



**ANALISIS *SANITARY AND PHYTOSANITARY MEASURES* NEGARA
SEBAGAI BENTUK HAMBATAN DALAM PERDAGANGAN
INTERNASIONAL
(STUDI KASUS KOSTA RIKA DENGAN MEXICO DS524)**

Fathiya Nurul Alisa*, FX. Joko Priyono, Darminto Hartono Paulus
Program Studi S1 Hukum, Fakultas Hukum, Universitas Diponegoro
E-mail: fathiyaalisa1109@gmail.com

Abstrak

Perjanjian SPS mengakui hak setiap negara anggota untuk menetapkan kebijakan SPS sendiri dengan tetap memperhatikan ketentuan-ketentuan SPS *Agreement*. Pengakuan akan hak ini bertujuan untuk melindungi wilayah negara dari penyebaran hama dan penyakit dari aktivitas perdagangan internasional. Penelitian ini membahas terkait sengketa perdagangan antara Kosta Rika dengan Mexico terkait impor buah alpukat. Kosta Rika memberlakukan penghentian impor sementara terhadap buah alpukat untuk konsumsi asal Mexico di tengah penyebaran virus *Avocado Sunblovth Viroid* (ASBVd) di Mexico. Penulisan hukum ini menggunakan metode pendekatan yuridis normatif. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui konsistensi dari kebijakan SPS Kosta Rika dengan ketentuan dalam SPS *Agreement*. Penulisan hukum ini mengangkat permasalahan terkait konsistensi kebijakan SPS Kosta Rika dalam DSFE-002-2018 dan DSFE-003-2018 dengan ketentuan *Article 2* dan *Article 5* SPS *Agreement*. Hasil penelitian membuktikan bahwa kebijakan SPS Kosta Rika bertentangan dengan ketentuan *Article 2* mengenai hak dan kewajiban dasar negara termasuk di dalamnya berkenaan dengan keberadaan bukti ilmiah. Penelitian ini juga menemukan pelanggaran terhadap unsur-unsur dalam *Article 5* mengenai penilaian resiko, pertimbangan terhadap bukti ilmiah yang ada, dan pertimbangan terhadap faktor ekonomi.

Kata Kunci: Perdagangan Internasional; Perjanjian SPS; Bukti Ilmiah; Penilaian Resiko.

Abstract

SPS Agreement recognizes the right for members country to take its own sanitary and phytosanitary measures, provided that such measures are not inconsistant with the provisions of the SPS Agreement. This right aims to protect the territory of the country from the spread of pest and disease cause by international trade. This study discusses trade disputes between Costa Rica and Mexico regarding the importation of avocados. Costa Rica imposed a temporary ban on importation of avocado from Mexico amid the spread of Avocado Sunblovth Viroid (ASBVd) in Mexico. This legal writing uses a normative juridical approach. This study aims to determine the consistency of Costa Rica SPS Measure with the provisions of SPS Agreement. This witing raises the issues of the consistency Costa Rica SPS Measures in DSFE-002-2018 and DSFE-003-2018 with the provisions of Article 2 and Article 5 of the SPS Agreement. The result of this study prove that Costa Rica SPS Measure is inconsistant with the provisions of Article 2 regarding the basic rights and obligations. This study also found the violations of Article 5 regarding the elements of risk assessment, available scientific evidence and relevant economic factors.

Keywords: *International Trade; SPS Agreement; Scientific Evidence; Risk Assessment.*



I. PENDAHULUAN

Perdagangan internasional merupakan salah satu faktor penting dalam meningkatkan perekonomian negara. Kegiatan utama ekonomi global saat ini didominasi oleh kegiatan ekspor-impor. Negara-negara melakukan kegiatan ekspor impor pada berbagai sektor yang dimungkinkan seperti pertanian, perkebunan, hingga otomotif dan teknologi. Sejalan dengan potensi keuntungan yang ditawarkan, tidak dapat dipungkiri perdagangan internasional juga memiliki dampak negatif. Masalah tersebut dapat berupa melemahnya industri lokal akibat gempuran produk impor, membuka peluang penyebaran produk impor yang berbahaya bagi kesehatan masyarakat dan lingkungan. Terhadap resiko kesehatan tersebut *World Trade Organization* (WTO) membentuk *Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures* (SPS Agreement) yang mengatur mengenai keamanan pangan dan kesehatan hewan dan tumbuhan.

Pembentukan perjanjian ini bertujuan untuk menciptakan harmonisasi aturan hukum dalam pelaksanaan perdagangan internasional. Hal ini dikarenakan sebelum dibentuknya SPS Agreement banyak ditemukan kasus penyalahgunaan terhadap kebijakan standar kesehatan negara. Banyak negara menerapkan standar kesehatan yang tinggi terhadap produk impor dengan tujuan melindungi produsen dalam negeri. Tindakan ini tidak dapat dibenarkan karena merupakan tindakan proteksi terselubung dan juga menimbulkan diskriminasi terhadap produk impor. SPS Agreement memberikan peluang kepada negara untuk menetapkan kebijakan SPS sendiri dengan catatan bahwa kebijakan tersebut tidak bertentangan dengan ketentuan-ketentuan SPS Agreement.

Salah satu kasus penyalahgunaan kebijakan SPS negara sebagai alat tindakan proteksi terselubung dapat dilihat dari sengketa impor alpukat antara Kosta Rika dengan Meksiko. Kasus ini bermula dari kebijakan Kosta Rika yang menghentikan sementara terhadap impor alpukat asal Mexico. Kebijakan ini diterapkan seiring dengan penyebaran virus *Avocado Sunblotch Viroid* (ASBVd) di wilayah Meksiko. Kosta Rika beralasan bahwa tindakan ini dilakukan untuk menghindari penyebaran virus tersebut diwilayahnya, yang mana Kosta Rika menyatakan bahwa negaranya bebas dari virus ASBVd. Pada perkembangannya, Kosta Rika mengeluarkan kebijakan khusus yang mengatur standarisasi produk terhadap alpukat impor asal Meksiko. Selama penerapan kebijakan tersebut, Kosta Rika masih melakukan impor alpukat dengan negara lain yang terdapat penyebaran virus ASBVd di wilayahnya.

Tindakan Kosta Rika ini merupakan suatu diskriminasi serta melanggar prinsip *Most Favoured Nation* dan *national treatment* dalam perdagangan internasional. SPS Agreement menetapkan bahwa negara berhak menetapkan kebijakan SPS hingga taraf yang dibutuhkan untuk melindungi hewan dan tumbuhan. Kebutuhan negara akan suatu kebijakan SPS harus diukur melalui suatu mekanisme penilaian resiko (*risk assessment*) yang didasari oleh prinsip-prinsip ilmiah. Kebijakan SPS Kosta Rika tersebut juga bertentangan dengan SPS Agreement yang menekankan pada negara untuk meminimalisir dampak ekonomi dari kebijakan SPS yang diterapkan. Dikarenakan tidak terdapat kejelasan jangka waktu penerapan kebijakan tersebut dan semakin besarnya kerugian yang dialami, Mexico membawa sengketa ini pada *Dispute Settlement Body* (DSB) WTO.



