

# **Kebijakan Impor Indonesia Atas Produk Hewan Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 129/PUU-XIII/2015**

## ***Indonesia's Import Policy on Animal Products After Constitutional Court's Decision Number 129/PUU-XIII/2015***

**Irna Nurhayati**

Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada,  
Jl. Sosio Yustisia No. 1, Bulaksumur, Kab. Sleman, D.I. Yogyakarta 55281,  
Email: irna.nurhayati@mail.ugm.ac.id

**Aminoto**

Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada,  
Jl. Sosio Yustisia No. 1, Bulaksumur, Kab. Sleman, D.I. Yogyakarta 55281,  
Email: aminoto@ugm.ac.id

Naskah diterima: 31-03-2021 revisi: 04-03-2022 disetujui: 16-03-2022

### **Abstrak**

Artikel ini mengkaji kebijakan impor produk hewan di Indonesia pasca Putusan MK Nomor 129/PUU-XIII/2015 dari aspek pembentukan peraturannya dan ketentuan perdagangan internasional, serta merekomendasikan kebijakan impor tersebut agar lebih sesuai dengan ketentuan dimaksud. Artikel ini disarikan dari hasil penelitian dengan pendekatan yuridis normatif yang menganalisis data sekunder berupa bahan hukum terkait. Penelitian didukung *interview* dengan pejabat Kementerian Perdagangan RI di Jakarta, serta diskusi kelompok terpumpun dengan narasumber dari Universitas Gadjah Mada Yogyakarta. Data dianalisis dengan metode kualitatif, dan disimpulkan dengan pola berpikir induktif. Artikel menyimpulkan bahwa kebijakan impor Indonesia dimaksud secara formal selaras dengan prinsip pembentukan peraturan, tetapi secara substantif belum sepenuhnya memenuhi asas materiil, misalnya asas keseimbangan. Kebijakan dimaksud di satu sisi telah memenuhi prinsip regionalisasi dan harmonisasi WTO SPS Agreement, tetapi berpotensi melanggar Pasal XI.1 GATT, karena kebijakan tersebut mempersyaratkan kondisi tertentu yang termasuk pembatasan kuantitatif.

**Kata kunci:** Kebijakan Impor; Produk Hewan; Putusan MK Nomor 129/PUU-XIII/2015

### ***Abstract***

*This article examines on how Indonesia's import policy on animal products after the decision of Constitutional Court Number 129/PUU-XIII/2015 should be improved in*

*accordance with the legislation formation and international trade rule. This article was based on normative juridical research supported by interviews with several officials of the Indonesian Ministry of Trade in Jakarta, and focus group discussion with some academics of the Universitas Gadjah Mada in Yogyakarta. The data were analyzed qualitatively using inductive approach. This article concludes that this Indonesia's import policy is consistent with the formal principle of regulation formation, but does not fully comply with the substantive principle. This Indonesia's import policy is in accordance with the regionalization and harmonization principles of the WTO SPS Agreement. However, it seems to be inconsistent with Article XI.1 GATT, because it requires certain conditions categorized as quantitative restrictions.*

**Keywords:** *Import Policy; Animal Products; Constitutional Court's Decision Number 129/PUU-XIII/2015*

## A. PENDAHULUAN

### 1. Latar Belakang

Perdagangan internasional dalam bentuk ekspor impor bukanlah aktifitas baru bagi negara-negara di dunia. Keunggulan kompetitif maupun komparatif masing-masing negara telah mendorong perlunya ekspor impor dilakukan.<sup>1</sup> Realita bahwa sebuah negara hampir tidak dapat memenuhi sendiri seluruh kebutuhan masyarakatnya menjadi alasan importasi dilakukan. Oleh karena itu, kegiatan impor sebagai bagian dari perdagangan internasional merupakan hal wajar, dan semestinya dipandang secara proporsional sesuai dengan tujuan dan manfaatnya bagi kesejahteraan masyarakat.<sup>2</sup>

Indonesia merupakan salah satu negara yang aktif dalam mengikuti perdagangan internasional, baik impor maupun ekspor barang dan jasa. Terkait impor produk barang, beberapa tahun terakhir Indonesia mengimpor produk hewan berupa daging dari India. Kebijakan yang direncanakan sejak tahun 2016 ini sudah direalisasikan tahun 2017<sup>3</sup> hingga tahun 2020<sup>4</sup> kendati pun di tengah masa pandemi COVID-19.<sup>5</sup>

<sup>1</sup> Ramaa Vasudevan, "Terms of Trade, Competitive Advantage, and Trade Patterns", *Journal Review of Political Economy* 24, no.2 (2012):183-202, Last modified May 3, 2012, <https://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/09538259.2012.664324?>, diakses 29 Agustus 2019.

<sup>2</sup> Denni P. Purbasari, "Beras, Antara Populisme dan Rasionalitas", Last modified April 27, 2015, <https://majalah.tempo.co/read/kolom/148040/beras-antara-populisme-dan-rasionalitas?hidden=login>, diakses 29 Agustus 2019.

<sup>3</sup> Kontan.co.id, "Kuota Impor Daging Kerbau Di 2018 Melonjak 81% Dari Realisasi 2017", <https://industri.kontan.co.id/news/kuota-impor-daging-kerbau-di-2018-melonjak-81-dari-realisasi-2017>, diakses 25 Agustus 2018.

<sup>4</sup> CNBC Indonesia, "RI Buka Keran Impor Daging Kerbau 60 Ribu Ton di 2020", Last modified December 26, 2019, <https://www.cnbcindonesia.com/news/20191226150718-4-125755/ri-buka-keran-impor-daging-kerbau-60-ribu-ton-di-2020>, diakses 9 Februari 2020.

<sup>5</sup> HarianJogja.com, "Di Tengah Pandemi Corona Impor Daging Kerbau India dan Sapi Brazil Masuk Indonesia," <https://ekbis.harianjogja.com/read/2020/05/31/502/1040585/di-tengah-pandemi-corona-impor-daging-kerbau-india-dan-sapi-brazil-masuk-indonesia>, diakses 29 November 2020.

Kebijakan impor ini didasarkan pada Peraturan Pemerintah Nomor 4 Tahun 2016<sup>6</sup> (PP 4/2016), serta Peraturan Menteri Pertanian Nomor 17/Permentan/PK.450/05/2016<sup>7</sup> (Permentan 17/2016). Permentan 17/2016 merupakan peraturan pelaksanaan dari Pasal 6 ayat (4) PP 4/2016,<sup>8</sup> sedangkan PP 4/2016 merupakan pelaksanaan dari Pasal 36 E ayat (2) UU Nomor 41 Tahun 2014<sup>9</sup> (UU 41/2014).

Kebijakan importasi daging dari India tersebut sempat menjadi polemik,<sup>10</sup> karena adanya pro kontra di masyarakat, hingga akhirnya dilakukan *judicial review* (uji materi) terhadap UU 41/2014 ke Mahkamah Konstitusi (MK). Sejatinya pro kontra itu wajar di negara demokrasi ini, termasuk ketika memandang kebijakan impor pemerintah. Pihak yang kontra pun mempunyai pertimbangan rasional, baik terkait isu kepentingan nasional, industri lokal, maupun perlindungan masyarakat.<sup>11</sup> Disadari bahwa pembuat kebijakan memang sering menghadapi dilema dalam hubungannya dengan pengaturan di bidang ekonomi.<sup>12</sup>

Hasil uji materi oleh MK memutuskan bahwa Pasal 36E ayat (3) UU 41/2014 sebagai konstitusional bersyarat (*conditionally constitutional*). Jenis putusan ini dimaknai bahwa Pasal 36E ayat (3) UU 41/2014 akan dianggap konstitusional sepanjang sesuai dengan pemaknaan yang diberikan oleh MK—bahwasanya harus memperhatikan persyaratan yang ditentukan dalam UU *a quo*, yaitu “dalam hal tertentu”: “keadaan mendesak” yang antara lain adalah “dalam keadaan bencana, saat masyarakat membutuhkan pasokan ternak dan/atau produk hewan”. Persyaratan ini

<sup>6</sup> Indonesia, Peraturan Pemerintah tentang Pemasukan Ternak Dan/Atau Produk Hewan Dalam Hal Tertentu Yang Berasal Dari Negara Atau Zona Dalam Suatu Negara Asal Pemasukan, PP No. 4 Tahun 2016, LN.No. 46 tahun 2016, TLN No. 5857.

<sup>7</sup> Indonesia, Peraturan Menteri Pertanian tentang Pemasukan Daging Tanpa Tulang Dalam Hal Tertentu Yang Berasal Dari Negara Atau Zona Dalam Suatu Negara Asal Pemasukan, Peraturan Menteri Pertanian No. 17/Permentan/PK.450/05/2016.

<sup>8</sup> Indonesia, Peraturan Pemerintah tentang Pemasukan Ternak Dan/Atau Produk Hewan Dalam Hal Tertentu Yang Berasal Dari Negara Atau Zona Dalam Suatu Negara Asal Pemasukan, PP No. 4 Tahun 2016, Ps. 6 ayat (4). Pasal tersebut menentukan “Ketentuan lebih lanjut mengenai persyaratan pemasukan Produk Hewan dari zona bebas penyakit mulut dan kuku dan negara yang belum bebas penyakit mulut dan kuku sebagaimana dimaksud pada ayat (3) diatur dengan Peraturan Menteri”.

<sup>9</sup> Indonesia, Undang-Undang tentang Perubahan terhadap Undang-Undang Nomor 18 tahun 2009 tentang Peternakan dan Kesehatan Hewan, UU No. 41 Tahun 2014, LN No. 338 Tahun 2014, TLN No. 5619.

<sup>10</sup> CNN Indonesia, “Kebijakan Impor Daging Kerbau 100 Ribu Ton Jadi Sorotan”, <https://www.cnnindonesia.com/ekonomi/20180122102718-92-270617/kebijakan-impor-daging-kerbau-100-ribu-ton-jadi-sorotan>, diakses 25 Agustus 2018.

<sup>11</sup> Agrifood.id, “Kisruh Soal Impor, IAM Indonesia Angkat Nasionalisme Pangan”, <https://agrifood.id/kisruh-soal-impor-iam-indonesia-angkat-nasionalisme-pangan/>, diakses 10 Februari 2020.

<sup>12</sup> Simon Butt dan Tim Lindsey, “Economic Reform When the Constitution Matters: Indonesia Constitutional Court and Article 33 of the Constitution”, The University of Sydney-Sydney Law School Legal Studies Research Paper No. 09/29, Mei 2009, <http://ssrn.com/abstract=1400505>, 5, diakses 9 Desember 2019.

merupakan upaya mewujudkan importasi yang mengutamakan “prinsip kehati-hatian dan keamanan maksimal” yang mutlak dilakukan.<sup>13</sup>

Pihak yang kontra kebijakan impor memandang persyaratan sebagaimana pemaknaan MK tersebut belum dipenuhi<sup>14</sup> mengingat India berdasarkan laporan dari badan standardisasi dunia untuk kesehatan hewan (*World Animal Health Organization/Office International des Epizooties/OIE*)<sup>15</sup> belum sepenuhnya dinyatakan sebagai negara bebas penyakit<sup>16</sup> ternak, seperti penyakit mulut dan kuku (PMK/*foot and mouth disease/FMD*),<sup>17</sup> India bahkan masuk dalam kategori negara yang direkomendasikan oleh OIE untuk melakukan program pengendalian PMK secara resmi.<sup>18</sup> Sebaliknya, Indonesia merupakan negara bebas PMK sejak tahun 1986 yang telah diakui oleh OIE<sup>19</sup> sejak tahun 1990,<sup>20</sup> sehingga sudah bebas PMK lebih dari 100 tahun.<sup>21</sup> Bila produk impor dari India tidak bebas PMK, upaya untuk memitigasi risiko penularan penyakit dan terjadinya kerugian ekonomi tentu relatif besar.<sup>22</sup>

Di sisi lain, Pemerintah menyatakan kebijakan impor tersebut telah mengakomodasi Putusan MK Nomor 129/PUU-XIII/2015, karena telah mempersyaratkan kondisi-kondisi tertentu. Selain itu, upaya untuk mengantisipasi dan menangkal risiko masuk atau menyebarnya PMK di Indonesia dianggap sudah memadai.<sup>23</sup>

Terlepas adanya pro kontra kebijakan impor tersebut, isu hukum yang timbul di sini relevan dengan hukum perdagangan internasional dan tata negara. Dalam konteks hukum perdagangan internasional, isu tersebut terkait dengan aspek perlindungan kesehatan sebagaimana diatur organisasi perdagangan dunia (*World*

<sup>13</sup> Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan MK No. 129/PUU-XIII/2015, 152-153.

