujui atas perspektif ini. Pendapat yang teerpencair dari panelis tersebut dicantumkan dalam Panel report.

2. Temuan Panel

Brasil mengajukan tuntutan berdasarkan “Pasal III:4 dan XI GATT 1994, Pasal 4.2 Perjanjian Pertanian, Pasal 3.2 Perjanjian Prosedur Perizinan Impor, dan Pasal 8 dan Lampiran C(1)(a) Perjanjian SPS”. Indonesia mengajukan pembelaan berdasarkan “Pasal XX GATT 1994”, yang berkaitan dengan keselamatan pangan dan penegakan syarat halal dan perlindungan konsumen. Panel memulai dengan meninjau pernyataan atas setiap dari 6 aksi pembatasan perdagangan individual serta kemudian mencek pernyataan-pernyataan terhadap kalim larangan umum (*not written*).

Panel telah mendapatkan bahwa tak masuknya produk ayam tertentu ke dalam list produk yang mampu diimpor ke Indonesia, dikualifikasikan sebagai 'larangan hukum' dan tidak konsisten dengan “Pasal XI GATT 1994”. Lebih lanjut, Panel sat menimbang dan menyeimbangkan semua faktor dari "uji kebutuhan" di bawah “Pasal XX(d) GATT 1994” menemukan bahwa tindakan tersebut tidak dibenarkan di bawah Pasal “XX GATT 1994”. Panel juga menemukan bahwa tindakan tersebut tidak berhenti dengan diberlakukannya perangkat instrumen hukum yang ketiga dan terus berlaku dengan cara yang sama. Panel menerapkan ekonomi yudisial terhadap klaim Brasil berdasarkan “Pasal 4.2 dari Perjanjian Pertanian”.

Sehubungan dengan dibatasinya impor daging ayam dan produk ayam

untuk tujuan penggunaan khusus, Panel telah menemukan bahwasannya aksi ini berlaku sebagai dibatasinya impor dalam arti “Pasal XI GATT 1994” dan tidak dijustifikasinya berdasarkan “Pasal XX GATT 1994”. Lebih lanjut, Panel menemukan bahwasannya tindakan tersebut tidak berhenti dengan berlakunya perangkat hukum ke-3, karena penggunaan yang diizinkan masih dibatasi. Dalam memberikan nilai konsistensi atas aksi ini, sebagaimana yang diberlakukan melalui perangkat instrumen hukum ke-3, Panel memulai analisisnya dengan “Pasal III:4 dari GATT 1994”, dengan mempertimbangkan keberadaan tindakan domestik yang setara. Panel membagi analisisnya menjadi dua bagian berdasarkan dengan 2 instrumen tindakan yang diberlakukan melalui perangkat hukum ke-3, yakni persyaratan bahwasannya ayam harus diperjual belikan di tempat-tempat yang memiliki fasilitas *storage* dingin dan ketentuan-ketentuan yang berkaitan dengan pelaksanaan tindakan tersebut. Panel tidak menemukan bahwasannya syarat penyimpanan dingin tak konsisten dengan “Pasal III:4 GATT 1994”. Tetapi, Panel menyatakan bahwa ketentuan-ketentuan pelaksanaannya tak konsisten dengan “Pasal III:4 GATT 1994” karena ketentuan-ketentuan tersebut mengakibatkan kerugian kompetitif bagi produk impor. Panel juga menyatakan bahwa Indonesia tak membuat kasus *prima facie* untuk menjustifikasi pelanggaran “Pasal III:4”, dan dengan hal itu menemukan bahwa ketentuan-ketentuan penegakan hukum tersebut tidak dapat dibenarkan di bawah “Pasal XX(b) GATT 1994”. Mengingat temuannya di bawah “Pasal III:4 GATT 1994”, Panel menerapkan ekonomi yudisial dan tak menganalisa tindakan yang

Vol. 7. No. 1 (2024)

diberlakukan via perangkat hukum ke-3 di bawah “Pasal XI GATT 1994 dan Pasal 4.2” dari Persetujuan Pertanian.

