

LARANGAN DAN PEMBATASAN EKSPOR DI MASA PANDEMI COVID-19 BERDASARKAN ATURAN WTO

Chesa Effendi¹, Ni Gusti Ayu Made Nia Rahayu², Rizki Istighfariana Achmadi³

Abstract

The research objective is to analyze decisions of countries that impose prohibition and restriction on exports during the Covid-19 pandemic. The method used in this research is normative legal research based on the rules of international trade law. In this research the researchers state that exports prohibition and restrictions imposed by countries during Covid-19 pandemic can be justified based on WTO law. The Covid-19 pandemic is undeniably bringing unprecedented challenges in the world of health, economy, and also international trade. The need for medical items, such as protective equipment, medicines, and other products that are important to deal with this pandemic has skyrocketed in almost every country in the world. As a result, there is a huge shock to global demand for medical products since practically all countries need the same product to deal with Covid-19 pandemic. However, all countries depend on international trade and global value chains to obtain medical goods. The situation is further complicated by the ongoing disruption of international transportation, particularly air cargo operations related to passenger travel. Basically, countries decisions on prohibitions and restrictions exports can be justified by the WTO law as long as these actions can be proven to be correlated as a reason to deal with Covid-19 pandemic.

Keywords: Covid-19 pandemic; export restrictions; WTO

Abstrak

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisa mengenai tindakan negara dalam melakukan larangan dan pembatasan ekspor di masa pandemi Covid-19. Penelitian ini menggunakan metode penelitian yuridis normatif yang berdasarkan pada aturan-aturan hukum internasional. Melalui penelitian ini peneliti berpendapat bahwa larangan dan pembatasan ekspor yang dilakukan oleh negara pada masa pandemi Covid-19 dapat dijustifikasi berdasarkan aturan perdagangan internasional WTO. Pandemi Covid-19 tidak dapat dipungkiri membawa tantangan yang belum pernah terjadi sebelumnya dalam dunia kesehatan, ekonomi, termasuk dalam perdagangan internasional. Kebutuhan akan barang-barang medis, seperti peralatan pelindung, obat-obatan, dan produk-produk lain yang penting untuk memerangi pandemi Covid-19 ini telah meroket di hampir setiap negara di dunia. Akibatnya, ada guncangan besar pada permintaan global untuk produk medis, karena secara praktis semua negara membutuhkan produk yang sama untuk memerangi pandemi Covid-19. Namun, semua negara bergantung pada perdagangan internasional dan rantai nilai global untuk mendapatkan barang-barang medis. Keadaan semakin dipersulit mengingat adanya gangguan yang berkelanjutan pada transportasi internasional, khususnya operasi kargo udara yang terkait dengan perjalanan penumpang. Pada dasarnya tindakan negara berupa larangan dan pembatasan ekspor baik pada peralatan medis maupun bahan makanan dapat dibenarkan selama tindakan tersebut dapat dibuktikan korelasinya sebagai alasan untuk memerangi pandemi Covid-19.

Kata kunci: pandemi Covid-19; pembatasan ekspor; WTO

Pendahuluan

Pandemi Covid-19 tidak dapat dipungkiri membawa tantangan yang belum pernah terjadi sebelumnya dalam dunia kesehatan, ekonomi, termasuk dalam perdagangan internasional. Langkah-langkah yang diambil oleh negara untuk meminimalisir penyebaran penyakit ini telah menutup sebagian besar perekonomian dunia yang mengarah ke penurunan pasokan dan permintaan pasar yang dramatis. Kebutuhan akan barang-barang medis, seperti peralatan pelindung, obat-obatan, dan produk-produk lain yang penting untuk memerangi pandemi Covid-19 ini telah meroket di hampir setiap negara di dunia.

¹ Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Jalan Airlangga | chesa11effendi@rocketmail.com.

² Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Jalan Airlangga | niarahayu13@yahoo.com.

³ Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Jalan Airlangga | cicirizki@gmail.com.

Akibatnya, ada guncangan besar pada permintaan global untuk produk medis, karena secara praktis semua negara membutuhkan produk yang sama untuk memerangi pandemi Covid-19. Namun, semua negara bergantung pada perdagangan internasional dan rantai nilai global untuk mendapatkan barang-barang medis karena pada dasarnya salah satu tujuan kerja sama perdagangan internasional adalah untuk memenuhi kebutuhan atas suatu barang yang tidak dapat diproduksi di dalam negeri.⁴ Keadaan semakin dipersulit mengingat adanya gangguan yang berkelanjutan pada transportasi internasional, khususnya operasi kargo udara yang terkait dengan perjalanan penumpang. Di sisi lain, situasi diperburuk oleh keputusan negara untuk melakukan larangan dan pembatasan ekspor untuk mengatasi kekurangan stok di negara masing-masing.