<sup>14</sup> Rochadi Tawaf, Kompas, 12 Februari 2018, “Stop Impor Daging dari India”, <https://www.kompas.id/baca/opini/2018/02/12/stop-impor-daging-dari-india/>, diakses 27 April 2018.

<sup>15</sup> OIE (*Office International des Epizooties*) dikenal juga dengan badan standarisasi dunia untuk kesehatan hewan (*the World Animal Health Standards*).

<sup>16</sup> OIE mereview status negara anggota ini setiap tahun. Lihat (Chad P. Bown dan Jennifer A. Hillman 2017)

<sup>17</sup> PMK dalam Bahasa Inggris dikenal dengan *Foot and Mouth Disease (FMD)*.

<sup>18</sup> OIE, List of Member Countries with endorsed official control programme for FMD, <http://www.oie.int/en/animal-health-in-the-world/official-disease-status/fmd/fmd-official-control-programme/>, diakses 9 Oktober 2018.

<sup>19</sup> OIE, List of Member Countries with endorsed official control programme for FMD, <http://www.oie.int/en/animal-health-in-the-world/official-disease-status/fmd/list-of-fmd-free-members/>.

<sup>20</sup> Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan MK No. 129/PUU-XIII/2015, 82.

<sup>21</sup> Kompasiana.com, “Mengapa Harus Country, Bukan Zone Base?”, [https://www.kompasiana.com/rtawaf/mengapa-harus-country-bukan-zona-base\\_5528b50c6ea8342b0f8b45a6](https://www.kompasiana.com/rtawaf/mengapa-harus-country-bukan-zona-base_5528b50c6ea8342b0f8b45a6), diakses 27 April 2018.

<sup>22</sup> Kompasiana.com, “Mengapa Harus Country, Bukan Zone Base?”

<sup>23</sup> Direktur Jenderal Perdagangan Luar Negeri, “Implikasi Putusan Mahkamah Konstitusi Terhadap Importasi Zone Based dan Kelembagaannya”, disampaikan pada Forum Diskusi Publik ke 15 Bincang-Bincang Agribisnis 24 Februari 2017, diakses 2 April 2018.

*Trade Organization/WTO*), terutama dalam perjanjian *Sanitary and Phytosanitary Measures (SPS)*.<sup>24</sup> *SPS Agreement* mengatur hak bagi negara anggota WTO untuk membuat kebijakan dagang di bidang SPS (*SPS measures*) untuk melindungi kesehatan manusia, hewan, maupun tumbuhan dari dampak negatif perdagangan internasional. *SPS Agreement* juga menentukan prinsip-prinsip yang harus diperhatikan negara anggota WTO dalam menyusun *SPS measures* agar tidak menimbulkan hambatan (*barriers*) bagi perdagangan internasional. Salah satu prinsip perjanjian SPS yang relevan adalah prinsip regionalisasi (*regionalization principle*),<sup>25</sup> yang mensyaratkan bahwa *SPS measures* harus mengadaptasi kondisi suatu daerah atau wilayah dalam suatu teritorial negara atau beberapa negara atau regional, misalnya kondisi kesehatan maupun sistem pengendalian wabah atau hama penyakit di wilayah tersebut. Dalam praktik perdagangan internasional, prinsip regionalisasi ini menjadi penting terutama bagi negara dengan teritorial luas dan karakteristik geografis yang berbeda.<sup>26</sup> Prinsip ini sering diakomodasi dengan penerapan sistem impor berbasis zona/wilayah (*zone/region base import system*).

Dalam konteks hukum tata negara, isu hukumnya terkait dengan kebijakan Pemerintah sebagai respon terhadap Putusan MK yang menyatakan konstitusional bersyarat Pasal 36E ayat (3) UU 41/2014. Apakah PP 4/2016 serta Permentan 17/2016 merupakan respon yang tepat terhadap Putusan MK tersebut? Hal ini mengingat Pasal 10 d UU Nomor 24 Tahun 2011 yang kemudian telah diamandemen dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019<sup>27</sup> mengatur bahwa materi yang harus diatur dalam undang-undang termasuk tindak lanjut atas putusan MK.

Isu hukum tersebut penting untuk dikaji dalam rangka memberikan kontribusi secara keilmuan terhadap perkembangan hukum perdagangan internasional dan tata negara. Secara praktis, kajian diharapkan dapat memberikan rekomendasi kepada Pemerintah dalam membuat kebijakan impor agar sesuai dengan hukum positif yang berlaku maupun komitmen Indonesia di level internasional.

## 2. Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang tersebut, perumusan masalah yang dibahas dalam artikel ini adalah:

<sup>24</sup> Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures (SPS Agreement).

<sup>25</sup> SPS Agreement, Article 6.

<sup>26</sup> Alessandra Arcuri dan Lukasz Gruszczynski, "Pigs, African Swine Fever and the Principle of Regionalisation: Comments on the Appellate Body Report in the Russia – Pigs Dispute", *European Journal of Risk Regulation*, 9 (2018):137-145.

<sup>27</sup> Indonesia, Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, UU No.15 Tahun 2019, LN No 183. Tahun 2019, TLN No.6398

1. Bagaimana pengaturan kebijakan impor Indonesia atas produk hewan pasca Putusan MK No. 129/PUU-XIII/2015 ditinjau dari aspek pembentukan peraturan dan ketentuan perdagangan internasional dalam kerangka WTO?
2. Bagaimana seharusnya pengaturan kebijakan impor Indonesia atas produk hewan pasca Putusan MK No. 129/PUU-XIII/2015 agar lebih konsisten dengan prinsip pembentukan peraturan dan ketentuan perdagangan internasional dalam kerangka WTO?

### 3. Metode Penelitian

Artikel ini disarikan dari hasil penelitian yang dilakukan melalui pendekatan yuridis normatif<sup>28</sup> atau *doctrinal research*.<sup>29</sup> Artikel mengkaji putusan MK No. 129/PUU-XIII/2015 dan peraturan terkait impor produk hewan, serta peraturan perdagangan internasional dalam kerangka WTO, secara spesifik SPS *Agreement* dan GATT. Pengumpulan data dilakukan dengan penelitian kepustakaan melalui studi literatur terhadap data sekunder.<sup>30</sup> Penelitian normatif ini juga didukung dengan *interview*<sup>31</sup> secara langsung dengan beberapa narasumber di Jakarta, serta diskusi kelompok terpumpun (*focus group discussion/FGD*)<sup>32</sup> dengan beberapa narasumber dari Fakultas relevan di Universitas Gadjah Mada Yogyakarta.<sup>33</sup> *Interview* dilakukan untuk memberikan keseimbangan dalam analisis, sekaligus membuka wawasan akan adanya pandangan berbeda dari para narasumber berdasarkan kompetensi dan pengetahuannya terkait permasalahan yang diteliti. Data hasil penelitian dianalisis dengan metode analisis kualitatif, khususnya menggunakan teknik *content analysis*<sup>34</sup> yang mendasarkan pada isi data hasil penelitian yang relevan guna menjawab rumusan masalah yang diteliti. Hasil analisis data selanjutnya digunakan sebagai dasar penyusunan kesimpulan penelitian yang diambil dengan pola berpikir secara induktif.<sup>35</sup>

<sup>28</sup> Lili Rasjidi, *Menggunakan Teori/Konsep Dalam Analisis Di Bidang Ilmu Hukum*, (Bandung: PPs Unpad, 2007), 6.

<sup>29</sup> Nigel Duncan dan Terry Hutchinson, "Defining and Describing What We Do: Doctrinal Legal Research," *Deakin Law Review* 17 (1) (2012): 83-119.

<sup>30</sup> Lili Rasjidi, *Menggunakan Teori/Konsep Dalam Analisis Di Bidang Ilmu Hukum*, 28.

<sup>31</sup> Interview dilaksanakan pada tanggal 8 Oktober 2018 jam 13.30 s.d. 15.00 WIB di Kementerian Perdagangan RI Jl. M. Ridwan Rais, Jakarta Pusat.

<sup>32</sup> FGD telah dilaksanakan pada tanggal 9 Agustus 2018 di Ruang VII.2.4 Fakultas Hukum UGM jam 10.00 s.d. 12.00 WIB.

<sup>33</sup> Maria S.W. Sumardjono, *Pedoman Pembuatan Usulan Penelitian Sebuah Panduan Dasar*, (Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 1997), 27.

<sup>34</sup> Maria S.W. Soemardjono, *Bahan Kuliah Metodologi Penelitian Ilmu Hukum*, (Yogyakarta: Universitas Gadjah Mada, 2014), 33.

<sup>35</sup> Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), <https://kbbi.web.id/induksi>, diakses 28 April 2018.

## B. PEMBAHASAN

### 1. Pengaturan Kebijakan Impor Indonesia Pasca Putusan MK No. 129/PUU-XIII/2015 Ditinjau Dari Aspek Pembentukan Peraturan dan Ketentuan Perdagangan Internasional dalam Kerangka WTO

#### a. Pengaturan Kebijakan Impor Indonesia Ditinjau dari Aspek Pembentukan Peraturan

Pembentukan peraturan dapat dilihat dari aspek formal dan aspek material. Aspek formal pembentukan kebijakan impor daging dari India berkaitan dengan respon pemerintah terhadap Putusan MK No. 129/PUU-XIII/2015 sebagai hasil uji materi UU 41/2014 sebagai undang-undang rujukan kebijakan tersebut. Secara formal, mekanisme pengujian Undang-Undang (UU) terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945) dilakukan agar Undang-Undang sesuai dan tidak bertentangan dengan materi UUD NRI 1945. Semangat penegakan konstitusi sebagai hukum dasar tertinggi negara inilah yang membuat MK disebut sebagai pengawal konstitusi (*the guardian of constitution*)<sup>36</sup> sekaligus sebagai penafsir konstitusi (*the sole interpreter of constitution*).<sup>37</sup> Putusan MK memberikan syarat dan makna kepada *addressat* putusan MK untuk memaknai dan melaksanakan suatu ketentuan undang-undang dengan memperhatikan penafsiran MK atas konstusionalitas ketentuan materiil undang-undang yang diuji. Pembentuk UU dalam membuat peraturan untuk merespon putusan MK seharusnya merujuk kepada putusan MK dimaksud.<sup>38</sup> Terkait hal tersebut, ditentukan bahwa tindak lanjut atas putusan MK menjadi salah satu materi muatan UU.<sup>39</sup> Maksud dari "tindak lanjut atas putusan MK" adalah terkait dengan respon terhadap putusan MK mengenai pengujian UU terhadap UUD NRI Tahun 1945.<sup>40</sup>

Tindak lanjut terhadap putusan MK tentu tidak terlepas dari amar putusan MK. Putusan MK dalam hal pengujian UU semula hanya berupa amar yang mengabulkan permohonan, menyatakan permohonan tidak dapat diterima, dan menolak

<sup>36</sup> Sandrine Baume, Hans Kelsen and The Case for Democracy, (Colechester UK: University of Essex, 2012), 36-37.

<sup>37</sup> Keith E. Whittington, *Political Foundation of Judicial Supremacy*, (Woodstock, Oxfordshire: Princeton University Press, 2007), 5.