- **Reasonable Period of Time**

Pada pertemuan DSB tanggal 22 November 2017, Indonesia memberikan informasi kepada Dispute Settlement Body bahwasannya Indonesia membutuhkan waktu yang wajar untuk menyesuaikan setiap langkah yang ditemukan tak konsisten dengan kewajiban World Trade Organization. Pada tanggal 15 Desember 2017, Indonesia menginformasikan kepada Dispute Settlement Body bahwa Indonesia membutuhkan kurun waktu yang normal untuk mengikuti rekomendasi dan putusan Dispute Settlement Body. Indonesia mengindikasikan bahwasannya batas waktu 45 hari yang disepakati dalam “Pasal 21.3(b) DSU” untuk meraih kurun waktu yang normal yang telah disetujui bersama akan diakhiri pada tanggal 6 Januari 2018 dan bahwasannya, mengingat Konferensi Tingkat Menteri di Buenos Aires dan penutupan akhir tahun WTO, para pihak mungkin perlu memperpanjang batas waktu tersebut.

Pada tanggal 11 Januari 2018, Brasil menginformasikan kepada DSB bahwa mereka setuju untuk memperpanjang tenggat waktu yang ditetapkan dalam “Pasal 21.3(b) DSU” hingga pertemuan reguler DSB yang akan diselenggarakan pada tanggal 28 Februari 2018. Pada tanggal 7 Februari 2018, Indonesia dan Brazil menginformasikan kepada DSB bahwa untuk memberikan waktu yang cukup bagi mereka untuk mendiskusikan jangka waktu yang disepakati bersama atau agar arbitrase dapat diselesaikan, mereka telah bersepakat bahwa kurun waktu

arbitrase berdasarkan “Pasal 21.3(c) DSU”.

Pada tanggal 15 Maret 2018, Indonesia dan Brasil menginformasikan kepada Dispute Settlement Body bahwasannya mereka telah setuju bahwa kurun waktu yang normal untuk melaksanakan rekomendasi dan putusan Dispute Settlement Body adalah 8 bulan. Dengan demikian, kurun waktu yang normal tersebut akan diakhiri pada tanggal 22 Juli 2018. Pada tanggal 27 Juli 2018, Brasil dan Indonesia menginformasikan kepada DSB mengenai Prosedur yang Disepakati berdasarkan “Pasal 21 dan 22 DSU” (kesepakatan pengurutan).

- **Compliance Proceedings.**

1. Langkah-langkah yang dipermasalahkan dalam Compliance Proceedings

Pada bulan Juni 2019, Brasil meminta Badan Penyelesaian Sengketa (Dispute Settlement Body/DSB) untuk membentuk panel yang akan memeriksa kepatuhan Indonesia terhadap rekomendasi dan putusan DSB sehubungan dengan empat tindakan terkait impor produk unggas dari Brasil.

2. Temuan Utama dalam Compliance Proceedings

Panel menemukan bahwa Indonesia terus menunda persetujuan SPS untuk produk unggas Brasil secara tidak wajar yang bertentangan dengan Pasal 8 dan Lampiran C(1)(a) Perjanjian SPS. Panel menetapkan bahwa penundaan dalam meninjau aplikasi Brasil tidak dapat dimaafkan dengan alasan apapun yang diajukan oleh Indonesia, seperti jadwal internal dan tidak tersedianya tenaga ahli. Menurut Panel, Anggota WTO harus memastikan bahwa desain prosedur

internal dan sumber daya yang tersedia menjamin pemrosesan permohonan persetujuan SPS tanpa penundaan yang tidak semestinya.

Panel menolak klaim Brasil bahwa persyaratan bagi produk ayam untuk terdaftar dalam undang-undang atau peraturan yang relevan untuk dapat diijinkan untuk diimpor, dalam versi saat ini, merupakan pelanggaran atau pembatasan impor dalam arti Pasal XI:1 GATT 1994. Dalam pandangan Panel, selama produk ayam tertentu ada dalam daftar, tidak ada hambatan hukum terhadap impornya yang dapat dipandang sebagai larangan impor. Panel juga berpendapat bahwa Brazil tidak menunjukkan bahwa hanya dengan mengeluarkan produk dari daftar dapat membatasi impor unggas. Bagi Panel, kemungkinan seperti itu tidak berasal dari tindakan itu sendiri, melainkan dari kompetensi umum eksekutif Indonesia yang relevan untuk mengatur. Sehubungan dengan versi sebelumnya dari tindakan tersebut, Panel menemukan bahwa karena satu produk tidak ada dalam daftar dan tidak dapat diimpor, maka tindakan tersebut merupakan larangan impor dalam arti Pasal XI:1 GATT 1994.