Meksiko mengajukan klaim terhadap kebijakan tersebut dibawah ketentuan Article 2 dan Article 5 SPS Agreement. Article 2 mengatur mengenai hak dan kewajiban dasar negara, Article 2.2 menetapkan bahwa kebijakan SPS harus didasari oleh prinsip ilmiah. Negara tidak dapat menerapkan kebijakan SPS jika tidak terdapat bukti ilmiah yang memadai yang mendukung penerapan kebijakan tersebut. Analisis dibawah ketentuan Article 5 SPS Agreement terdapat 3 element analisis pada pembahasan ini, yaitu terhadap *Article 5.1* mengenai cara melakukan risk assessment meliputi faktor-faktor yang harus dianalisis dan dipertimbangkan, *Article 5.2* mengenai mempertimbangkan terhadap bukti-bukti ilmiah yang ada, dan *Article 5.3* terkait analisis terhadap dampak ekonomi dari kebijakan SPS negara. Sebelumnya telah terdapat beberapa sengketa serupa dibawah ketentuan dua Article tersebut, diantaranya yaitu sengketa Japan – Apples, Australia – Salmon, Australia – Apples, dan India – Agricultural Products.

Penelitian ini berfokus pada keberadaan scientific evidence sebagai dasar bagi negara dalam menyusun kebijakan SPS negaranya. Panel dalam penelitian ini juga menghadirkan inovasi baru berkaitan dengan kewajiban negara untuk menaati ketentuan SPS Agreement. Panel menemukan bahwa pelanggaran terhadap ketentuan manapun dalam perjanjian ini menimbulkan konsekuensi pelanggaran terhadap Article 2.1 SPS Agreement. Adapun penelitian hukum ini bertujuan untuk mengetahui konsistensi SPS Measures Kosta Rika melalui Resolutions DSFE-002-2018 dan DSFE-003-2018 dengan unsur-unsur dalam Article 2 dan Article 5 SPS Agreement mengenai hak dan kewajiban dasar negara, risk assessment, pertimbangan terhadap bukti ilmiah yang ada serta pertimbangan terhadap dampak ekonomi dari kebijakan SPS yang diterapkan. Penelitian ini juga bertujuan untuk mengetahui hak negara untuk menetapkan kebijakan SPS negaranya.

II. METODE PENELITIAN

Penelitian hukum ini merupakan penelitian hukum yuridis normatif. Metode penelitian yuridis normatif adalah penelitian hukum kepustakaan (library research) yang dilakukan dilakukan dengan cara melakukan penelitian terhadap bahan-bahan pustaka atau data sekunder belaka¹ dalam menjawab permasalahan hukum yang sudah dikemukakan dengan menerapkan norma hukum yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan terkait. Penelitian hukum ini bersifat deskriptif analitis, yaitu mendeksripsikan data yang diperoleh dari hasil pengamatan dan analisa dokumen yang kemudian dituangkan kedalam bentuk tulisan untuk menjelaskan mengenai pokok permasalahan. Tujuan dari penelitian ini untuk membuat deskripsi, gambaran, atau lukisan secara sistematis, faktual dan akurat mengenai fakta, sifat maupun hubungan antar fenomena yang diteliti². Metode deksriptif analitis dalam penelitian ini melakukan analisis terhadap ketentuan dalam SPS *Agreement*, ketentuan GATT/WTO 1994 dan peraturan lainnya mengenai hukum perdagangan internasional. Obyek yang diteliti dalam penelitian ini adalah keputusan DSB WTO yaitu DS524 antara Mexico dengan Kosta Rika.

¹ Bambang Sunggono, *Metode Penelitian Hukum*, (Jakarta : Raja Grafindo Perkasa,2003), Hal.13

² Moh. Nazir, *Metodologi Penelitian*, (Jakarta : Ghalia Indonesia,1988), Hlm.63

Jenis data penelitian hukum yuridis normatif menggunakan data sekunder atau penelitian hukum kepustakaan. Penelitian hukum dengan data sekunder menggunakan tiga jenis bahan hukum yaitu, 1) bahan hukum primer seperti SPS Agreement, GATT 1994 dan Panel Reports Costa Rica - Avocado DS524, 2) bahan hukum sekunder berupa buku, artikel dan jurnal ilmiah mengenai perdagangan internasional dan WTO, 3) bahan hukum tersier berupa kamus dan ensiklopedi. Data-data tersebut didapat melalui publikasi oleh Dispute Settlement Body WTO, publikasi pemerintah Kosta Rika dan melalui buku-buku serta jurnal terkait perdagangan internasional dan SPS Agreement. Data tersebut dianalisis menggunakan metode kualitatif, dengan menguraikan dan menafsirkan data yang diperoleh kedalam kalimat yang tersusun secara sistematis sehingga memberikan penafsiran dan gambaran yang jelas terhadap pokok bahasan.

III. HASIL DAN PEMBAHASAN

A. Konsistensi Kebijakan SPS Kosta Rika Resolutions DSFE-002-2018 dan DSFE-003-2018 dengan Article 2 SPS Agreement

Article 2 SPS Agreement memiliki judul “*basic rights and obligations*” atau dapat diartikan “hak dan kewajiban dasar”. Dari judul tersebut bisa ditarik kesimpulan bahwa kewajiban-kewajiban dalam *Article 2* mengcover seluruh ketentuan *SPS Agreement*³. Adapun *Article 2.1 SPS Agreement* berbunyi : “*Members have the right to take sanitary and phytosanitary measures necessary for the protection of human, animal or plant life or health, provided that such measures are not inconsistent with the provisions of this Agreement*”. *SPS Agreement* mengakui bahwa kewenangan untuk menetapkan kebijakan SPS merupakan hak prerogative negara. Kebijakan SPS dapat berupa peraturan perundang-undangan, ketetapan, persyaratan dan prosedur tertentu.

Redaksional *Article 2.1 SPS Agreement* secara eksplisit mensyaratkan pemenuhan terhadap seluruh kewajiban negara dalam *SPS Agreement* sebagai syarat agar negara berhak menikmati haknya untuk menetapkan kebijakan SPS sendiri. Negara memiliki kewenangan seluas-luasnya dalam menetapkan kebijakan SPS nasionalnya selama tidak bertentangan dengan ketentuan dalam *SPS Agreement*. Pasal-pasal dalam *SPS Agreement* memuat faktor-faktor yang harus dipertimbangkan negara dalam melakukan penilaian resiko untuk memberikan justifikasi dan bukti yang relevant untuk mendukung kebijakan SPS yang akan diterapkan. Kegagalan negara untuk memenuhi setiap kewajibannya dalam membentuk kebijakan SPS dapat menyebabkan pelanggaran terhadap ketentuan *SPS Agreement*. Pelanggaran ini menjadikan kebijakan SPS negara tidak dapat dikatakan sah secara hukum sehingga negara tidak dibenarkan untuk menerapkan kebijakan tersebut.

Selanjutnya, *Article 2.2 SPS Agreement* mengatur bahwa : “*Members shall ensure that any sanitary or phytosanitary measure is applied only to the extent necessary to protect human, animal or plant life or health, is based on scientific principles and not maintained without sufficient scientific evidence, except as*

³ Panel Report, US – Poultry (China), para. 7.142



provided for in paragraph 7 of Article 5.” Dalam *Article* tersebut lebih lanjut memuat mengenai 3 syarat yang harus dipenuhi oleh negara dalam menerapkan SPS Agreement. Syarat tersebut yaitu : (i) kebijakan SPS diterapkan hanya hingga batas yang diperlukan untuk melindungi kehidupan dan kesehatan manusia, hewan dan tumbuhan ; (ii) kebijakan SPS harus didasari oleh penelitian ilmiah yang memadai; (iii) kebijakan SPS tidak boleh dipertahankan tanpa adanya bukti ilmiah yang memadai. Pemenuhan persyaratan ini bersifat kumulatif yang berarti, setiap kebijakan SPS negara harus memenuhi ketiga poin tersebut untuk dapat dikatakan sesuai dengan ketentuan *Article 2.2 SPS Agreement*.