<sup>38</sup> Hukumonline.com, "Proses Legislasi Jangan Abaikan Putusan MK," <https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5166a89d38efc/proses-legislasi-jangan-abaikan-putusan-mk/>, diakses 10 Februari 2020.

<sup>39</sup> Indonesia, Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, UU No.12 Tahun 2011, LN No. 82 Tahun 2011, TLN No. 5234, Ps. 11 huruf d

<sup>40</sup> Indonesia, Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, UU No.12 Tahun 2011, Penjelasan Ps. 11 huruf d.

permohonan untuk sebagian atau seluruhnya dengan menyatakan suatu undang-undang, pasal, ayat atau frasa bertentangan dengan UUD 1945, dan menyatakan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat.<sup>41</sup> Dalam perkembangannya, MK juga membuat putusan yang bervariasi, yaitu konstitusional bersyarat (*conditionally constitutional*), inkonstitusional bersyarat (*conditionally unconstitutional*), putusan yang menunda pemberlakuan putusan (*limited constitutional*), dan putusan yang merumuskan norma baru.<sup>42</sup> Putusan konstitusional bersyarat untuk pertama kali digunakan pada putusan untuk pengujian UU No. 7 Tahun 2004 Tentang Sumber Daya Air,<sup>43</sup> yang dalam pertimbangan hukumnya MK menyatakan bahwa persyaratan yang ditentukan oleh MK harus dipenuhi dalam pelaksanaannya. Tidak dipenuhinya syarat konstitusional yang ditentukan oleh MK akan berdampak dapat dimintakannya kembali pengujian terhadap UU tersebut.<sup>44</sup>

Karakteristik model putusan konstitusional bersyarat meliputi: tujuannya untuk mempertahankan konstitusionalitas suatu ketentuan dengan syarat-syarat yang ditentukan MK; syarat-syarat yang ditentukan oleh MK dalam putusan konstitusional bersyarat mengikat dalam proses pembentukan undang-undang; membuka peluang adanya pengujian kembali norma yang telah diuji dalam hal pembentukan undang-undang tidak sesuai dengan syarat-syarat yang ditentukan MK dalam putusannya; menjadi acuan atau pedoman bagi MK dalam menilai konstitusionalitas norma yang sama; dilihat dari perkembangannya pencantuman konstitusional bersyarat, diterapkan pada perkara yang pada dasarnya tidak beralasan sehingga putusannya sebagian besar ditolak sebagaimana ditentukan Pasal 56 UU MK, namun dalam perkembangannya putusan model konstitusional bersyarat terdapat pada permohonan beralasan sehingga dinyatakan dikabulkan dengan tetap mempertahankan konstitusionalitasnya; membuka peluang adanya pengujian norma yang secara tekstual tidak tercantum dalam suatu undang-undang; untuk mengantisipasi terjadinya kekosongan hukum; menunjukkan kedudukan MK yang pada dasarnya sebagai penafsir undang-undang sekaligus pembentuk undang-undang secara terbatas.<sup>45</sup> Putusan konstitusional bersyarat

<sup>41</sup> Indonesia, Undang-Undang tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, UU No. 8 Tahun 2011, LN No. 70 Tahun 2011, TLN No. 5226, Ps. 56 ayat (3) dan Ps. 57 ayat (1).

<sup>42</sup> Syukri Asy'ari, et.al., "Model dan Implementasi Putusan Mahkamah Konstitusi dalam Pengujian Undang-Undang (Studi Putusan Tahun 2003-2012)" Jurnal Konstitusi 10, no. 4 (Desember 2013):675.

<sup>43</sup> Syukri Asy'ari, et.al., "Model dan Implementasi Putusan Mahkamah Konstitusi dalam Pengujian Undang-Undang (Studi Putusan Tahun 2003-2012)," 685.

<sup>44</sup> Faiz Rahman, "Anomali Penerapan Klausul Bersyarat dalam Putusan Pengujian Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar," Jurnal Konstitusi 17, no.1 (Maret 2020): 30.

<sup>45</sup> Syukri Asy'ari, et.al., "Model dan Implementasi Putusan Mahkamah Konstitusi dalam Pengujian Undang-Undang (Studi Putusan Tahun 2003-2012)," 686-687.



pada dasarnya merupakan model putusan yang secara hukum tidak membatalkan dan menyatakan tidak berlaku suatu norma, akan tetapi model putusan tersebut memuat atau mengandung adanya penafsiran (*interpretative decision*) terhadap suatu materi muatan ayat, pasal dan/atau bagian dari undang-undang ataupun undang-undang secara keseluruhan yang pada dasarnya dinyatakan bertentangan atau tidak bertentangan dengan konstitusi dan tetap mempunyai kekuatan hukum atau tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.<sup>46</sup> Sifat deklaratif putusan ini merupakan pernyataan permulaan yang digantungkan kepada pelaksanaan norma yang diuji ataupun pembuatan undang-undang yang diuji dimana harus didasarkan pada tafsiran, arah, pedoman, dan rambu-rambu yang diberikan MK. Jika syarat yang ditentukan MK dipenuhi maka norma tersebut tetap dapat dipertahankan keberlakuannya (*conditionally constitutional*).<sup>47</sup>

Praktik menunjukkan munculnya kecenderungan beragam bentuk pilihan hukum yang diambil oleh *adressat* putusan MK terkait dengan tindak lanjutnya, yakni terhadap putusan konstitusional bersyarat, putusan inkonstitusional bersyarat, dan putusan yang merumuskan norma baru.<sup>48</sup> Pilihan hukum yang dimaksud, antara lain *adressat* menindaklanjuti putusan MK dengan menerbitkan peraturan pemerintah atau peraturan perundang-undangan di bawahnya. Hal ini disebabkan oleh ketiadaan aturan mengenai tindak lanjut putusan MK yang lahir dari varian putusan dimaksud.<sup>49</sup>

Dalam konteks penulisan artikel ini, Putusan MK No. 129/PUU-XIII/2015 mengabulkan pengujian Pasal 36E ayat (1) UU 41/2014 yang dinyatakan konstitusional bersyarat (*conditionally constitutional*), sepanjang dimaknai bahwa pemasukan produk hewan dari suatu negara harus memperhatikan prinsip kehati-hatian, sebagaimana dipersyaratkan dalam Pasal dimaksud sebagai “dalam hal tertentu”—keadaan mendesak, misalnya akibat bencana atau saat masyarakat membutuhkan.<sup>50</sup> Secara *a contrario* harus dimaknai bahwa tanpa terpenuhinya

<sup>46</sup> Syukri Asy'ari, et.al., “Model dan Implementasi Putusan Mahkamah Konstitusi dalam Pengujian Undang-Undang (Studi Putusan Tahun 2003-2012).”

<sup>47</sup> Syukri Asy'ari, et.al., “Model dan Implementasi Putusan Mahkamah Konstitusi dalam Pengujian Undang-Undang (Studi Putusan Tahun 2003-2012),” 689.

<sup>48</sup> Mohammad Mahrus Ali, Meyrinda Rahmawaty Hilipito dan Syukri Asy'ari, “Tindak Lanjut Putusan Mahkamah Konstitusi yang Bersifat Konstitusional Bersyarat serta Memuat Norma Baru,” Jurnal Konstitusi 12, no.3 (September 2015): 635.

<sup>49</sup> Mohammad Mahrus Ali, Meyrinda Rahmawaty Hilipito dan Syukri Asy'ari, 2015, “Tindak Lanjut Putusan Mahkamah Konstitusi yang Bersifat Konstitusional Bersyarat serta Memuat Norma Baru.”

<sup>50</sup> Putusan MK No. 129/PUU-XIII/2015, 153. Ps. 36E ayat (1) UU 41/2014 menentukan “Dalam hal **tertentu**, dengan tetap memperhatikan kepentingan nasional, dapat dilakukan pemasukan ternak dan atau produk hewan dari suatu negara atau zona dalam suatu negara yang telah memenuhi persyaratan dan tata cara pemasukan ternak dan/atau produk hewan”.

syarat dimaksud, pemasukan produk hewan dengan sistem zona ke dalam wilayah NKRI adalah inkonstitusional.<sup>51</sup> Sebagaimana telah disebutkan di depan, tindak lanjut Putusan MK No. 129/PUU-XIII/2015 tersebut berupa penerbitan peraturan turunan dari Pasal 36 E ayat (1) UU No. 41/2014 dalam bentuk PP 4/2016 dan Permentan 2016.

Terkait hal tersebut, Ni'matul Huda berpendapat penerbitan PP dan Permentan itu tidak tepat, karena merujuk Pasal 10 d UU No. 15/2019 semestinya putusan MK tersebut direspon dengan materi aturan yang dituangkan dalam bentuk undang-undang.<sup>52</sup> Pendapat yang sama dikemukakan Syukri dkk, bahwa idealnya putusan MK direspon dengan amandemen UU lama atau pembentukan UU baru.<sup>53</sup> Terdapat pendapat berbeda yang dinyatakan Andi Sandi A.T.T, bahwasanya tidak berarti untuk setiap putusan MK harus ditindaklanjuti dalam bentuk amandemen UU.<sup>54</sup> Menurutnya, lembaga eksekutif mempunyai kewenangan untuk menentukan opsi tindak lanjut terhadap putusan MK tersebut.<sup>55</sup>

Penulis lebih sependapat dengan Andi Sandi A.T.T, dengan mengingat ketentuan yang mengatur bahwa "Tindak lanjut atas putusan MK sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf d dilakukan oleh DPR **atau Presiden**".<sup>56</sup> Kata "atau" dalam ayat tersebut menunjukkan bahwa peraturan sebagai tindak lanjut putusan MK dapat dilakukan oleh Presiden saja, tanpa harus bersama-sama dengan DPR, dan Peraturan yang dapat diterbitkan oleh Presiden dapat berupa Perppu, Peraturan Pemerintah, maupun Perpres. Selain itu, menurut hemat penulis putusan MK yang memutuskan sebuah UU dinyatakan konstitusional bersyarat adalah bersoal tentang pemenuhan atau implementasi UU *a quo*, bukan bersoal mengenai ketentuan UU sendiri. Respon atau tindak lanjut putusan MK tersebut adalah perlunya tindakan pemenuhan terhadap syarat-syarat yang ditetapkan dalam UU *a quo* sebagaimana diputuskan oleh MK menjadi syarat untuk UU *a quo* bersifat konstitusional.

Sepanjang pelaksanaan Pasal 36E ayat (3) tersebut sesuai dengan pemaknaan MK (keadaan mendesak), maka akan tetap dianggap konstitusional, sehingga

<sup>51</sup> Putusan MK No. 129/PUU-XIII/2015. Lihat juga Hukumonline.com, "MK Tegaskan Impor Hewan Ternak Harus Keadaan Mendesak", <http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5899c444abbae/mk-tegaskan-impor-hewan-ternak-harus-keadaan-mendesak>, diakses 4 Februari 2018.

<sup>52</sup> Ni'matul Huda, Diskusi Laporan Interim Penelitian, Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, 23 November 2018.

<sup>53</sup> Syukri Asy'ari, et.al., "Model dan Implementasi Putusan Mahkamah Konstitusi dalam Pengujian Undang-Undang (Studi Putusan Tahun 2003-2012)."

<sup>54</sup> Andi Sandi A.T.T., Kelompok Diskusi Terpumpun, Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada.

<sup>55</sup> Andi Sandi A.T.T., Kelompok Diskusi Terpumpun, Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada.