Panel juga memutuskan bahwa beberapa modalitas penjualan dan distribusi produk unggas di Indonesia bersifat diskriminatif. Mayoritas Panel menemukan bahwa tindakan tersebut membuat para importir dikenai sanksi karena menjual produk unggas kepada pembeli tanpa fasilitas penyimpanan dingin, di mana tidak ada sanksi semacam itu yang berlaku untuk produsen domestik. Bagi mayoritas Panel, hal ini merupakan perlakuan yang kurang menguntungkan dan tidak sesuai dengan Pasal III:4 GATT 1994. Salah satu anggota Panel tidak setuju dengan mayoritas, dengan alasan bahwa

sanksi yang relevan hanya berlaku untuk fasilitas penyimpanan dingin milik importir. Anggota Panel tersebut setuju dengan Indonesia bahwa kewajiban penyimpanan dingin lebih jauh di dalam rantai distribusi diatur oleh ketentuan keamanan pangan Indonesia dan bahwa hal tersebut berlaku sama untuk produk unggas domestik dan impor.

Akhirnya, Panel menolak klaim Brasil bahwa importir tidak dapat menanggapi perubahan kondisi pasar dengan memodifikasi persyaratan tertentu dari lisensi impor, yaitu jumlah produk dan pelabuhan masuk. Menurut Panel, Brasil tidak menunjukkan, sebagaimana yang diklaimnya, bahwa prosedur amandemen yang diperkenalkan oleh Indonesia tidak memberikan kesempatan yang nyata kepada para importir untuk memodifikasi ketentuan-ketentuan lisensi. Panel juga menemukan bahwa prosedur amandemen tidak cukup mahal dan memberatkan sehingga mencegah atau menghalangi importir untuk mengajukan permohonan modifikasi persyaratan lisensi impor (World Trade Organization, DS484: Indonesia — Measures Concerning the Importation of Chicken Meat and Chicken Products, 2023).

E. KESIMPULAN

Lahirnya salah satu permasalahan pada negara anggota World Trade Organization (WTO) berupa sengketa impor daging ayam di antara Brasil dan Indonesia terjadi karena hadirnya pemasangan kebijakan baru dari Indonesia untuk memberhentikan portal masuknya impor daging ayam secara keseluruhan dari Brasil sejak tahun 2009 yang tentunya membuat Brasil serta perekonomiannya merugi dalam skala yang besar. Atas hal tersebut negara latin tersebut menuntut Indonesia karena

menurutnya Indonesia telah melakukan proteksi perdagangan yang menyimpang atas pelanggaran beberapa aturan yang telah ditetapkan oleh World Trade Organization.

Adanya penandaan halal pada praktek perdagangan impor ayam antara Brasil dan Indonesia mendorong Brasil untuk mengajukan aduan ke Dispute Settlement Body WTO. Brasil menilai Indonesia telah melanggar tujuh ketentuan perjanjian perdagangan internasional. Brasil berhasil menetapkan bahwa Indonesia melanggar empat persyaratan legislatif, yaitu *positif list*, *intended use*, *import licensing procedures*, dan *undue delay*, setelah mengembangkan mekanisme panel untuk mengatasi masalah ini. Tiga komponen lainnya, persyaratan label halal, persyaratan transit langsung, dan pembatasan umum, diperoleh Indonesia karena Brasil gagal menunjukkan kesalahan Indonesia.

Upaya yang dilakukan WTO untuk menyelesaikan sengketa impor daging ayam antara Brasil dan Indonesia ini kemudian dibawa ke Dispute Settlement Body (DSB) yang ada di WTO, dengan menyesuaikan permasalahan ini sesuai peraturan berdasarkan Dispute Settlement Understanding (DSU) yang ditetapkan pada tanggal 7 Oktober 2017 pada keputusan final report yang pada akhirnya permasalahan sengketa ini dimenangkan oleh Brasil. Setelah adanya hasil akhir tersebut, pada tahun 2018, Kementerian Pertanian menerbitkan Peraturan Menteri Pertanian No. 23 Tahun 2018 terkait Perubahan atas Peraturan Menteri Pertanian pada tahun 2016. Bahkan Kementerian Perdagangan juga mengeluarkan Peraturan Menteri Perdagangan No. 29 tahun 2019 terkait Ketentuan Ekspor dan Impor Hewan dan Produk Hewani. Tidak hanya itu, Brasil dan Indonesia juga saling setuju satu sama lain untuk tidak mengajukan banding atas sengketa ini. Di samping itu, Brasil