Appellate Body dalam Australia – Apples menjelaskan bahwa *Article 2.2* memfokuskan pada persyaratan agar kebijakan SPS didasari oleh prinsip-prinsip ilmiah dan memiliki bukti ilmiah yang memadai⁴. Fokus pertama dari ketentuan ini terletak pada spesifikasi dari kepentingan negara. Kebijakan SPS tersebut secara spesifik dibentuk untuk melindungi salah satu dari 3 kategori, apakah ditujukan untuk melindungi manusia, hewan atau tumbuhan. Kedua, adanya hubungan yang rasional antara kebijakan SPS tersebut dengan masalah yang dihadapi. Kebutuhan akan suatu kebijakan SPS harus dibuktikan dengan kapabilitas kebijakan tersebut dalam berkontribusi menyelesaikan persoalan yang dihadapi. Fokus ketiga yaitu, negara harus menguji kecukupan bukti ilmiah yang ada agar dapat membentuk kebijakan SPS yang proporsional. . Dalam *Article 2.2* terdapat kalimat “*to the extent necessary*” atau secara harfiah dapat diartikan “sejauh yang dibutuhkan”. Bagaimanakah cara negara dalam memahami kebetuhan (*necessary*) negara akan suatu peraturan sebagai landasan pembentukan kebijakan SPS negara. Sejauh mana negara dapat mengambil tindakan untuk melindungi kepentingannya dari resiko yang ingin dihindari.

Mengetahui butuh atau tidaknya negara terhadap kebijakan SPS dinilai berdasarkan *necessity test* melalui suatu mekanisme penilaian resiko (*risk assessment*). Penilaian tersebut dijadikan sebagai dasar legitimasi kebijakan SPS negara berdasarkan ketentuan SPS Agreement. Dalam hal negara menetapkan tingkat perlindungan tertentu maka harus diikuti oleh realisasi dari kebijakan tersebut. Atau dapat dipahami bahwa berdasarkan konsep *necessity*, kebutuhan negara akan kebijakan SPS dinilai berdasarkan tingkat perlindungan yang diperoleh secara faktual dari penerapan kebijakan SPS tersebut⁵. Konsep *necessity* dalam SPS Agreement dinilai dari 2 elemen yaitu, kontribusi dan pembatasan⁶. Hal ini dikarenakan SPS Agreement menekankan agar kebijakan SPS yang diterapkan tidak mengakibatkan pembatasan perdagangan. SPS Agreement menghindari kebijakan yang menimbulkan hambatan yang tidak perlu seperti proteksi terselubung dalam kegiatan perdagangan internasional.

Pada kasus ini, panel menghadirkan inovasi baru dalam pemahaman terhadap pelanggaran terhadap kewajiban negara. Panel menghadirkan temuan konsekuensial yang menetapkan bahwa pelanggaran terhadap pasal tertentu serta

⁴ Appellate Body Reports, Australia – Apples, para. 209

⁵ Ibid, Hlm.38

⁶ Elbinsar Purba, “Necessary Measure Under The SPS Agreement”, (Asian Journal of WTO & International Health Law and Policy, Vol.13 : 224, 2018). Diakses dari : <https://deliverypdf.ssrn.com/delivery.php?ID=TRUE>

merta mengakibatkan pelanggaran terhadap Article 2.1 SPS Agreement. Pelanggaran Kosta Rika terhadap kewajiban negara berdasarkan Article 2.2, 5.1, 5.2, dan 5.3 SPS Agreement berskonsekuensi menimbulkan pelanggaran terhadap Article 2.1, Pemeriksaan Panel menemukan bahwa Kosta Rika dalam menetapkan kebijakan SPS yaitu Resolutions DSFE-002-2018 dan DSFE-003-2018, telah bertindak bertentangan dengan Article 2.2, 5.1, 5.2, dan 5.3 SPS Agreement. Sebagaimana ditegaskan dalam Article 2.1 diatas, negara berhak menikmati haknya selama tidak bertentangan dengan ketentuan SPS Agreement. Lebih lanjut, panel dalam kasus ini menyatakan bahwa dalam hal kebijakan SPS negara bertentangan dengan salah satu ketentuan SPS Agreement dan negara penuntut juga mengajukan klaim dibawah Article 1.1 atau 2.1, maka kebijakan tersebut juga bertentangan dengan ketentuan Article 1.1 atau 2.1.

Berdasarkan pernyataan tersebut maka dapat dikatakan bahwa kebijakan SPS Kosta Rika bertentangan dengan ketentuan Article 2.1 SPS Agreement. Pelanggaran ini dikarenakan kebijakan SPS yang diterapkan Kosta Rika melalui Resolutions Resolutions DSFE-002-2018 dan DSFE-003-2018 bersisikan persyaratan phytosanitary yang bertentangan dengan ketentuan-ketentuan dalam SPS Agreement. Sebagaimana disebutkan sebelumnya, bahwa apabila negara gagal memenuhi salah satu kewajibannya berdasarkan SPS Agreement, maka kebijakan SPS negara tersebut bertentangan dengan SPS Agreement.

Terhadap Article 2.2, kebijakan SPS Kosta Rika bertentangan dengan dua elemen yang ditetapkan dalam konsep necessity SPS Agreement berkaitan dengan kontribusi kebijakan serta kewajiban untuk tidak menimbulkan pembatasan perdagangan. Kebijakan SPS yang diterapkan Kosta Rika secara nyata menghalangi kegiatan perdagangan alpukat antara Kosta Rika dengan Mexico. Kebijakan tersebut juga tidak memiliki kontribusi yang jelas terhadap upaya pencegahan penyebaran ASBVd di Kosta Rika. Pemeriksaan panel menemukan kurangnya bukti ilmiah yang memadai terhadap aspek-aspek penting dalam risk assessment Kosta Rika dan juga kurangnya penalaran atau alasan yang mendukung keputusan ahli dalam risk assessment. Rasionalnya scientific evidence dengan SPS Measure memerlukan penyelidikan terhadap bukti yang diajukan para pihak mengenai resiko tertentu yang dihadapi dan terhadap siapa resiko tersebut dapat berdampak, apakah terhadap manusia, hewan atau tumbuhan⁷.

Pemeriksaan panel terhadap unsur-unsur dalam Article 5.1, 5.2 dan 5.3 dalam kebijakan SPS Kosta Rika ditemukan kekurangan yang signifikan terhadap substansi dalam laporan (Report ARP-002-2017 dan ARP-006-2016) tersebut. Panel menemukan kekurangan terhadap dasar ilmiah pelaksanaan *risk assessment* seperti kurangnya bukti ilmiah pada aspek-aspek penting dalam penilaian, terutama pada penjelasan terhadap data dan penalaran oleh peneliti. Kekurangan ini cukup menyimpulkan bahwa risk assessment yang dilakukan oleh Kosta Rika pada Reports ARP-002-2017 dan ARP-006-2016 bukan merupakan penilaian yang sesuai dengan keadaan. Laporan tersebut tidak memenuhi mekanisme *risk assessment* terhadap kesehatan dan kehidupan tumbuhan sebagaimana ditentukan dalam Annex A paragraph 4 dan Article 5.1 SPS Agreement. Kosta Rika juga gagal

⁷ Appallate Body Report, India – Agricultural Products, para. 5.27



mempertimbangkan faktor-faktor dalam *Article 5.2* mengenai keberadaan bukti ilmiah serta *Article 5.3* mengenai pertimbangan dampak kebijakan SPS terhadap faktor ekonomi.