<sup>56</sup> Indonesia, Undang-Undang tentang Perubahan UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, UU No. 15 Tahun 2019, LN No. 183, TLN No. 6398. Ps.10 ayat (2).

tidak perlu amandemen UU lama, atau pembentukan UU baru. Hal ini juga dapat dibandingkan dengan Putusan MK yang memutus secara berbeda materi UU Kesehatan Hewan<sup>57</sup> yang telah diamandemen dengan UU 41/2014. Putusan MK dalam hal ini menyatakan tidak berlakunya Pasal 59 ayat (2) UU *a quo* karena ketentuan tersebut belum memperhatikan keamanan maksimum (*maximum security*) bagi masyarakat.<sup>58</sup>

PP No. 4/2016 yang merupakan peraturan pelaksanaan Pasal 36E ayat (1) UU 41/2014, mempersyaratkan impor dengan dasar sistem zona dapat dilakukan dengan syarat-syarat:<sup>59</sup>

- (1) Dalam **hal tertentu**, dapat dilakukan pemasukan Ternak dan/atau Produk Hewan ke dalam wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berasal dari negara atau zona dalam suatu negara yang telah memenuhi persyaratan dan tata cara pemasukan Ternak dan/atau Produk Hewan.
- (2) Pemasukan Ternak dan/atau Produk Hewan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dengan tetap memerhatikan **kepentingan nasional**.
- (3) Menteri menetapkan negara atau zona dalam suatu negara sebagaimana dimaksud pada ayat (1), unit usaha atau *farm* untuk pemasukan Ternak dan/atau Produk Hewan berdasarkan **analisis risiko**.

Lebih lanjut diatur bahwa “hal tertentu” tersebut antara lain:<sup>60</sup>

- a) Akibat bencana;
- b) Kurangnya ketersediaan daging; dan/atau
- c) Tingginya harga daging yang memicu inflasi dan mempengaruhi stabilisasi ekonomi nasional.

Permentan 17/Permentan/PK.450/5/2016 yang merupakan pelaksanaan dari Pasal 6 ayat (4) PP 4/2016, pada Pasal 1 angka 1 mendefinisikan “keadaan tertentu” adalah sesuai dengan Pasal 5 ayat (1) PP 4/2016. Selain itu, Pasal 15 ayat (1) Permentan 17/Permentan/PK.450/5/2016 mengatur: “pemasukan dalam **keadaan tertentu** hanya dilakukan oleh BUMN dan harus ditetapkan berdasarkan hasil rapat koordinasi terbatas (Rakortas) di Kemenko Perekonomian”. Penjabaran

<sup>57</sup> Indonesia, Undang-Undang tentang Peternakan dan Kesehatan Hewan, UU No. 18 Tahun 2009, LN No. 84, Tahun 2009, TLN No. 5015.

<sup>58</sup> Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan MK No. 137/PUU-VII/2009 perihal “Permohonan Pengujian Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2009 tentang Peternakan dan Kesehatan Hewan terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945,” 133-134.

<sup>59</sup> Indonesia, Undang-Undang tentang Perubahan UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, UU No.15 Tahun 2019, LN No. 183 2019, TLN No. 6398, Ps.2.

<sup>60</sup> Indonesia, Undang-Undang tentang Perubahan UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, UU No.15 Tahun 2019, LN No. 183 2019, TLN No. 6398, Ps. 5 ayat (1).

tentang persyaratan dan tata cara pemasukan produk hewan dalam PP 4/2016 dan Permentan 17/2016 untuk mewujudkan keamanan maksimum dilaksanakan dalam tiga aksi meliputi: upaya, langkah, dan tindakan.<sup>61</sup> Persyaratan lebih detail adalah sebagai berikut:

1) Upaya

“Upaya” dalam mencapai keamanan maksimum dilakukan dengan cara penyusunan kebijakan pemasukan yang menggunakan 2 (dua) pendekatan, yaitu:

- a) Pendekatan wilayah bebas penyakit (*disease free area approach*) dengan melihat klasifikasi negara berdasarkan status PMK oleh OIE, yang meliputi:
  - (1) Negara bebas PMK tanpa vaksinasi;
  - (2) Negara bebas PMK dengan vaksinasi;
  - (3) Negara dengan zona bebas PMK tanpa vaksinasi;
  - (4) Negara dengan zona bebas PMK dengan vaksinasi;
  - (5) Negara tertular yang memiliki program pengendalian resmi PMK
- b) Pendekatan komoditi aman (*safe commodity approach*)

Hal ini dilakukan dengan melihat daftar produk hewan yang telah melalui suatu tindakan mitigasi risiko dan dinyatakan aman untuk diperdagangkan, tanpa memperhitungkan status penyakit tertentu di negara pengeksport. Komoditi aman maksudnya adalah “daging beku tanpa tulang yang berasal dari karkas yang telah dipisahkan *limfoglandula* dan dilayukan pada temperatur > 20 derajat Celcius selama minimum 24 jam sehingga pH kurang dari 6”.

2) Langkah

“Langkah” dalam mencapai keamanan maksimum tersebut dilakukan dengan tahapan cara-cara berikut ini:

- a) Persetujuan negara dan unit usaha asal pemasukan melalui tahapan: (1) penilaian dokumen (*desk review*); (2) verifikasi lapangan (*on-site review*); dan (3) analisis risiko (*risk analysis*);
- b) Penetapan persyaratan kesehatan hewan (*health requirement*) oleh Pemerintah Republik Indonesia dari mulai peternakan, proses pemotongan di RPH, penyimpanan dan pengiriman di negara asal. Persyaratan ini

<sup>61</sup> Indonesia, Peraturan Pemerintah (PP) tentang Pemasukan Ternak dan/atau Produk Hewan Dalam Hal Tertentu yang Berasal dari Negara atau Zona Dalam Suatu Negara Asal Pemasukan, PP No. 4 Tahun 2016, LN. No. 46 Tahun 2016, TLN No. 5857.

kemudian dituangkan dalam Sertifikat Veteriner yang dikeluarkan otoritas veteriner negara asal pada setiap proses pemasukan produk hewan.

- c) Pengawasan pemasukan melalui penerapan tindakan karantina tempat pemasukan dan pengawasan peredaran produk hewan melalui kegiatan monitoring dan surveilans; dan
  - d) Komunikasi risiko (*risk communication*) pemasukan dan peredaran produk hewan melalui sosialisasi kepada seluruh pemangku kepentingan.
- 3) Tindakan

“Tindakan” dalam mencapai keamanan maksimum dilakukan dengan cara sebagai berikut:

- a) Mitigasi risiko pemasukan dan peredaran produk hewan – SOP Mitigasi Risiko
- b) Mengatasi penyimpangan atau ketidaksesuaian antara pemenuhan persyaratan kesehatan hewan dengan implementasi pada setiap proses pemasukan dan peredaran produk hewan sesuai dengan peraturan perundangan.<sup>62</sup>

Secara formal PP 4/2014 dan Permentan 17/PK.450/2016 sesuai dengan Pasal 36 E ayat (1) UU 41/2014 serta pemaknaan oleh MK. Persoalan kemudian adalah apakah persyaratan-persyaratan dalam Pasal 36E UU, PP serta Permentan *a quo* sudah dipenuhi dalam pelaksanaannya? Apakah faktor keadaan tertentu—dalam ‘keadaan mendesak’—akibat bencana, masyarakat membutuhkan pasokan produk hewan untuk memenuhi kondisi yang disyaratkan oleh MK benar-benar dipenuhi?

Hasil penelitian menunjukkan kebijakan impor daging dari India itu dilakukan dalam keadaan yang sejatinya tidak cukup mendesak, tetapi lebih ditujukan dalam upaya Pemerintah untuk dapat menyediakan pasokan daging dengan harga lebih kompetitif.<sup>63</sup> Tujuannya memang untuk menjadikan harga terjangkau, di bawah Rp.100.000;00 sebagaimana dijanjikan sebelumnya oleh pemerintah.<sup>64</sup> Data menunjukkan harga daging dari tahun 2014-2016 bertendensi naik dengan rata-rata harga daging eceran pada tahun 2016 mencapai Rp.106.56508.<sup>65</sup> Mahalnya harga daging pada saat itu telah melampaui harga eceran tertinggi (HET) daging sapi beku

<sup>62</sup> *Ibid.*, 7-10.

<sup>63</sup> Liputan6.com, “Kemendag: Impor Daging sapi Demi Turunkan Harga,” <https://www.liputan6.com/bisnis/read/4039408/kemendag-impor-daging-sapi-demi-turunkan-harga>, diakses 27 Februari 2021.

<sup>64</sup> R. Ahmad Romadhoni Surya Putra, Kelompok Diskusi Terpumpun Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, 9 Agustus 2018.

<sup>65</sup> Badan Pusat Statistik, “Rata-rata Harga Eceran Nasional Beberapa Jenis Barang 2014-2016”, <https://www.bps.go.id/indicator/102/254/1/rata-rata-harga-eceran-nasional-beberapa-jenis-barang.html>, diakses 27 Februari 2021.

Rp.80.000; dan daging sapi segar Rp.98.000.<sup>66</sup> Akan tetapi, situasi di masyarakat sebenarnya tidak mendesak, pasokan daging tersedia, walaupun harganya di atas HET. Namun demikian, harga di atas HET ini belum dapat dikategorikan berpotensi memicu timbulnya inflasi dan memengaruhi stabilitas ekonomi, mengingat daging bukanlah kebutuhan pokok di masyarakat. Oleh karena itu, kebijakan ini lebih menekankan pada pertimbangan aspek ekonomi demi terjangkaunya daya beli masyarakat, dan persaingan usaha supaya harga menjadi kompetitif.

Terkait dengan aspek kehati-hatian, dalam implementasinya belum sepenuhnya dipenuhi, mengingat persyaratan tentang cara penanganan beberapa impor produk hewan tertentu masih belum sesuai dengan standar yang dibutuhkan, misalnya saja dalam penanganan daging tanpa tulang (*boned meat*) masih terdapat beberapa kelemahan.<sup>67</sup> Selain itu, persoalan lain dalam praktik pembuatan kebijakan impor produk hewan tersebut, yaitu belum dipenuhinya aspek transparansi/keterbukaan dan aspek koordinasi lintas kementerian yang juga dirasakan masih lemah dan belum berjalan optimal. Sebagai contoh, belum adanya diseminasi data atau informasi kepada instansi terkait secara tepat waktu, tetapi justru pihak eksportir telah terlebih dulu memperoleh informasi dimaksud.<sup>68</sup>

#### **b. Pengaturan Kebijakan Impor Indonesia Dari Perspektif Ketentuan Perdagangan Internasional dalam kerangka WTO**

Isu hukum pengaturan kebijakan impor Indonesia atas produk hewan dalam konteks WTO berkaitan dengan prinsip regionalisasi dalam Pasal 6 dan prinsip harmonisasi pada Pasal 3 *SPS Agreement*. Pasal 6 mengatur negara importir dan eksportir wajib mengadaptasi karakteristik SPS dari area/wilayah negara pengeksportir maupun pengimpor:

*(1) Members shall ensure that their sanitary or phytosanitary measures are adapted to the sanitary or phytosanitary characteristics of the area - whether all of a country, part of a country, or all or parts of several countries - from which the product originated and to which the product is destined. In assessing the sanitary or phytosanitary characteristics of a region, Members shall take into account, inter alia, the level of prevalence of specific*

<sup>66</sup> Hizkiz Respatiadi dan Hana Nabila, Center for Indonesian Policy Studies (CIPS), "Reformasi Kebijakan Daging Sapi: Menghapus Pembatasan Perdagangan Untuk Menurunkan Harga Daging Sapi di Indonesia", <https://www.semanticscholar.org/paper/Reformasi-Kebijakan-Daging-Sapi-%3A-Menghapus-untuk-Respatiadi-Nabila/2863fdf48d7e64a6b20e80d88c4ad8e99629dc57>, diakses 27 Februari 2021.

<sup>67</sup> Bambang Sumiarto, dalam FGD 9 Agustus 2018 di Yogyakarta.

<sup>68</sup> Hasil Wawancara dengan Adityo Dewantoro, di Kementerian Perdagangan, 8 Oktober 2018, Jam 13.30-15.00 WIB.