menerima banyak penawaran lain dari Indonesia seperti kerja sama dalam ekspor daging sapi ke Indonesia serta kerja sama lain yang tentunya diharapkan akan menguntungkan tidak hanya satu pihak saja namun untuk semua pihak yang terlibat.

REFERENSI

- Akbar, C., & Tri, R. (2019, Juli 23). *Begini Perjalanan Perang Ayam Brasil vs Indonesia*. Retrieved from tempo.co: https://bisnis.tempo.co/read/1227469/begini-perjalanan-perang-ayam-brasil-vs-indonesia?page_num=2
- Budi, K. (2018, Mei 9). *Indonesia Tidak Akan Impor Daging Ayam dari Brasil*. Retrieved from Kompas.com: <https://ekonomi.kompas.com/read/2018/05/09/133921826/indonesia-tidak-akan-impor-daging-ayam-dari-brasil>
- Fairuzzaman, F. (2018). Dampak Penerapan Agreement On The Application Of Sanitary And Phytosanitary Measures Terhadap Perdagangan Di Indonesia. *LEX Renaissance*, 321-358.
- Gilpin, R. G. (1984). The Richness of the Tradition of Political Realism. *International Organization*, 287-304.
- Heron, T. (2012). *The Global Political Economy of Trade Protectionism and Liberalization (Trade Reform and Economic Adjustment in Textiles and Clothing)*. Oxford: Routledge.
- Katili, F. A., Yohana, K., & Puspita, N. Y. (2021). World Trade Organization: Penyelesaian Sengketa. *Cakrawala Hukum*, 16-21.
- Nuechterlein, D. E. (1976). National Interests and Foreign Policy: A Conceptual Framework for Analysis and Decision-Making. *British Journal of International Studies*, Volume 2, Issue 3, 246-266.
- Plano, J. C., & Olton, R. (1999). *Kamus Hubungan Internasional*. Jakarta: Putra A Bardin.
- Rudy, T. M., & Rasjidi, L. (2002). *Studi Strategis Dalam Transformasi Sistem Internasional Pasca Perang Dingin*. Bandung: Rafika Aditama.
- Sari, N. P., Suwecawangsa, A. P., & Parameswari, A. A. (2021). PROTEKSIONISME UNI EROPA TERHADAP IMPOR PANEL SURYA TIONGGOK TAHUN 2013. *Vol 1 No 2 (2020): Jurnal Hubungan Internasional 2020*, 1-12.
- World Trade Organization. (2023, Juni 14). *DS484: Indonesia — Measures Concerning the Importation of Chicken Meat and Chicken Products*. Retrieved from https://www.wto.org/https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds484_e.htm
- World Trade Organization. (2023, April 14). *Understanding The Two: Settling Disputes*. Retrieved from https://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/disp1_e.htm
- Yanwardhana, E. (2021, May 31). *Gara-Gara Daging Ayam Impor, RI dan Brasil 'Bertarung' di WTO*. Retrieved from [cnbcindonesia.com: https://www.cnbcindonesia.com/news/20210531141748-4-249567/gara-gara-daging-ayam-impor-ri-dan-brasil-bertarung-di-wto](https://www.cnbcindonesia.com/news/20210531141748-4-249567/gara-gara-daging-ayam-impor-ri-dan-brasil-bertarung-di-wto)
- Yuniartha, L., & Winarto, Y. (2018, Mei 8). *Kemtan tegaskan tidak akan mengimpor daging ayam dari Brasil*. Retrieved from [industri.kontan.co.id: https://industri.kontan.co.id/news/kemtan-tegaskan-tidak-akan-mengimpor-daging-ayam-dari-brasil](https://industri.kontan.co.id/news/kemtan-tegaskan-tidak-akan-mengimpor-daging-ayam-dari-brasil)