Kebijakan SPS yang bertentangan dengan *Article 5.1* dan *5.2* umumnya dapat diasumsikan bertentangan dengan *Article 2.2 SPS Agreement*. Inkonsistensi kebijakan SPS Kosta Rika DSFE-002-2018 dan DSFE-003-2018 yang mengatur persyaratan phytosanitary dengan *Article 5.1* disebabkan oleh kegagalannya melakukan risk assessment yang sesuai dengan keadaan yang dihadapi, yaitu resiko kesehatan tumbuhan. Inkonsistensi terhadap *Article 5.2* disebabkan Kosta Rika gagal mempertimbangkan bukti ilmiah yang tersedia dalam melakukan penilaian resiko. Hal ini cukup untuk menyimpulkan bahwa Kosta Rika telah melanggar ketentuan *Article 2.2* dengan menerapkan kebijakan SPS tanpa adanya bukti ilmiah yang cukup yang mendukung penerapan kebijakan SPS tersebut. Kurangnya dasar ilmiah dan penalaran ahli dalam penilaian resiko tidak mampu menunjukkan bahwa terdapat hubungan yang rasional antara kebijakan SPS yang diterapkan dengan bukti ilmiah yang mendukung penerapan kebijakan SPS Kosta Rika. Berdasarkan pemaparan diatas dapat disimpulkan bahwa kebijakan SPS Kosta Rika melalui Resolutions DSFE-002-2018 dan DSFE-003-2018 telah melanggar ketentuan Article 2 SPS Agreement mengenai hak dan kewajiban negara terutama berkenaan dengan keberadaan bukti ilmiah dalam menetapkan SPS measure.

B. Konsistensi Kebijakan SPS Kosta Rika Resolutions DSFE-002-2018 dan DSFE-003-2018 dengan Article 5 SPS Agreement

1. Article 5.1

SPS Agreement dengan tegas menyatakan bahwa SPS Measure harus didasari oleh suatu penilaian resiko (risk assessment). Risk assessment diatur dalam Article 5.1 SPS Agreement yang berbunyi :

“ Members shall ensure that their sanitary or phytosanitary measures are based in an assessment, as appropriate to the circumstances, the risk to human, animal or plant life or health, taking into account risk assessment techniques developed by the relevant international organizations.”

Risk assessment dilakukan untuk membuktikan bahwa suatu kebijakan SPS memiliki dasar argumentasi dan bukti ilmiah yang koheren dan objektif. Negara dalam melakukan risk assessment dapat mendasari (*based on*) pada metode penilaian resiko yang dilakukan oleh negara lain atau mengikuti standar yang dikembangkan oleh organisasi internasional. Standar internasional berkaitan dengan kesehatan tumbuhan diatur dalam *Internasional Plant Protection Convention (IPPC)*. Kata *“based on”* dalam *Article* ini merupakan persyaratan substantif, berkaitan dengan substansi dari risk assessment. Bahwa kata tersebut mensyaratkan adanya hubungan yang rasional antara SPS measure dengan risk assessment. *Based on* tersebut bukan berarti *risk assessment* negara harus didasari atau sesuai dengan teknik penilaian resiko tertentu, melainkan bertujuan untuk memastikan bahwa negara anggota WTO memiliki referensi yang luas dalam menetapkan kebijakan SPS negaranya.



Defenisi *risk assessment* terdapat pada Annex A paragraf 4 *SPS Agreement* yang menetapkan bahwa *risk assessment* terbagi kedalam 2 jenis yaitu : 1) evaluasi terhadap kemungkinan masuk, berkembang dan menyebarnya suatu hama atau penyakit didalam wilayah negara pengimpor berdasarkan kebijakan SPS yang dapat diterapkan dan dampaknya secara biologis dan ekonomi, dan 2) atau evaluasi dampak merugikan terhadap kesehatan manusia dan hewan dari keberadaan aditif, kontaminan, racun dan organisme pemicu penyakit dalam makanan, minuman dan pakan. *Risk assessment Article 5.1* pertama-tama dilakukan dengan identifikasi penyakit yang masuk, perkembangan atau penyebarannya ingin dicegah oleh negara serta konsekuensi biologis dan ekonomi terkait penyakit tersebut. Kedua, negara melakukan evaluasi kemungkinan masuk, berkembang dan penyebaran penyakit serta dampaknya secara biologis dan ekonomi. Ketiga, negara mengevaluasi jalur masuk, perkembangan dan penyebaran penyakit sesuai dengan kebijakan SPS yang akan diterapkan.

Terhadap poin-poin diatas, Kosta Rika tidak dapat menunjukkan bukti bahwa mereka telah melakukan identifikasi maupun pembedaan sifat alami, karakteristik, efek, gejala maupun resiko dikarenakan penyakit ASBVd maupun varian lain dari virus tersebut penyebab ASBVd. Kosta Rika tidak menunjukkan bukti ilmiah terkait tidak ditemukannya penyakit dan pathogen ASBVd didalam wilayahnya, yang mana hal tersebut merupakan alasan fundamental pembentukan PRA (*pest risk analysis*) negaranya. *Risk assessment* Kosta Rika tidak memiliki argumentasi yang jelas dalam menetapkan seluruh wilayahnya terbebas dari ASBVd. Dalam pemeriksaan sengketa Kosta Rika mengungkapkan mereka mengikuti arahan ISPM No.6 mengenai panduan pengawasan dan ISPM No.8 mengenai penetapan status hama wilayah dalam memastikan ketiadaan penyebaran virus ASBVd di wilayahnya dan membentuk sistem pengawasan ASBVd.

Hasil pemeriksaan menunjukkan indikasi bahwa Kosta Rika hanya melakukan mekanisme pengawasan secara umum dan tidak khusus terhadap ASBVd. Hal ini dilihat dari laporan badan pertanian Kosta Rika dalam Reports ARP-002-2017 dan ARP-0006-2016, sistem pengawasan tersebut merujuk pada literatur oleh Hadidi (2003), Vargas (1997) dan CABI 2017. Sistem pengawasan pada studi tersebut merupakan mekanisme pengawasan secara umum dan tidak spesifik terhadap ASBVd. Selain itu, data oleh CABI tidak dapat dijadikan dasar dalam menetapkan ada tidaknya penyebaran hama dan penyakit pada suatu wilayah. Hal ini dikarenakan informasi yang tertera dalam database tersebut didapat dari literatur. Data-data tersebut diperoleh dari sumber tidak langsung atau berdasarkan laporan dari NPPO (National Plant Protection Organisation) setiap negara tanpa didukung oleh bukti-bukti ilmiah. Terdapat peluang data CABI tentang status ASBVd Kosta Rika berasal dari data yang diberikan oleh NPPO Kosta Rika. CABI tidak memiliki sistem verifikasi keaslian sehingga data tersebut tidak memiliki bukti ilmiah yang cukup sebagaimana disyaratkan dalam *SPS Agreement*. Hal ini menimbulkan akibat bahwa, kebijakan SPS Kosta Rika yang ditetapkan berdasarkan data tersebut tidak memenuhi unsur *risk assessment* berdasarkan *Article 5.1 SPS Agreement*.



Persoalan kedua berkaitan dengan metode survei pengambilan sampel Kosta Rika. . Dalam mengevaluasi kemungkinan masuknya ASBVd Kosta Rika seharusnya menunjukkan alasan yang kuat ketiadaan ASBVd di wilayahnya. *Risk assessment* terkait tidak ditemukannya penyebaran ASBVd di Kosta Rika lalai mengaplikasikan metodologi ilmiah sebagaimana mestinya. Hal ini menimbulkan keraguan akan status phytosanitary Kosta Rika dikarenakan (i)kurangnya keterwakilan dan keberagaman sampel, (ii) kesesuaian metode yang digunakan, dan (iii) jenis bahan sampel yang dikumpulkan. Ahli dalam kasus ini juga menemukan inkonsistensi yang melemahkan sistem pengawasan yang dilakukan Kosta Rika untuk menjustifikasi status bebas ASBVd negaranya. Panel dalam kasus ini menyatakan bahwa justifikasi keabsahan secara ilmiah suatu survei pengambilan sampel didapat apabila survei sampel tersebut telah dirancang dan direncanakan secara seksama dengan mempertimbangkan karakteristik hama, wilayah, tanaman inang dan lainnya. Survei tersebut juga harus diiringi dengan skema monitoring terkait perkembangan hama.