*diseases or pests, the existence of eradication or control programmes, and appropriate criteria or guidelines which may be developed by the relevant international organizations.*

Kewajiban pada ayat (1) tersebut sifatnya umum, dan melingkupi kewajiban yang ada dalam paragraf setelahnya dalam ayat (2) dan ayat (3) yang sifatnya lebih spesifik yang mewajibkan negara pengimpor mengenali karakteristik SPS negaranya maupun negara pengekspor:

*(2) Members shall, in particular, **recognize** the concepts of pest- or disease-free areas and areas of low pest or disease prevalence. Determination of such areas shall be based on factors such as geography, ecosystems, epidemiological surveillance, and the effectiveness of sanitary or phytosanitary controls.*

Bila dikaitkan dengan Pasal 4.3.2 OIE *Terrestrial Code*—yang mana OIE adalah badan standarisasi internasional untuk kesehatan hewan yang diakui dalam *SPS Agreement*,<sup>69</sup> disebutkan bahwa: *“the importing country **should recognize the existence of a zone or compartment**” (when) the appropriate measures recommended in the Terrestrial Code are applied; and the Veterinary Authority of the exporting country certifies that this is the case”.*

Terminologi “area” atau “wilayah” atau region yang digunakan dalam *SPS Agreement* dipandang mempunyai kandungan makna yang identik, sama, atau mirip dengan istilah “zona” atau “compartment” yang digunakan oleh OIE dalam *Terrestrial Code*. Pasal 4.3.1 OIE *Terrestrial Animal Health Code* dinyatakan bahwa: *“For the purposes of the Terrestrial Code, ‘zoning’ and ‘regionalisation’ have the same meaning”.*<sup>70</sup> Putusan-putusan Panel maupun *Appellate Body* pada *Dispute Settlement Body* WTO terkait klaim terhadap inkonsistensi terhadap Pasal 6 *SPS Agreement* juga sepakat dengan pandangan OIE tersebut dan menggunakan terminologi ‘area’ atau wilayah atau ‘region’ secara bergantian, mengingat terminologi tersebut memiliki konsep yang sama.<sup>71</sup> Berdasarkan Pasal 1 angka 6 Permentan No. 17/Permentan/PK.450/5/2016), zona dalam suatu negara didefinisikan sebagai “bagian dari suatu negara yang mempunyai batas alam, status kesehatan populasi hewan, status epidemiologik penyakit hewan menular, dan efektivitas daya kendali”.

Sistem impor berbasis zona ini memungkinkan sebuah negara untuk mengimpor dan/atau mengekspor produk dari suatu zona/daerah/wilayah

<sup>69</sup> Lihat Article 3 SPS Agreement.

<sup>70</sup> OIE, *Terrestrial Animal Health Code*, Article 4.3.1.

<sup>71</sup> World Trade Organization, WT/DS447/R, 24 Juli 2015, US – Measures Affecting the Importation of Animals, Meats, and Other Animal Products of Argentina, AB-2015-2, Report of the Panel, para 7.645, 204.

lain dari suatu negara yang bebas penyakit atau mempunyai keterjangkitan rendah dari suatu penyakit, atau telah menerapkan program pengendalian wabah penyakit. Menurut OIE, impor berbasis zona itu dimungkinkan dan aman dilakukan sepanjang memenuhi persyaratan, seperti analisis risiko, maupun sistem pengawasan (*surveillance system*).<sup>72</sup> Ini sesuai prinsip yang dilakukan dalam rangka mendefinisikan dan membentuk *zone* atau *compartment*, yang meliputi:

- (1) *Clearly defined geographical limits based on natural, artificial and/or legal boundaries*
- (2) *Measures implemented on basis of disease epidemiology to prevent entry and ensure early detection.*

Negara pengeksport juga mempunyai kewajiban untuk secara objektif mendemonstrasikan karakteristik SPS di area/wilayahnya dan membuktikannya dengan memberikan determinasi karakteristik tersebut serta penilaian terhadap karakteristik tersebut sesuai ketentuan ayat (3) *Terrestrial Code*:

(3) *Exporting Members claiming that areas within their territories are pest- or disease-free areas or areas of low pest or disease prevalence shall provide the **necessary evidence** thereof in order to objectively demonstrate to the importing Member that such areas are, and are likely to remain, pest or disease-free areas or areas of low pest or disease prevalence, respectively. For this purpose, **reasonable access** shall be given, upon request, to the importing Member for inspection, testing and other relevant procedures.*

Ketentuan tersebut juga menunjukkan kewajiban negara pengimpor untuk melakukan investigasi, inspeksi, testing maupun prosedur lainnya di negara pengeksport, dan sebaliknya negara pengeksport wajib memberikan akses kepada negara pengimpor. Dengan pemeriksaan/pengecekan tersebut negara pengimpor diharapkan dapat melakukan adaptasi maupun rekognisi, juga penilaian untuk menentukan apakah karakteristik tersebut bebas hama atau penyakit atau mempunyai keterjangkitan rendah terhadap hama atau penyakit, serta mengadaptasi karakteristik SPS tersebut di negara pengeksport maupun pengimpor.<sup>73</sup> Negara pengimpor sekaligus dapat mempersiapkan sistem *surveillance* yang diperlukan di area/wilayah negaranya. *OIE Terrestrial Code* secara detail mengelaborasi hal-hal yang harus dilakukan negara pengimpor dan pengeksport, yaitu:

#### *Chapter 1.4: Animal Health Surveillance*

##### *Surveillance requirements to demonstrate freedom*

<sup>72</sup> OIE, *Terrestrial Animal Health Code 2017*, Article 2.1., <http://www.oie.int/en/international-standard-setting/terrestrial-code/access-online/>, diakses 9 Oktober 2018.

<sup>73</sup> Ahsan dan Wilamizar, 6.



### *Section 3: Quality of Veterinary Services*

#### *Chapter 5.3: Procedures relevant to SPS Agreement*

##### *Articles on the judgement of equivalence*

*Article 5.3.7: Steps to establish a zone or compartment and have it recognised for international trade*

*Article 5.3.8 contains a process to resolve differences between countries, such as the refusal to recognise a zone, through dispute mediation.*

Penjelasan PP No. 4 Tahun 2016, mekanisme zona dalam suatu negara (*zone base*) ini digunakan dalam pemasukan ternak dan/atau produk hewan yang dilatarbelakangi karena Indonesia sering dilanda gejolak pasokan dan tidak stabilnya harga ternak dan produk hewan di pasar, maka secara mendesak diperlukan pemenuhan kebutuhan ternak dan produk hewan dari luar negeri. Dalam keadaan mendesak seperti itu, Indonesia memerlukan pemasukan tidak hanya dari negara yang memiliki status bebas penyakit mulut dan kuku (PMK/FMD), namun juga dapat dipertimbangkan dari negara yang belum sepenuhnya bebas dari PMK/FMD sepanjang diterapkan prinsip analisis risiko dan *surveillance system*.

Impor berbasis zona ini dipandang mempunyai beberapa nilai tambah, antara lain:

- a) Dapat melakukan impor hewan dan/atau produk hewan tidak hanya dari negara yang bebas penyakit hewan menular tertentu, atau dengan kata lain terhindar dari monopoli negara pengekspor tertentu;
- b) Dapat melakukan ekspor hewan dan/atau produk hewan dari zona yang bebas penyakit hewan menular tertentu di dalam negeri tanpa harus menunggu seluruh wilayah bebas dari penyakit hewan menular tertentu;
- c) Dapat memperoleh hewan dan/atau produk hewan dengan harga lebih kompetitif yang berasal dari impor, untuk kemudian dapat diolah dan diekspor kembali dengan harga yang kompetitif.<sup>74</sup>

Impor berbasis zona tentu dapat berisiko, misalnya: “rawan terhadap risiko penyebaran penyakit menular tertentu, serta hewan dan produk hewan murah asal impor dapat memukul usaha peternakan di dalam negeri”.<sup>75</sup> Di sisi lain, sistem impor berbasis negara memiliki aspek negatif, karena terbatasnya pilihan

<sup>74</sup> Direktur Jenderal Perdagangan Luar Negeri, Kementerian Perdagangan RI, “Implikasi Putusan Mahkamah Konstitusi Terhadap Importasi Zone Based dan Kelembagaannya”, makalah disampaikan pada ‘Forum Diskusi Publik’ ke-15, Bincang-bincang Agribisnis, Jakarta, 24 Februari 2017, 4.

<sup>75</sup> Direktur Jenderal Perdagangan Luar Negeri, Kementerian Perdagangan RI, “Implikasi Putusan Mahkamah Konstitusi Terhadap Importasi Zone Based dan Kelembagaannya.”

impor hewan dan produk hewan hanya dari negara tertentu sehingga harga yang diperoleh menjadi tidak kompetitif.<sup>76</sup>

Terkait manfaat dan risiko impor berbasis zona tersebut, untuk melakukan impor berbasis zona Indonesia memang perlu melakukan pengelolaan atas risiko penyakit yang mungkin timbul dengan hati-hati dan serius. Kekhawatiran beberapa pihak terkait sistem impor berbasis zona tersebut adalah adanya potensi risiko mengganggu kesehatan hewan di Indonesia menjadi lebih besar.<sup>77</sup> Situasi Indonesia yang sudah dinyatakan sebagai negara yang *free from FMD* yang perlu dicapai dalam jangka waktu 103 tahun perlu dijaga dengan penuh hati-hati. Diketahui, Indonesia terjangkau PMK/FMD sejak 1887, dan baru dinyatakan bebas FMD pada tahun 1990.<sup>78</sup>

Jika melihat pada sengketa perdagangan internasional yang pernah atau sedang diselesaikan oleh Panel ataupun *Appellate body* pada *Dispute Settlement Body* (DSB) WTO, klaim adanya inkonsistensi terhadap Pasal 6 *SPS Agreement* ditujukan pada kebijakan dagang yang tidak mengadaptasi prinsip regionalisasi, yang salah satu bentuknya dalam praktik adalah dengan penerapan impor berbasis negara (*country based*), bukan impor berbasis zona/region/wilayah dari suatu negara.<sup>79</sup>

Praktik penyelesaian sengketa oleh *WTO DSB* sejauh ini ada 14 kasus sengketa yang diklaim inkonsisten dengan Pasal 6 beserta ketiga ayatnya.<sup>80</sup> Sengketa yang diklaim inkonsisten terhadap Pasal 6 misalnya *India – Agricultural Products* (DS430), sedangkan contoh kasus yang diklaim inkonsisten terhadap Pasal 6 ayat (1) dan (2) adalah *US – Animals* (DS447), dan kasus yang diklaim inkonsisten dengan Pasal 6 ayat (1)(2)(3) yaitu *Russia – Pigs* (EU) (DS475) dan *Indonesia – Measures Concerning the Importation of bovine Meat* (DS506).<sup>81</sup> Ketiga kasus awal merupakan putusan yang relatif baru,<sup>82</sup> sementara kasus terakhir masih dalam tahapan konsultasi. Dalam *India – Agricultural Products* (DS430), Panel

<sup>76</sup> Direktur Jenderal Perdagangan Luar Negeri, Kementerian Perdagangan RI, "Implikasi Putusan Mahkamah Konstitusi Terhadap Importasi Zone Based dan Kelembagaannya."

<sup>77</sup> Kompasiana.com, "Mengapa Harus Country, Bukan Zone Base?"

<sup>78</sup> Direktur Jenderal Perdagangan Luar Negeri, Kementerian Perdagangan RI, "Implikasi Putusan Mahkamah Konstitusi Terhadap Importasi Zone Based dan Kelembagaannya."

<sup>79</sup> *India – Agricultural Products* (DS430), *US – Animals* (DS447), dan *Russia – Pigs* (EU) (DS475).

<sup>80</sup> 14 kasus tersebut meliputi DS137, DS144, DS256, DS270, DS271, DS430, DS245, DS297, DS391, DS447, DS475, DS506, DS524, dan DS599. Lihat World Trade Organization, *Dispute Settlement: the Disputes—Disputes by Agreement*, [https://www.wto.org/english/tratop\\_e/dispu\\_e/dispu\\_agreements\\_index\\_e.htm](https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dispu_agreements_index_e.htm), diakses 27 Februari 2021.