Pada kasus ini tidak terdapat kejelasan rancangan survei pengambilan sampel yang dilakukan dan juga tidak adanya kejelasan jumlah sampel yang digunakan pada survei. Contohnya survei sampel pada tahun 2014 hanya dilakukan pada 3.8% dari total wilayah yang ditanami alpukat dan pada tahun 2015 – 2016 hanya meliputi 11.6% dari total wilayah. Survei tersebut tidak melakukan pemeriksaan terhadap pohon yang tidak memiliki tanda-tanda ASBVd. Sistem pengawasan yang dilakukan Kosta Rika hanya berfokus pada area-area pusat produksi alpukat. Sementara itu, dalam laporan badan phytosanitary Kosta Rika mereka menyadari adanya bahaya lain pemicu penyebaran ASBVd yaitu penyimpangan dari penggunaan yang dimaksudkan (*diversion from intended used*). Maksud dari hal tersebut adalah penyalahgunaan biji buah alpukat dengan melakukan penanaman terhadap biji buah alpukat sisa konsumsi maupun buah yang dibuang pada perkebunan alpukat, penanaman oleh individu dan germinasi alami alpukat di tempat-tempat pembuangan sampah. Atas dasar tersebut maka selayaknya, survei sampel juga dilakukan di alam liar dan properti pribadi tidak hanya terfokus pada pusat perkebunan alpukat.

Penetapan status phytosanitary berkaitan dengan keberadaan hama di suatu wilayah dapat dikatakan terpercaya dan sah secara ilmiah apabila survei sampel dilakukan dengan berbasis resiko dengan memprioritaskan wilayah-wilayah yang memiliki kemungkinan besar ditemukannya penyakit atau hama. Agar sampel survei dapat dikatakan representatif Kosta Rika seharusnya mempertimbangkan populasi alpukatnya seperti presentase jumlah alpukat liar, tanaman rumah dan perkebunan alpukat dan memprioritaskan area yang berkemungkinan besar terkena penyebaran ASBVd. Survei pengambilan sampel yang dilakukan oleh Kosta Rika juga tidak dirancang khusus untuk mendeteksi ASBVd. Lalu survei hanya dilakukan terhadap jaringan yang menunjukkan ciri-ciri menyerupai ASBVd. Tindakan ini merupakan celah besar dalam survei sampel yang dilakukan Kosta Rika. Hal ini dikarenakan pohon yang terinfeksi ASBVd tidak langsung menunjukkan tanda-tanda terinfeksi sehingga virus bisa tidak terdeteksi dalam waktu yang lama. Kosta Rika tidak memberikan keterangan mengenai informasi rancangan survei pengambilan sampel. Meskipun

terdapat penjelasan cara pelaksanaan pengawasan tidak terdapat informasi maupun data yang dapat menjelaskan seperti apa rancangan survei pengambilan sampel dan seberapa sering program monitoring dilakukan. Ketiadaan protocol khusus terkait metodologi spesifik dalam melakukan survei sampel ASBVD mengurangi validitas ilmiah survei yang dilakukan Kosta Rika. Untuk itu dapat disimpulkan bahwa survei sampel Kosta Rika tidak memenuhi unsur pasal 5.1 *SPS Agreement* berkaitan dengan *risk assessment*.

2. Article 5.2

Jika *Article 5.1* mengatur unsur substantif dari *SPS measure* negara, sedangkan pasal 5.2 mengatur tentang prosedur melakukan *risk assessment*. *Article 5.2* berbunyi : “*in the assessment of risks, Members shall take into account available scientific evidence; relevant processes and production methods; relevant inspection, sampling and testing methods; prevalence of specific diseases or pests; existence of pest or disease-free areas; relevant ecological and environmental conditions; and quarantine or other treatment*”. *Article 5.2* meminta *risk assessor* untuk mempertimbangkan bukti ilmiah yang ada dan faktor lainnya terkait persoalan yang dihadapi. *Risk assessment* yang dilakukan oleh ahli dapat dikatakan mempertimbangkan pasal 5.2 dan memenuhi unsur-unsur *Article 5.1* dan Paragraf 4 Annex A dengan menganalisis korelasi kesimpulan yang didapat dengan bukti ilmiah yang ada⁸.

Permasalahan pada poin ini berkaitan dengan rancangan *risk assessment* Kosta Rika yang dibentuk berdasarkan panduan dalam Manual NR-ARP-PO-01_M-01. Panduan ini memiliki struktur yang mirip dengan rekomendasi ISPM No.2 dan No.11 tetapi dalam bentuk yang lebih sederhana. Simplifikasi tahapan *risk assessment* ini tidak dapat dibenarkan karena berpotensi menyebabkan pemeriksaan oleh *risk assessor* menjadi tidak koheren dan objektif. PRA Kosta Rika menjelaskan elemen-elemen dalam *assessment* menggunakan kriteria kualitatif untuk membentuk sistem penilaian. *Risk assessor* perlu melakukan penilaian terhadap bukti-bukti, kualitas bukti yang diajukan, penilaian kemungkinan resiko serta sejauh mana negara dapat mentolerir kemungkinan resiko. Kosta Rika melalui panduan tersebut mencoba menyederhanakan kriteria penilaian yang seharusnya dilakukan.

Penghilangan salah satu poin pemeriksaan menghilangkan kesempatan ahli untuk mereview epidemiologi dari organisme tersebut⁹. Tindakan ini juga mengurangi sebagian nilai dan kebebasan ahli dalam melakukan penelitian dan analisis terhadap hama atau penyakit. Hal ini dikarenakan proses tersebut tidak memberikan peluang bagi ahli untuk melakukan analisis atau mempertimbangkan situasi yang tidak diatur dalam kriteria penilaian. *Article 5.2* menekankan bahwa pertimbangan *risk assessor* dapat dikatakan koheren dan objektif apabila terdapat kesesuaian antara kebijakan SPS dan *risk assessment* dengan bukti ilmiah yang digunakan. Kualitas analisis resiko dipengaruhi oleh kemampuan penilaian ahli. Terhadap poin ini, PRA Kosta Rika tidak memiliki

⁸ Appellate Body Report Australia – Apples, para. 208

⁹ Panel Report, Mexico – Avocado, Para. 7.886

penjelasan lengkap mengenai bagaimana ahli menginterpretasikan bukti-bukti yang mempengaruhi penilaian dan keputusan manajemen. Permasalahan ini timbul dikarenakan PRA Kosta Rika menggunakan proses mekanis dengan kriteria yang telah ditetapkan untuk setiap elemen yang dianalisis. Penggunaan standar tetap tidak tepat digunakan untuk analisis resiko, karena standar tersebut tidak dapat mencakupi seluruh situasi yang mungkin terjadi.

Reports ARP-002-2017 dan ARP-006-2016 memberikan sangat sedikit penjelasan yang mendukung kesimpulan analisis resiko yang dilakukan, contohnya penjelasan pada estimasi kualitatif terhadap probabilitas resiko. Tidak dapat diketahui bagaimana peneliti menggunakan bukti ilmiah yang ada dikarenakan ketiadaan penjelasan akan alasan mereka menggunakan suatu bukti ilmiah hingga akhirnya sampai pada suatu kesimpulan. Penalaran oleh ahli tidak dapat dikatakan objektif dan koheren apabila penalaran tersebut tidak dijabarkan dalam risk assessment. Metodologi dalam Manual NR-ARP-PO-1_M-01 tidak dapat memfasilitasi karakteristik khusus dari ASBVd seperti angka pertumbuhan dan penyebaran ASBVd. Untuk itu, PRA Kosta Rika tidak dapat dikatakan memiliki hubungan yang selaras antara risk assessment yang dilakukan dengan bukti ilmiah yang mendasarinya.

PRA Kosta Rika menetapkan impor alpukat segar untuk konsumsi asal Mexico sebagai potensi jalur masuk virus ASBVd di negaranya. Kosta Rika mendasari kebijakannya pada studi yang dilakukan oleh Vallejo Peerez et al. (2017), mengenai insiden pada perkebunan di Kota Tingambato, Michoacan. Studi tersebut menunjukkan jumlah penyebaran ASBVd yang mencapai 14% di wilayah tersebut. Data tersebut merupakan penelitian ilmiah yang relevant dengan persoalan ini, dan berasal dari sumber ilmiah terpercaya. Akan tetapi penelitian tersebut tidak tepat dijadikan acuan untuk mengetahui penyebaran ASBVd di Mexico. Penelitian tersebut dilakukan di Kota Tingambato yang mencakup 0.00322 persen wilayah Michoacan dan mencakup 0.000096 persen dari total luas wilayah Mexico. Data tersebut tidak dapat dikatakan representatif untuk mengukur distribusi penyebaran ASBVd di Mexico.

Pemeriksaan oleh panel menemukan laporan yang dikeluarkan badan pengawasan epidemiologi phytosanitary nasional Mexico (SINAVEF) tahun 2010 yang menyatakan keberadaan ASBVd hanya ditemui pada beberapa wilayah Mexico dan berada dibawah pengawasan pemerintah Mexico. Kosta Rika gagal memperhatikan distribusi ASBVd di Mexico dan statement SINAVEF terkait management hama yang dilakukan oleh pemerintah Mexico dalam Menyusun Report ARP-002-2017. Panel menilai PRA Kosta Rika kekurangan bukti ilmiah yang terlihat dari minimnya penjelasan akan kualitas bukti ilmiah yang digunakan. Meskipun bukti ilmiah yang digunakan berasal dari sumber-sumber terpercaya kurangnya analisis terhadap kualitas bukti menimbulkan cacat penalaran oleh ahli. Penilaian kesesuaian PRA dengan keadaan yang dihadapi menekankan pada substansi dari PRA. Bukti ilmiah yang dievaluasi harus mendukung kesimpulan yang ditetapkan dalam PRA¹⁰.

¹⁰ Panel Report, Japan – Apples, para. 8.129

Secara keseluruhan, kebijakan SPS Kosta Rika melalui Reolutions DSFE-002-2018 dan DSFE-003-2018 bertentangan dengan ketentuan *Article 5.2*. Hal ini disebabkan oleh kegagalan Kosta Rika dalam mempertimbangkan bukti ilmiah yang ada dalam menetapkan kebijakan SPS negaranya. Terdapat beberapa kekeliruan dalam dalam *risk assessment* yang dilakukan Kosta Rika, seperti keterangan yang tidak didukung oleh bukti ilmiah, mengutip pada referensi yang tidak mendukung penjelasan. Kosta Rika juga gagal dalam mempertimbangkan informasi pada bukti ilmiah yang dirujuk serta tidak dapat menjelaskan kualitas dari bukti ilmiah yang digunakan. Kosta Rika gagal memberikan pertimbangan terhadap bukti ilmiah yang tersedia berkaitan dengan kondisi penyebaran ASBVd di Mexico. Atas dasar tersebut Kosta Rika telah melanggar ketentuan *Article 5.2 SPS Agreement* dengan gagal mempertimbangkan faktor-faktor dalam *Article 5.2* dalam melakukan risk assessment

3. Article 5.3

Article 5.3 mewajibkan negara untuk memperhitungkan faktor-faktor ekonomi yang relevant ketika melakukan penilaian resiko dan menetapkan kebijakan yang akan diterapkan dalam rangka mencapai standar perlindungan yang cukup terhadap resiko atau dikenal dengan istilah *Apropriate Level of Protection (ALOP)*. Berdasarkan *Article* ini negara dalam melakukan risk assessment harus mempertimbangkan faktor ekonomi. Faktor-faktor ekonomi tersebut adalah : (i) potensi kerugian dalam kaitannya dengan penurunan angka produksi, penjualan dikarenakan masuk, berkembang dan penyebaran hama atau penyakit, (ii) biaya kontrol atau pembasmian hama di wilayah negara pengimpor, (iii) tindakan alternatif biaya untuk mengurangi resiko. Negara diharuskan untuk mempertimbangkan seluruh faktor tersebut berkenaan dengan dampak ekonomi dari kebijakan SPS yang diterapkan¹¹.

. Panel dalam Rusia – Pigs (EU) membedakan kewajiban negara dalam *Article* ini kedalam dua situasi yang berbeda yaitu : (i) situasi pertama ketika negara menilai resiko terhadap kesehatan hewan dan tumbuhan, dan (ii) situasi kedua ketika negara menetapkan kebijakan yang akan diterapkan untuk memperoleh level perlindungan *sanitary* dan *phytosanitary* yang tepat. *Article 5.3* berisikan daftar tetap terkait faktor-faktor yang harus dipertimbangkan dalam melakukan penilaian resiko dan ketika menetapkan kebijakan SPS untuk mencapai ALOP. Panel menekankan bahwa penyebutan dampak terhadap faktor ekonomi tanpa adanya penjelasan terhadap substansinya tidak dapat dikatakan bahwa risk assessment tersebut telah mempertimbangkan faktor-faktor ekonomi yang relevant.

Hasil pemeriksaan menunjukkan Reports ARP-002-2017 dan ARP-006-2016 telah memasukan potensi kerugian berkurangnya angka produksi dan penjualan disebabkan oleh ASBVd dan biaya kontrol pembasmian ASBVd di wilayah negara pengimpor kedalam daftar dampak ASBVd. Kosta Rika menyatakan bahwa studi ilmiah membuktikan besarnya potensi dampak

¹¹ Panel Reports, Russia – Pigs (EU), Para. 7.759



ekonomi yang disebabkan oleh ASBVd dalam hal penurunan hasil panen dan kualitas produk. Referensi tersebut mencatat terdapat potensi penurunan panen hingga 30% dan pada pohon yang tidak menunjukkan gejala ASBVd dapat terjadi penurunan panen hingga 95%. PRA 2015 menetapkan ASBVd sebagai hama dengan kepentingan ekonomi tinggi. Studi oleh Vallejo Perez et al. memperkirakan kerugian ekonomi sebesar USD 6.650 per hektar setiap tahunnya dan berkurangnya panen hingga 1.710 kg per hektar.

ASBVd membutuhkan biaya yang besar dalam pengawasan dan pembasmian terhadap hama. Kosta Rika berpandangan bahwa tidak adanya obat yang efektif untuk ASBVd menjadikan penebangan terhadap pohon yang terinfeksi sebagai satu-satunya cara efektif untuk menghentikan penyebaran ASBVd. Reports ARP-002-2017 memuat daftar potensi dampak ekonomi dari serangan virus ASBVd. Kosta Rika merujuk pada studi oleh Vallejo Peerez et al. (2017), dan menetapkan batas tertinggi potensi terjadinya kerugian. Pada poin ini Kosta Rika lagi-lagi merujuk pada literatur yang memuat data kuantitatif terkait potensi resiko tanpa memberikan penjelasan pengaplikasian data tersebut pada situasi yang dihadapi Kosta Rika.