<sup>81</sup> World Trade Organization, *Dispute Settlement: the Disputes—Disputes by Agreement*.

<sup>82</sup> Ahsan Ali dan Miguel Villamizar, *Regionalization Recent Panel and Appellate Body Decision*, Handout of Dispute Settlements Lawyers Legal Affairs Division, WTO OMC, 3.

dikuatkan dengan *Appellate Body* menyatakan bahwa sebelum diterbitkannya S.O. 1663(E), India mensyaratkan penerapan larangan impor berdasarkan negara secara keseluruhan (*a country-wide basis*).<sup>83</sup> Dengan kata lain, India tidak mengakomodasi impor berbasis zona. Menurut Panel, hal ini mengindikasikan bahwa India tidak merekognisi konsep *disease-free area*<sup>84</sup> sebagaimana diatur dalam Pasal 6.1 *SPS Agreement*. Panel lebih lanjut menyatakan bahwa penerapan impor berbasis negara oleh India juga bertentangan dengan prinsip harmonisasi yang diatur dalam Pasal 3.1 *SPS Agreement*,<sup>85</sup> mengingat India tidak mengharmonisasikan kebijakannya dengan ketentuan standar internasional pada OIE yang telah menyediakan *guideline* berupa *Animal Terrestrial Code* kepada negara anggota WTO untuk mengakui karakter SPS suatu wilayah/area/zona negara pengekspor.<sup>86</sup>

Pada *US – Animals (DS447)* Panel memutuskan bahwa larangan impor hewan dan daging dari Patagonia oleh Amerika Serikat telah menunjukkan bahwa Amerika Serikat<sup>87</sup> tidak mengakui karakteristik SPS Patagonia yang merupakan salah satu wilayah di Argentina yang telah dinyatakan bebas PMK (FMD). Panel selanjutnya menyatakan bahwa Amerika Serikat telah inkonsisten terhadap Pasal 6.1 *SPS Agreement*.<sup>88</sup>

*Appellate Body* dalam *Russia – Pigs (EU) (DS475)* menyatakan bahwa larangan impor secara luas (*wide-ban*) atas hewan babi, daging babi dan produk babi yang berasal dari empat negara anggota Uni Eropa, yaitu Estonia, Latvia, Lithuania dan Polandia (*EU member states ban*), karena merebaknya isu *African Swine Fever (ASF)* adalah inkonsisten dengan Pasal 6.2 *SPS Agreement*.<sup>89</sup> Putusan *Appellate Body* ini berbeda dengan putusan Panel, yang menilai kebijakan larangan impor Rusia tersebut secara sebaliknya, yaitu tidak bertentangan dengan Pasal 6.2 *SPS Agreement*, tetapi bertentangan dengan Pasal 5.7 *SPS Agreement*, yang mengatur tentang *provisional measures*. *Provisional measures* ini dimungkinkan bagi negara

<sup>83</sup> World Trade Organization, WT/DS430/AB/R, India – Measures Concerning the Importation of Certain Agricultural Products, AB-2015-2, Report of the Appellate Body, 102-103.

<sup>84</sup> World Trade Organization, WT/DS430/R, 14 Oktober 2014, India – Measures Concerning the Importation of Certain Agricultural Products, AB-2015-2, Report of the Panel, para 7.703, 191.

<sup>85</sup> World Trade Organization, WT/DS430/R/Add. 1, India – Measures Concerning the Importation of Certain Agricultural Products, AB-2015-2, Report of the Panel – Addendum, para 29, b-5.

<sup>86</sup> World Trade Organization, *Measures Concerning the Importation of Certain Agricultural Products*.

<sup>87</sup> *US–Animals (DS447)*, [https://www.wto.org/english/tratop\\_e/dispu\\_e/cases\\_e/1pagesum\\_e/ds447sum\\_e.pdf](https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/1pagesum_e/ds447sum_e.pdf).

<sup>88</sup> World Trade Organization, WT/DS447/R, United States – Measures Affecting the Importation of Animals, Meat and Other Animal Products from Argentina, Report of the Panel, para 7.674, 211.

<sup>89</sup> World Trade Organization, WT/DS475/AB/, Russian Federation – Measures on the Importation of Live Pigs, Pork and Other Pig Products from the European Union, AB-2016-5, Report of the Appellate Body, para 6.8.a, 59.

anggota WTO dalam kondisi bukti ilmiah dari kebijakannya tidak mencukupi, maka negara tetap dapat mengambil kebijakan dagang, asalkan dipenuhi persyaratannya. Syarat secara kumulatif yang harus dipenuhi tersebut meliputi kebijakan dibuat dalam situasi bukti ilmiah yang dipersyaratkan tidak cukup, didasarkan pada informasi penting yang ada, didukung dengan informasi tambahan yang harus selalu diusahakan, dan kesediaan melakukan *review* terhadap *measures* yang diambil. Panel menilai bahwa dalam hal ini Rusia tidak memenuhi persyaratan ketiga dan keempat.<sup>90</sup>

Pada DS506, Indonesia diklaim oleh Brasilia telah tidak menerapkan secara konsisten Pasal 6.1, 6.2, dan 6.3 *SPS Agreement*. Indonesia dianggap tidak memberikan respon secara cepat dengan adanya penundaan (*undue delay*) dan kurangnya transparansi, sehingga tidak sesuai dengan pertimbangan umum dalam pedoman regionalisasi (G/SPS/48).<sup>91</sup> Permintaan konsultasi dari Brasilia tertanggal 4 April 2016, dan sampai sekarang penyelesaian sengketa masih dalam tahap konsultasi.<sup>92</sup>

Kasus gugatan Brasilia ini menunjukkan bahwa adaptasi dan pengakuan terhadap karakteristik SPS area/wilayah/regional suatu negara pengekspor memang penting diterapkan di Indonesia melalui sistem impor berbasis zona. Hal ini tidak hanya dalam rangka memenuhi kewajiban internasional Indonesia di kancah perdagangan internasional, tetapi sekaligus untuk mencegah diajukannya gugatan oleh negara anggota WTO terhadap kebijakan dagang Indonesia.

Apabila kewajiban bagi negara pengekspor pada Pasal 6 *SPS Agreement* dikaitkan dengan persyaratan yang ditentukan dalam UU 41/2014, PP 4/2016 maupun Permentan 17/Permentan/PK.450/5/2016, maka terlihat bahwa ada 'kondisi atau persyaratan tertentu' yang ditambahkan untuk dapat dilaksanakannya kewajiban negara pengekspor tersebut. Dalam Putusan MK No. 129/PUU.XIII/2015 juga terdapat kondisi bersyarat, yaitu impor dilakukan dengan "kehati-hatian" dan memenuhi persyaratan "keamanan maksimum" (*maximum security*)—sebagaimana dalam Pasal 36E UU 41/2014 menyebutkan "hal tertentu"—"kondisi mendesak": "bencana alam, atau masyarakat membutuhkan".

<sup>90</sup> World Trade Organization, WT/DS475/R, 19 August 2016, Russian Federation – Measures on the Importation of Live Pigs, Pork and Other Pig Products from the European Union, Report of the Panel, para 7.1188, 299-300.

<sup>91</sup> World Trade Organization, G/SPS/48, 16 Mei 2008, *Guidelines to Further the Practical Implementation of Article 6 of The Agreement On The Application Of Sanitary And Phytosanitary Measures*, Committee on Sanitary and Phytosanitary Measures, 2.

<sup>92</sup> DS506, Indonesia – Measures Concerning the Importation of bovine Meat, [https://www.wto.org/english/tratop\\_e/dispu\\_e/cases\\_e/ds506\\_e.htm](https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds506_e.htm), diakses 27 Februari 2021.

Kondisi sebagaimana dipersyaratkan dalam UU/PP/Permentan *a quo* tidak terdapat dalam pengaturan Pasal 6 *SPS Agreement*. Merujuk pada putusan Panel dan *Appellate Body* dalam DS478 dalam kasus *Indonesia — Importation of Horticultural Products, Animals and Animal Products*, dinyatakan bahwa persyaratan impor dalam **kondisi tertentu**, seperti **swasembada pangan** (*self-food sufficiency - sufficiency of domestic supply to satisfy domestic demand*) maupun **masa di mana tidak sedang dalam masa panen** itu dikategorikan sebagai hambatan kuantitatif yang diatur dalam Pasal XI.1 GATT tentang larangan umum hambatan kuantitatif, yaitu ketika kondisi-kondisi tertentu dipenuhi (*when particular conditions are met*), seperti tercantum berikut ini:<sup>93</sup>

- (1) ***No prohibitions or restrictions other than duties, taxes or other charges, whether made effective through quotas, import or export licences or other measures, shall be instituted or maintained by any Member on the importation of any product of the territory of any other Member or on the exportation or sale for export of any product destined for the territory of any other Member.***

Indonesia tidak seharusnya membatasi kondisi-kondisi untuk dapat dilakukannya impor daging tersebut, tetapi cukup dengan mensyaratkan aspek-aspek yang berhubungan langsung dengan karakteristik SPS sebagaimana dipersyaratkan dalam Pasal 6 *SPS Agreement* dan prinsip-prinsip SPS lainnya yang relevan.

Apabila dikaitkan dengan tata cara pengeksporan produk hewan dalam PP 4/2016 maupun Permentan 17/Permentan/PK.450/5/2016, kewajiban bagi negara pengekspor yang ditentukan dalam tata cara pengeksporan produk hewan dalam kedua peraturan tersebut berkaitan dengan kewajiban untuk membuktikan karakteristik SPS area/wilayahnya dan memberikan akses kepada negara pengimpor untuk melakukan penilaian atau prosedur lain yang diperlukan, seperti investigasi, testing, maupun prosedur lainnya. Terkait hal tersebut, PP dan Permentan menentukan bahwa pemasukan produk hewan yang diperbolehkan juga harus berasal dari:

1. Negara yang bebas penyakit mulut dan kuku (PMK)
2. Zona bebas penyakit mulut dan kuku (PMK)

<sup>93</sup> World Trade Organization, WT/DS477/AB/R and WT/DS478/AB/R, *Indonesia – Importation of Horticultural Products, Animals and Animal Products*, AB-2017-2, Report of the Appellate Body, para 5.20,18. (World Trade Organization, n.d).

3. Negara yang belum bebas penyakit mulut dan kuku (PMK) dan telah memiliki program pengendalian resmi penyakit mulut dan kuku (PMK) oleh badan kesehatan hewan dunia.

Terkait poin 2 dan 3 tersebut terdapat persyaratan khusus, yaitu:

1. Berasal dari negara dan unit usaha yang telah ditetapkan oleh Menteri berdasarkan hasil analisis risiko;
2. Cara penanganan produk hewan;
3. Kemasan, label, dan pengangkutan.

Pemasukan produk hewan juga memiliki persyaratan teknis berdasarkan Pasal 4. Permentan No. 17/Permentan/PK.450/5/2016, yaitu:

1. Negara Asal dan Unit Usaha;
  - a) Untuk negara asal, terdiri dari negara yang memiliki zona bebas penyakit kuku dan mulut serta negara yang belum bebas penyakit kuku dan mulut namun memiliki program resmi pengendalian penyakit mulut dan kuku yang ditetapkan oleh badan kesehatan hewan dunia (WOAH/OIE).
  - b) Unit Usaha Syarat teknis untuk unit usaha ialah:
    - 1) Terdaftar sebagai Unit Usaha ekspor di Negara Asal;
    - 2) Di bawah pengawasan otoritas veteriner Negara Asal;
    - 3) Menerima hewan dan/atau mengolah Produk Hewan yang berasal hanya dari daerah yang tidak sedang terjadi wabah penyakit mulut dan kuku;
    - 4) Menerapkan sistem jaminan keamanan pangan sesuai dengan ketentuan internasional yang dibuktikan dengan sertifikat sistem jaminan keamanan pangan dari otoritas kompeten yang diakui secara internasional;
    - 5) Selalu menerapkan sistem jaminan kehalalan untuk seluruh proses produksi (*fully dedicated for halal practices*) serta mempunyai pegawai tetap yang bertanggung jawab dalam pelaksanaan penyembelihan, pemotongan, penanganan, dan pemrosesan secara halal;
    - 6) Khusus untuk unit usaha rumah potong hewan ruminansia harus mempunyai juru sembelih halal yang disupervisi oleh lembaga sertifikasi halal yang diakui oleh otoritas halal Indonesia.