Ahli dalam kasus ini berkomentar bahwa analisis estimasi resiko dalam menetapkan kerugian dibidang penjualan dan hasil panen ditetapkan melalui daftar sederhana yang memberikan bobot yang sama pada setiap faktor untuk kemudian ditentukan kategori resiko yang ditimbulkan. Metode tersebut dinilai terlalu simple dikarenakan tidak terdapat analisis lebih lanjut selain penetapan bimodal ada atau tidaknya resiko. Penetapan kenaikan standar kualitas produk secara langsung berdampak pada kenaikan biaya produksi dan pada saat bersamaan dapat mengurangi kuantitas permintaan terhadap produk. Hal ini dapat berakibat pada menurunnya volume perdagangan dikarenakan kebijakan tersebut membebankan biaya yang lebih tinggi terhadap produk impor¹². Kekurangan substansi dalam evaluasi potensi dampak ekonomi tersebut menjadikan PRA Kosta Rika tidak dapat dikatakan telah memperhitungkan potensi kerugian yang dialami dalam kaitannya dengan penurunan hasil panen serta biaya kontrol dan pembasmian terhadap ASBVd.

Poin ketiga membahas mengenai alternatif hemat biaya terhadap tindakan alternatif untuk membatasi resiko. Mexico menyatakan Kosta Rika tidak mempertimbangkan efisiensi biaya terhadap tindakan alternatif untuk membatasi resiko dikarenakan hanya mempertimbangkan terhadap satu dari tiga alternatif yang diajukan dalam PRA yaitu melakukan inspeksi pada titik masuk produk. Terhadap poin ini, Kosta Rika telah memenuhi kewajibannya sebagai bagian dari rangkaian pembentukan kebijakan SPS yang akan diterapkan. Risk assessment Kosta Rika yang merujuk pada ISPM No.11 berdasarkan *Article 5.1 SPS Agreement* juga mempertimbangkan faktor-faktor dalam *Article 5.3 SPS Agreement*. Panel menyimpulkan bahwa analisis Kosta Rika telah sesuai dengan kebijakan SPS yang akan diterapkan.

¹² Boris Rigod, "The Purpose of the WTO Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures (SPS)", *The European Journal of International Law*, Vol.24 no.2, 2013



Terhadap poin tindakan alternatif yang dilakukan negara dalam membatasi potensi resiko, Kosta Rika dinilai gagal melakukan identifikasi terhadap tindakan yang dapat diterapkan. Sebagaimana dijelaskan sebelumnya, Reports ARP-002-2017 dan ARP-006-2016 menyebutkan inspeksi pada titik masuk sebagai tindakan alternatif yang dapat dilakukan. Tapi laporan tersebut tidak menyatakan maupun melakukan analisis terhadap tindakan manajemen resiko lainnya yang dapat diterapkan. Tanpa adanya identifikasi tindakan lain yang dapat diterapkan, negara tidak dapat mempertimbangkan berbagai kebijakan yang dapat mengurangi resiko. Negara tidak dapat mempertimbangkan biaya terhadap tindakan alternatif untuk mengatasi resiko tanpa terlebih dahulu menetapkan tindakan yang akan diterapkan.

Berdasarkan analisis diatas didapat kesimpulan bahwa Kosta Rika dalam melakukan risk assessment terhadap ASBVD tidak mempertimbangkan potensi kerugian berkenaan dengan penurunan produksi dan penjualan dikarenakan penyebaran ASBVD; biaya pengendalian dan pembasmian hama diwilayah Kosta Rika,; maupun kebijakan hemat biaya terhadap tindakan alternatif untuk mengurangi resiko Kebijakan SPS Kosta Rika bertentangan dengan ketentuan *Article 5.3 SPS Agreement*. Kosta Rika gagal mempertimbangkan faktor ekonomi relevant yang tercantum dalam *Article 5.3* dalam melakukan penilaian terhadap resiko ASBVD.

C. Hak Negara Dalam Menetapkan Standar Sanitary and Phytosanitary Sendiri

Hak negara untuk menentukan kebijakan SPS sendiri secara eksplisit diakui dalam *Article 2.1 SPS Agreement*, yang menyatakan bahwa negara anggota dapat menentukan standar SPS sendiri sepanjang tidak bertentangan dengan ketentuan dan framework dari *SPS Agreement*. Negara dalam hal perlindungan terhadap kesehatan masyarakat, dapat melarang impor terhadap suatu produk yang proses produksinya bertentangan dengan ketentuan kebijakan SPS negaranya. Tindakan negara tersebut dapat dibenarkan karena dilakukan atas dasar kepentingannya untuk melindungi kesehatan umum¹³. Hak bagi negara anggota WTO untuk menetapkan tingkat perlindungan sendiri diikuti dengan kewajiban mereka untuk merealisasikan kebijakan tersebut.

Negara dapat menagdopsi kebijakan SPS yang menyimpang dari standar internasional dengan menunjukkan justifikasi ilmiah yang mendukung penyimpangan negara terhadap standar internasional tersebut. Dalam hal kebijakan SPS negara tidak memiliki korelasi yang relevant antara bukti ilmiah yang dijadikan acuan dengan kebijakan SPS yang diterapkan, maka negara dikatakan telah melakukan pelanggaran terhadap *SPS Agreement*. Atas hal tersebut WTO dapat meminta negara untuk merubah kebijakan tersebut agar sesuai dengan ketentuan *SPS Agreement*¹⁴. Dalam hal negara memutuskan untuk menetapkan standar SPS

¹³ Peter Van den Bossche, Werner Zdouc, "The Law and Policy of the World Trade Organization : Text, Cases and Materials", Cambridge University Press, 2008, hal.11

¹⁴ Peter-Tobias Stoll, Karen Kaiser, eds, "Max Planck Commentaries on World Trade Law : Institutions and Dispute Settlement, Vol.2, Leiden : Martinus Nijhoff Publishers, 2006



sendiri tanpa mengacu pada standar internasional yang ada, maka negara diwajibkan untuk mendasari kebijakan tersebut pada suatu penilaian resiko yang sesuai dengan kondisi yang dialami. Negara harus bersikap transparan berkaitan dengan data dan metodologi yang digunakan dalam melakukan *risk assessment*¹⁵.

Article 5.5 SPS Agreement menegaskan bahwa standar ALOP negara harus diterapkan sesuai dengan kondisi yang dihadapi agar tidak menimbulkan diskriminasi maupun indikasi proteksi terselubung dalam perdagangan internasional. Poin ini seringkali menimbulkan perselisihan antar negara berkaitan dengan justifikasi dalam risk assessment yang dilakukan. Negara pengimpor seringkali melakukan tindakan proteksi terselubung dalam bentuk hambatan non-tarif yang disamarkan melalui kebijakan teknis seperti alasan kesehatan, pengepakan dan labeling¹⁶. Negara pengimpor wajib melakukan notifikasi kepada sekretariat WTO terhadap setiap perubahan dalam kebijakan SPS mereka terutama apabila kebijakan tersebut mempengaruhi perdagangan internasional.