Sebagai negara pengimpor, Indonesia telah melakukan pengiriman tim ke India untuk melakukan pemeriksaan terhadap kondisi di negara eksportir terkait produk hewan yang hendak diimpor.<sup>94</sup>

<sup>94</sup> Kompas.com, "Pemerintah Tetap Pilih Importasi Berdasarkan Zonasi", <https://ekonomi.kompas.com/read/2017/01/30/153516626/pemerintah.tetap.pilih.imporsapi.berdasarkan.zonasi>, diakses 25 Agustus 2018.

## **2. Pengaturan Kebijakan Impor Indonesia Pasca Putusan MK No. 129/PUU-XIII/2015 Agar Lebih Konsisten Dengan Prinsip Pembentukan Peraturan dan Ketentuan Perdagangan Internasional dalam Kerangka WTO**

### **a. Pengaturan kebijakan impor Indonesia atas produk hewan pasca Putusan MK No. 129/PUU-XIII/2015 agar lebih konsisten dengan prinsip pembentukan peraturan**

Pembentukan peraturan perundang-undangan perlu berpedoman pada asas-asas pembentukan peraturan yang baik dan ideal. Hal ini dimaksudkan untuk menghindari kesalahan dan kecacatan dalam pembentukan norma. Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diamandemen dengan UU No. 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (selanjutnya disingkat UU No. 15 Tahun 2019) beserta penjelasannya menyatakan bahwa pembentukan peraturan perundang-undangan harus memperhatikan asas, baik asas formal pembentukan maupun asas materi muatannya.

Pasca putusan MK No. 129/PUU-XIII/2015, pengaturan kebijakan impor Indonesia atas produk hewan seharusnya berpedoman pada Asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, sebagaimana diatur dalam UU No. 15 Tahun 2019. Pasal 5 UU No. 15 Tahun 2019 berikut ini:

- a) Asas kejelasan tujuan bahwa pengaturan kebijakan impor Indonesia atas produk hewan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai yaitu mewujudkan kesejahteraan, keamanan, keselamatan dan ketertiban serta kepastian hukum dalam impor produk hewan.
- b) Asas kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat, bahwa pengaturan kebijakan impor Indonesia atas produk hewan harus dibuat oleh Pemerintah, Presiden atau pada level Kementerian atau pejabat yang berwenang.
- c) Asas kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan, bahwa dalam pengaturan kebijakan impor Indonesia atas produk hewan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat sesuai dengan jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan.
- d) Asas kedayagunaan dan kehasilgunaan, bahwa pengaturan kebijakan impor Indonesia atas produk hewan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.

- e) Asas kejelasan rumusan, bahwa pengaturan kebijakan impor Indonesia atas produk hewan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan peraturan perundang-undangan, sistematika, pilihan kata atau istilah, serta bahasa hukum yang jelas dan mudah dimengerti sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya. Misalnya dalam hal ini perlu adanya kejelasan terkait dengan istilah hewan dan produk hewan, berbasis zona atau negara, maupun unit usaha, dan lain lain.

Pengaturan kebijakan impor Indonesia atas produk hewan seharusnya juga berpedoman pada asas materi, yang meliputi:

1. Asas pengayoman, bahwa pengaturan kebijakan impor Indonesia atas produk hewan harus berfungsi memberikan perlindungan untuk menciptakan ketenteraman masyarakat;
2. Asas kemanusiaan, bahwa pengaturan kebijakan impor Indonesia atas produk hewan harus mencerminkan perlindungan dan penghormatan hak asasi manusia serta harkat dan martabat setiap warga negara dan penduduk Indonesia secara proporsional;
3. Asas keadilan, bahwa pengaturan kebijakan impor Indonesia atas produk hewan harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara;
4. Asas ketertiban dan kepastian hukum, bahwa pengaturan kebijakan impor Indonesia atas produk hewan harus dapat mewujudkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan kepastian;
5. Asas keseimbangan, keserasian, dan keselarasan, bahwa pengaturan kebijakan impor Indonesia atas produk hewan harus mencerminkan keseimbangan, keserasian, dan keselarasan, antara kepentingan individu, masyarakat dan kepentingan bangsa dan negara.

Asas formil maupun materiil dapat dikatakan sudah terpenuhi. Hanya saja untuk asas materiil, khususnya asas keseimbangan dan pengayoman perlu lebih diperbaiki pengaturan dan pemenuhannya guna mewujudkan perlindungan bagi individu, masyarakat, bangsa dan negara. Transparansi dan koordinasi juga perlu terus ditingkatkan dalam rangka memitigasi potensi polemik yang dapat memicu keresahan dalam masyarakat.



**b. Pengaturan kebijakan impor Indonesia atas produk hewan pasca putusan MK No. 129/PUU-XIII/2015 agar lebih konsisten dengan ketentuan perdagangan internasional dalam kerangka WTO**

Dalam konteks perdagangan internasional dalam kerangka *WTO*, kebijakan impor produk hewan oleh Indonesia ini relevan dengan ketentuan *SPS Agreement*, maupun perjanjian perdagangan barang secara umum dalam *GATT*. Menurut *SPS Agreement*, kebijakan impor terkait SPS harus memenuhi prinsip-prinsip, antara lain: prinsip non-diskriminasi, prinsip ilmiah dan analisis risiko, prinsip harmonisasi, prinsip transparansi, prinsip ekuivalensi, prinsip regionalisasi, prinsip perlakuan yang berbeda dan khusus (*S&D treatment*), serta kepatuhan terhadap prosedur kontrol maupun inspeksi. Dari perspektif *GATT*, importasi barang seharusnya tidak mengandung ketentuan yang dapat menjadi hambatan kuantitatif (Art XI.1 *GATT*).

Kebijakan importasi Indonesia atas produk hewan secara khusus terkait dengan prinsip regionalisasi, prinsip ekuivalensi, dan prinsip harmonisasi. Kebijakan impor berbasis zona yang diatur dan diterapkan oleh Indonesia terhadap produk hewan dalam UU 41/2014 maupun dua peraturan turunannya, dan praktiknya berupa kebijakan impor daging dari India sejatinya menunjukkan bahwa Indonesia telah mengadaptasi dan merekognisi karakteristik SPS di area/wilayah India sebagaimana diatur di Art 6, dan 6 ayat (1)(2)(3) *SPS Agreement*. Hanya saja, dengan adanya persyaratan tentang kondisi tertentu untuk dapat dilakukannya importasi dalam peraturan impor produk hewan tersebut dapat berpotensi menjadi hambatan kuantitatif yang inkonsisten dengan Pasal XI.1 *GATT* mengenai larangan umum pembatasan impor secara kuantitatif (*quantitative restrictions*). *Restrictions* ini mengakibatkan impor atau ekspor menjadi lebih sulit dilakukan meskipun tidak membuatnya tidak mungkin,<sup>95</sup> sehingga berdampak pada dis-insentif secara tidak langsung pada impor.<sup>96</sup> Akan lebih aman jika persyaratan impor tersebut didasarkan pada tujuan perlindungan kesehatan manusia/hewan saja sebagaimana menjadi salah satu tujuan dibentuknya *SPS Agreement* yang juga relevan dengan Art XXb *GATT*.

<sup>95</sup> Mitshuo Matsushita, et.al., *The World Trade Organization: Law, Practice, and Policy Third Edition*, (Oxford: Oxford University Press, 2015), 241.

<sup>96</sup> Mitshuo Matsushita, et.al., *The World Trade Organization: Law, Practice, and Policy Third Edition*, 242.

### C. PENUTUP

Analisis data yang telah dilakukan menghasilkan kesimpulan sebagai berikut:

1. Kebijakan impor produk hewan di Indonesia pasca Putusan MK No. 129/PUU-XIII/2015 walaupun secara normatif telah sesuai dengan persyaratan dalam PP 4/2016 maupun Permentan 17/2016 dan pemaknaan MK, namun di dalam praktik persyaratan tersebut belum sepenuhnya terpenuhi, misalnya untuk syarat keadaan mendesak berupa bencana alam maupun harga tinggi yang memicu terjadinya inflasi. Situasi tingginya harga daging yang melebihi HET belum cukup dapat dijadikan bukti akan memicu terjadinya inflasi. Dalam konteks perdagangan internasional, kebijakan Indonesia atas impor produk hewan yang dapat dilakukan dalam kondisi-kondisi tertentu tersebut berpotensi melanggar Pasal XI.1 GATT terkait larangan pengenaan impor yang berpotensi menjadi hambatan kuantitatif.
2. Kebijakan impor Indonesia atas produk hewan pasca Putusan MK No. 129/PUU-XIII/2015 perlu lebih meningkatkan transparansi, juga pengayoman dan keseimbangan agar dapat melindungi kepentingan individu, masyarakat, bangsa dan negara. Perlu dihindari pengaturan yang mensyaratkan kondisi-kondisi tertentu seperti dalam Pasal 36E ayat (3) yaitu keadaan mendesak (akibat bencana; kurangnya ketersediaan daging; dan/atau tingginya harga daging yang memicu inflasi dan mempengaruhi stabilitas ekonomi nasional), agar tidak berpotensi menjadi hambatan kuantitatif perdagangan internasional yang bertentangan dengan Pasal XI.1. GATT. Hal ini perlu dilakukan juga untuk mencegah potensi terjadinya sengketa perdagangan internasional dengan negara lain.

Berdasarkan kesimpulan tersebut, disampaikan beberapa saran berikut ini:

1. Pemerintah seyogyanya terus memelihara transparansi dan koordinasi dalam pembentukan kebijakan impor produk dari negara lain untuk memitigasi potensi polemik di masyarakat yang dapat mengganggu implementasi kebijakan dimaksud.
2. Pemerintah perlu terus meningkatkan upaya memitigasi risiko terhadap penyakit yang berpotensi terjadi, mengingat sistem impor berbasis zona umumnya berisiko lebih tinggi daripada impor berbasis negara. Kompetensi Sumber Daya Manusia (SDM) di bidang *veterinary* serta anggaran yang diperlukan dalam rangka pembentukan dan penerapan *surveillance system* untuk mewujudkan maksimum *security* terhadap impor produk hewan juga perlu terus ditingkatkan.
3. Pemerintah perlu terus meningkatkan pemahaman dan penerapan hukum WTO dalam penyusunan kebijakan perdagangan internasional agar tidak berpotensi melanggar ketentuan perdagangan internasional dan memicu terjadinya sengketa dengan negara lain.

## DAFTAR PUSTAKA

### Buku

- Asy'ari, Syukri, *et. al.* "Model dan Implementasi Putusan Mahkamah Konstitusi dalam Pengujian Undang-Undang (Studi Putusan Tahun 2003-2012)" dalam *Jurnal Konstitusi* 10 no.4, (Desember 2013).
- Baume, Sandrine. *Hans Kelsen and The Case for Democracy*. Colechester UK: University of Essex, 2012.
- Matsushita, Mitshuo, *et. al.* *The World Trade Organization: Law, Practice, and Policy Third Edition*. Oxford: Oxford University Press, 2015.
- Rasjidi, Lili. *Menggunakan Teori/Konsep Dalam Analisis Di Bidang Ilmu Hukum*. Bandung: PPs Unpad, 2015.
- Soemardjono, Maria S.W. *Bahan Kuliah Metodologi Penelitian Ilmu Hukum*. Yogyakarta: Universitas Gadjah Mada, 2014.
- Sumardjono, Maria S.W., 1997, *Pedoman Pembuatan Usulan Penelitian Sebuah Panduan Dasar*, PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.
- Whittington, Keith E. *Political Foundation of Judicial Supremacy*. Woodstock, Oxfordshire: Princeton University Press, 2007.