Kebijakan larrangan impor alpukat segar asal Mexico oleh Kosta Rika bertentangan dengan konsep like product. Hal ini dikarenakan alpukat jenis Hass asal Mexico dengan alpukat Criollo yang diproduksi oleh Kosta Rika merupakan produk sejenis. Penerapan persyaratan phytosanitary terhadap alpukat impor mengakibatkan negara seharusnya menerapkan mekanisme yang sama pada alpukat dalam negeri. alpukat asal Kosta Rika merupakan produk sejenis dengan alpukat asal Mexico sehingga memiliki peluang terjangkit ASBVd. Penerapan persyaratan SPS terhadap impor produk sejenis tanpa adanya kebijakan serupa terhadap produk negaranya menjadikan tindakan Kosta Rika ini bertentangan dengan ketentuan *Article III:4 GATT 1994* mengenai *like product*. Kebijakan ini merupakan bentuk diskriminasi terhadap negara anggota WTO yang bertentangan dengan prinsip national treatment. Prinsip tersebut menegaskan bahwa negara wajib memberikan perlakuan yang sama terhadap produk impor sebagaimana produk nasionalnya. Tindakan Kosta Rika ini juga bertentangan dengan prinsip most favoured nation yang menekankan bahwa, dalam hal negara memberikan manfaat atau kemudahan kepada suatu negara anggota, maka negara lain juga berhak untuk memperoleh manfaat tersebut. Hal ini dikarenakan, selama penghntian impor terhadap alpukat asal Mexico, Kosta Rika masih melakukan impor alpukat dengan negara lain yang juga terdapat penyebaran virus ASBVd di wilayahnya.

Kesimpulan dari pembahasan in yaitu, *SPS Agreement* mengakui kapasitas negara untuk menetapkan standar SPS sendiri selama tidak bertentangan dengan ketentuan-ketentuan *SPS Agreement*. Negara dalam menetapkan standar SPS juga tidak diwajibkan untuk mengukti panduan maupun rekomendasi yang dikembangkan oleh organisasi internasional. Negara harus memastikan bahwa kebijakan SPS mereka bukan merupakan tindakan sewenang-wenang maupun menimbulkan diskriminasi. Negara juga diwajibkan untuk mendasari kebijakan SPS pada suatu risk assessment yang sesuai dengan kondisi yang dihadapi serta menekankan prinsip transparansi. Hal ini dilakukan agar kebijakan SPS negara

¹⁵ R. Griffin, "National Phytosanitary Capacity For WTO Members and Contracting Parties to IPPC, Module 8", diakses dari <https://www.fao.org/3/x7354e/X7354e08.htm>

¹⁶ H.S. Kartadjoemena, "GATT, WTO, dan Hasil Uruguay Round", 2007, Jakarta : UI Press, Hlm.126



diterapkan semata-mata demi melindungi kehidupan dan kesehatan hewan dan tumbuhan dan tidak dimanfaatkan sebagai alat tindakan proteksi terselubung.

IV. SIMPULAN DAN SARAN

Berdasarkan pembahasan dan analisis yang telah dijelaskan pada uraian-uraian sebelumnya, maka dapat diperoleh kesimpulan sebagai berikut :

Article 2.1 SPS Agreement menegaskan bahwa kebijakan SPS negara harus memenuhi seluruh ketentuan dalam SPS *Agreement*. Kegagalan negara memenuhi salah satu kewajibannya menyebabkan pelanggaran terhadap SPS *Agreement*. *Article 2.2 SPS Agreement* menetapkan 3 syarat yang harus dipenuhi negara dalam kebijakan SPS yaitu, diterapkan sesuai dengan kebutuhan untuk melindungi kesehatan manusia, hewan dan tumbuhan; kebijakan SPS didasari oleh penelitian ilmiah yang memadai; dan kebijakan SPS tidak dapat diterapkan tanda adanya bukti ilmiah yang cukup. Hasil pemeriksaan menemukan SPS Kosta Rika melalui DSFE-002-2018 dan DSFE-003-2018 bertentangan dengan ketentuan *Article 2 SPS Agreement*. Kosta Rika gagal memenuhi seluruh kewajibannya berdasarkan perjanjian terutama berkenaan dengan keberadaan bukti ilmiah yang mendukung penetapan kebijakan SPS negaranya.

Article 5.1 SPS Agreement mengatur mengenai risk assessment sebagai dasar dalam menetapkan kebijakan SPS negara. Article 5.2 mensyaratkan negara untuk mempertimbangkan terhadap bukti ilmiah yang ada dalam melakukan risk assessment. sedangkan Article 5.3 menekankan kepada negara untuk mempertahankan dampak ekonomi dari kebijakan SPS yang diterapkan. Kebijakan SPS Kosta Rika telah melanggar ketentuan Article 5.1, 5.2 dan 5.3 dengan gagal mempertimbangkan unsur-unsur pertimbangan dalam ketentuan tersebut dalam menetapkan kebijakan SPS Kosta Rika.

SPS *Agreement* mengakui kapasitas negara untuk menetapkan standar SPS sendiri selama tidak bertentangan dengan ketentuan-ketentuan SPS *Agreement*. Negara harus memastikan bahwa kebijakan SPS mereka bukan merupakan tindakan sewenang-wenang maupun menimbulkan diskriminasi. Kebijakan SPS negara diterapkan semata-mata demi melindungi kehidupan dan kesehatan hewan dan tumbuhan dan tidak dimanfaatkan sebagai alat tindakan proteksi terselubung.

Perlu dilakukan pembaharuan terhadap SPS Agreement berkaitan dengan defenisi hak negara untuk menetapkan kebijakan SPS sendiri. Tidak terdapat kejelasan akan sejauh mana negara dapat menikmati hak tersebut dapat menimbulkan multi tafsir antar negara anggota. Perlu adanya perhatian terhadap waktu yang lebih singkat dalam menyelesaikan sengketa perdagangan internasional melalui DSB WTO. Lamanya waktu dan besarnya dana yang dibutuhkan menjadikan negara enggan untuk menyelesaikan sengketa melalui DS.

V. DAFTAR PUSTAKA

A. Buku

Bossche, Van den, Peter and Zdouc, Werner. 2008. "The Law and Policy of the World Trade Organization : Text, Cases and Materials". (Cambridge University Press)



H.S. Kartadjoemena. 2007. "GATT, WTO dan Hasil *Uruguay Round*". (Jakarta : UI Press).

Nazir, Moh. 1998. "Metodologi Penelitian". (Jakarta: Ghalia Indonesia)

Sunggono, Bambang. 2003. "Metode Penelitian Hukum". (Jakarta : Raja Grafindo Perkasa)

B. Jurnal

Purba, Elbinsar, "Necessary Measure Under The SPS *Agreement*", *Asian Jurnal of WTO & International Health Law and Policy*, Vol.13 : 228, 2018.). Diakses dari : <https://deliverypdf.ssrn.com/delivery.php?ID=TRUE>

Rigod, Boris. "The Purpose of the WTO *Agreement* on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures (SPS)", *The European Journal of International Law*, Vol.24 no.2, 2013

Stoll, Tobias-Peter, Kaiser, Karen, eds. "Max Planck Commentaries on World Trade Law : Institutions and Dispute Settlement, Vol.2, Leiden : Martinus Nijhoff Publishers, 2006

C. Peraturan Perundang-Undangan dan Putusan

Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures

Agreement on Implementation of Article VI of The General Agreement on Tariffs and Trade 1994

Appellate Body Reports, Australia – Apples

Appellate Body Reports, India – Agricultural Products

Panel Report, Japan – Apples

Panel Report, Mexico – Avocado

Panel Report, Russia – Pigs (EU)

Panel Report, US – Poultry (China)

D. Website/Internet

R. Griffin, "National Phytosanitary Capacity For WTO Members and Contracting Parties to IPPC, Module 8, diakses dari <https://www.fao.org/3/x7354e/X7354e08.htm>