### Jurnal

- Ali, Mohammad Mahrus, *et. al.* "Tindak Lanjut Putusan Mahkamah Konstitusi yang Bersifat Konstitusional Bersyarat serta Memuat Norma Baru", *Jurnal Konstitusi* 12, no.3 (September, 2015): 631-662
- Arcuri, Alessandra dan Gruszczyński, Lukasz. "Pigs, African Swine Fever and the Principle of Regionalisation: Comments on the Appellate Body Report in the Russia – Pigs Dispute", *European Journal of Risk Regulation*, 9 (2018):137-145.
- Asy'ari, Syukri, Meyrinda Rahmawaty Hilipito, dan Mohammad Mahrus Ali. "Model dan Implementasi Putusan Mahkamah Konstitusi dalam Pengujian Undang-Undang (Studi Putusan Tahun 2003-2012)." *Jurnal Konstitusi* 10, no.4 (Desember,2013):675-708.
- Bown, Chad P. dan Hillman, Jennifer A. "Foot-and-Mouth Disease and Argentina's Beef Exports: The WTO's US-Animals Dispute." *World Trade Review* 16, Issue 2 (2017):253-277.

Butt, Simon dan Lindsey, Tim. "Economic Reform When the Constitution Matters: Indonesia Constitutional Court and Article 33 of the Constitution." *The University of Sydney-Sydney Law School Legal Studies Research Paper* No. 09.

Duncan, Nigel dan Terry Hutchinson. "Defining and Describing What We Do: Doctrinal Legal Research". *Deakin Law Review* 17, Issue 1(2012):83-119.

Rahman, Faiz. "Anomali Penerapan Klausul Bersyarat dalam Putusan Pengujian Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar." *Jurnal Konstitusi* 17, no.1 (Maret, 2020): 27-53.

Vasudevan, Ramaa. "Terms of Trade, Competitive Advantage, and Trade Patterns", *Journal Review of Political Economy* 24, Issue 2, (2012): 183-202.

### **Makalah**

Ali, Ahsan dan Villamizar Miguel. *Regionalization Recent Panel and Appellate Body Decision*, handout of Dispute Settlements Lawyers Legal Affairs Division, WTO OMC.

Direktur Jenderal Perdagangan Luar Negeri, Kementerian Perdagangan RI, "Implikasi Putusan Mahkamah Konstitusi Terhadap Importasi *Zone Based* dan Kelembagaannya", disampaikan pada Forum Diskusi Publik ke 15 Bincang-Bincang Agribisnis.

Respatiadi, Hizkiz dan Nabila, Hana, Center for Indonesian Policy Studies (CIPS). "Reformasi Kebijakan Daging Sapi: Menghapus Pembatasan Perdagangan Untuk Menurunkan Harga Daging Sapi di Indonesia"

### **Peraturan Perundang-undangan/Perjanjian Internasional/Putusan Pengadilan**

Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures, Apr. 15, 1994. Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organization, Annex 1A, 1867 U.N.T.S. 493.

General Agreement on Tariffs and Trade 1994, Apr. 15, 1994. Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organization, Annex 1A. 1867 U.N.T.S. 187, 33 I.L.M. 1153 (1994).

Indonesia. Undang-Undang tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi. UU No. 8 Tahun 2011. LN No. 70 Tahun 2011. TLN No. 5226.

\_\_\_\_\_. Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. UU No.12 Tahun 2011. LN No. 82 Tahun 2011. TLN No. 5234.

- \_\_\_\_\_. Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. UU No.15 Tahun 2019. LN No 183. Tahun 2019. TLN No.6398
- \_\_\_\_\_. Undang-Undang Tentang Perubahan Terhadap Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2009 Tentang Peternakan Dan Kesehatan Hewan. LN No. 338 Tahun 2014. TLN No. 5619.
- \_\_\_\_\_. Peraturan Pemerintah tentang Pemasukan Ternak Dan/Atau Produk Hewan Dalam Hal Tertentu Yang Berasal Dari Negara Atau Zona Dalam Suatu Negara Asal Pemasukan. PP No. 4 Tahun 2016. LN.No. 46 ahun 2016. TLN No. 5857.
- \_\_\_\_\_. Peraturan Menteri Pertanian Tentang Pemasukan Daging Tanpa Tulang Dalam Hal Tertentu Yang Berasal Dari Negara Atau Zona Dalam Suatu Negara Asal Pemasukan. Peraturan Menteri Pertanian No. 17/Permentan/PK.450/05/2016.
- Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. Permohonan Pengujian Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2009 tentang Peternakan dan Kesehatan Hewan terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- World Trade Organization, G/SPS/48, 16 Mei 2008, *Guidelines to Further the Practical Implementation of Article 6 of The Agreement on The Application of Sanitary and Phytosanitary Measures*, Committee on Sanitary and Phytosanitary Measures.
- \_\_\_\_\_. WT/DS430/R, 14 Oktober 2014, *India – Measures Concerning the Importation of Certain Agricultural Products*, AB-2015-2, Report of the Panel.
- \_\_\_\_\_. WT/DS430/AB/R, 4 Juni 2015, *India – Measures Concerning the Importation of Certain Agricultural Products*, AB-2015-2, Report of the Appellate Body.
- \_\_\_\_\_. WT/DS447/R, 24 Juli 2015, *US – Measures Affecting the Importation of Animals, Meats, and Other Animal Products of Argentina*, AB-2015-2, Report of the Panel.
- \_\_\_\_\_. WT/DS475/R, 19 August 2016, *Russian Federation – Measures on the Importation of Live Pigs, Pork and Other Pig Products from the European Union*, Report of the Panel.
- \_\_\_\_\_. WT/DS475/AB/R, 23 Februari 2017, *Russian Federation – Measures on the Importation of Live Pigs, Pork and Other Pig Products from the European Union*, AB-2016-5, Report of the Appellate Body.
- \_\_\_\_\_. WT/DS477/AB/R and WT/DS478/AB/R, *Indonesia – Importation of Horticultural Products, Animals and Animal Products*, AB-2017-2, Report of the Appellate Body, 9 November 2017.

## Internet

Agrifood.id. "Kisruh Soal Impor, IAM Indonesia Angkat Nasionalisme Pangan". <https://agrifood.id/kisruh-soal-impor-iam-indonesia-angkat-nasionalisme-pangan/>. Diakses pada 10 Februari 2020..

Badan Pusat Statistik, *Rata-rata Harga Eceran Nasional Beberapa Jenis Barang 2014-2016*. <https://www.bps.go.id/indicator/102/254/1/rata-rata-harga-eceran-nasional-beberapa-jenis-barang.html>. Diakses pada 27 Februari 2020.

CNBC Indonesia. "RI Buka Keran Impor Daging Kerbau 60 Ribu Ton di 2020." <https://www.cnbcindonesia.com/news/20191226150718-4-125755/ri-buka-keran-impor-daging-kerbau-60-ribu-ton-di-2020>. Diakses pada 9 Februari 2020.

CNN Indonesia. "Kebijakan Impor Daging Kerbau 100 Ribu Ton Jadi Sorotan." Last modified January 22, 2018. <https://www.cnnindonesia.com/ekonomi/20180122102718-92-270617/kebijakan-impor-daging-kerbau-100-ribu-ton-jadi-sorotan>. Diakses pada 25 Agustus 2018.

Harianjogja.com. "Di Tengah Pandemi Corona Impor Daging Kerbau India dan Sapi Brazil Masuk Indonesia." <https://ekbis.harianjogja.com/read/2020/05/31/502/1040585/di-tengah-pandemi-corona-impor-daging-kerbau-india-dan-sapi-brazil-masuk-indonesia>. Last accessed November 29, 2020.

Hukumonline.com. "MK Tegaskan Impor Hewan Ternak Harus Keadaan Mendesak." <http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5899c444abbae/mk-tegaskan-impor-hewan-ternak-harus-keadaan-mendesak>. Diakses pada 4 Februari 2018.

\_\_\_\_\_. "Proses Legislasi Jangan Abaikan Putusan MK." <https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5166a89d38efc/proses-legislasi-jangan-abaikan-putusan-mk/>. Diakses pada 20 Februari 2020.

Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI). <https://kbbi.web.id/induksi>. Diakses pada 28 April 2018.

Kompasiana.com. 25 Maret 2015, "Mengapa Harus Country, Bukan Zone Base?", [https://www.kompasiana.com/rtawaf/mengapa-harus-country-bukan-zona-base\\_5528b50c6ea8342b0f8b45a6](https://www.kompasiana.com/rtawaf/mengapa-harus-country-bukan-zona-base_5528b50c6ea8342b0f8b45a6). Diakses pada 27 April 2018.

Kompas.com. "Pemerintah Tetap Pilih Importasi Berdasarkan Zonasi", 30 Januari 2017, <https://ekonomi.kompas.com/read/2017/01/30/153516626/pemerintah.tetap.pilih.impor.sapi.berdasarkan.zonasi>. Diakses pada 25 Agustus 2018.

Kontan.co.id. "Kuota Impor Daging Kerbau Di 2018 Melonjak 81% Dari Realisasi 2017", 12 Februari 2018, <https://industri.kontan.co.id/news/kuota-impor-daging-kerbau-di-2018-melonjak-81-dari-realisisasi-2017>. Diakses pada 25 Agustus 2018.

Liputan6.com. "Kemendag: Impor Daging sapi Demi Turunkan Harga", <https://www.liputan6.com/bisnis/read/4039408/kemendag-impor-daging-sapi-demi-turunkan-harga>. Diakses pada 27 Februari 2021.

OIE. FMD Free where vaccination is not practised. <http://www.oie.int/en/animal-health-in-the-world/official-disease-status/fmd/list-of-fmd-free-members/>. Diakses pada 9 Oktober 2018.

\_\_\_\_\_. List of Member Countries with endorsed official control programme for FMD. <http://www.oie.int/en/animal-health-in-the-world/official-disease-status/fmd/fmd-official-control-programme/>. Diakses pada 9 Oktober 2018.

\_\_\_\_\_. *Terrestrial Animal Health Code 2017*, Article 2.1. <http://www.oie.int/en/international-standard-setting/terrestrial-code/access-online/>. Diakses pada 9 Oktober 2018.

Purbasari, Denni P. "Beras, Antara Populisme dan Rasionalitas." Last modified April 27, 2015. <https://majalah.tempo.co/read/kolom/148040/beras-antara-populisme-dan-rasionalitas?Hidden=login>. Diakses pada 29 Januari 2019.

Tawaf, Rochadi. "Stop Impor Daging dari India". <https://www.kompas.id/baca/opini/2018/02/12/stop-impor-daging-dari-india/>. Diakses pada 27 April 2018.

World Trade Organization. "*Indonesia – Measures Concerning the Importation of bovine Meat*". [https://www.wto.org/english/tratop\\_e/dispu\\_e/cases\\_e/ds506\\_e.htm](https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds506_e.htm). Diakses pada 27 Februari 2021.

\_\_\_\_\_. US – Animals. [https://www.wto.org/english/tratop\\_e/dispu\\_e/cases\\_e/1pagesum\\_e/ds447sum\\_e.pdf](https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/1pagesum_e/ds447sum_e.pdf).

\_\_\_\_\_. *Dispute Settlement: The Disputes—Disputes by Agreement*. [https://www.wto.org/english/tratop\\_e/dispu\\_e/dispu\\_agreements\\_index\\_e.htm](https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dispu_agreements_index_e.htm). Diakses pada 27 Februari 2021.