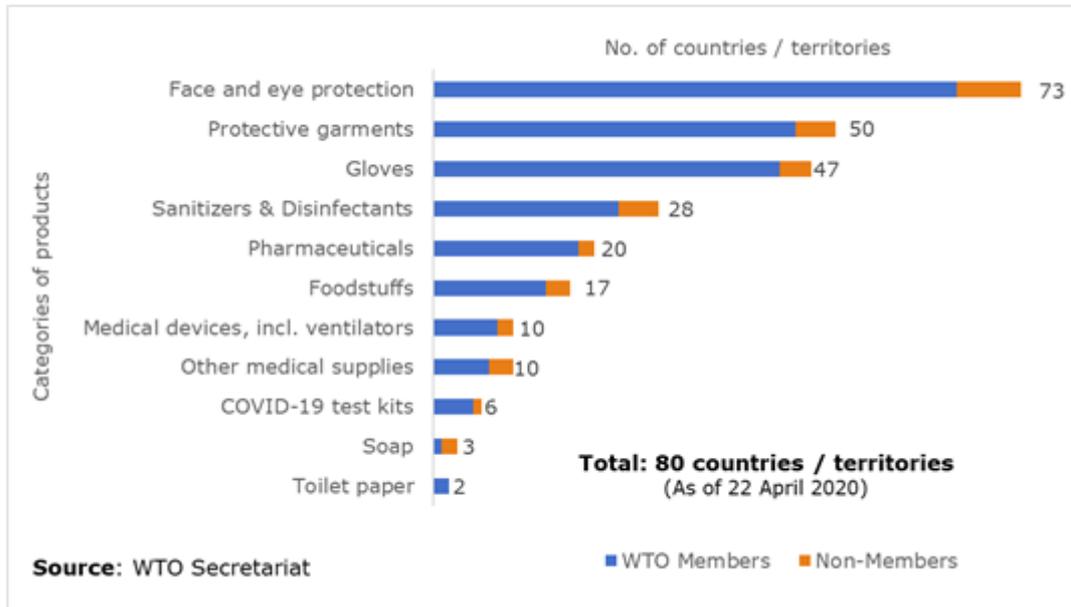
Sejauh ini terdapat kurang lebih 80 negara yang telah mengambil langkah untuk melakukan larangan atau pembatasan ekspor akibat pandemi Covid-19, termasuk 46 anggota WTO (72 jika negara-negara anggota Uni Eropa dihitung secara individual) dan delapan anggota non-WTO. Sebagian besar produk yang dilarang dan dibatasi eksportnya oleh negara-negara adalah produk-produk medis yang ditetapkan oleh *World Trade Organization* (WTO) dan *World Customs Organization* (WCO) untuk memerangi pandemi Covid-19.⁵ Seperti yang baru-baru ini dilakukan oleh Amerika Serikat (AS) dimana Presiden AS Donald Trump memerintahkan pabrik 3M untuk menghentikan ekspor masker N95 ke Kanada dan Amerika Latin (namun sekarang sebagian keputusan ini dibatalkan)⁶ serta keputusan pemerintah India untuk melarang ekspor *hydroxychloroquine* ke AS dan Brasil (juga telah dibatalkan).⁷ Berikut merupakan grafik yang menunjukkan kategori produk yang menjadi objek larangan dan pembatasan ekspor :

⁴ Francis Maryane, 'Pemberlakuan Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 6/PMK.010/2017 Memenuhi Prinsip Keadilan Dan Perlindungan Hukum Bagi Importer', *DIH Journal Ilmu Hukum*, 14.27, 68–80.

⁵ World Customs Organization, *Joint WCO/WHO HS Classification List for COVID-19 Medical Supplies Issued*, 2020 <www.wcoomd.org>.

⁶ BBC News, 'US 'wants 3M to End Mask Exports to Canada and Latin America,' 2020 <www.bbc.com>.

⁷ Archana Chaudhary, 'India Partially Lifts Export Ban on Potential Coronavirus Treatment After Trump Call', 2020 <www.time.com>.



Gambar 1.
 Categories of products

Berdasarkan grafik di atas, terlihat bahwa alat pelindung wajah dan mata adalah kategori barang yang paling dibatasi oleh negara, diikuti oleh pakaian pelindung, lalu pembersih dan disinfektan. Sejauh ini hanya satu anggota WTO yaitu Bangladesh yang telah memberitahukan penghapusan larangan ekspor sementara.⁸ Selain itu apabila melihat tabel di atas, larangan dan pembatasan ekspor tidak hanya terjadi pada barang-barang medis, melainkan terjadi pula pada bahan makanan dimana larangan dan pembatasan ekspor bahan makanan tersebut dilakukan oleh 13 negara anggota WTO dan 4 negara non anggota WTO.

Larangan dan pembatasan ekspor pada umumnya merupakan sesuatu yang dilarang oleh WTO. Hal tersebut dapat dilihat pada Pasal XI ayat (1) GATT 1994 yang menyatakan:

“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 contracting party on the importation of any product of the territory of any other contracting party or on the exportation or sale for export of any product destined for the territory of any other contracting party.”

Hal tersebut menunjukkan bahwa negara anggota WTO dilarang untuk memperkenalkan atau mempertahankan segala bentuk larangan atau pembatasan ekspor selain dari bea, pajak atau biaya lainnya. Namun, negara anggota WTO masih dimungkinkan untuk melakukan suatu pembatasan kuantitatif apabila memenuhi kriteria pengecualian yang ditentukan pada Pasal XI ayat (2) huruf a GATT 1994 yaitu *“The provisions of paragraph 1 of this Article shall not extend to the following: (a) Export prohibitions or restrictions temporarily applied to prevent or relieve*

⁸ World Trade Organization Secretariat, *This Document Has Been Prepared under the WTO Secretariat’s Own Responsibility and Is without Prejudice to the Positions of Members or to Their Rights and Obligations under the WTO.*, 2020.

critical shortages of foodstuffs or other products essential to the exporting contracting party;". Ketentuan ini mengatur bahwa negara anggota WTO dapat menerapkan larangan atau pembatasan ekspor sementara untuk mencegah atau mengurangi kekurangan bahan makanan atau produk penting lainnya di negara pengekspor. Selain pengecualian pada ayat (2) ini, ketentuan mengenai larangan dan pembatasan ekspor juga dapat dikecualikan dengan mengacu pada ketentuan-ketentuan GATT lain seperti Pasal XII, Pasal XX, dan Pasal XXI. Namun apabila dikaitkan dengan pandemi Covid-19 pengecualian yang paling relevan adalah yang dimuat pada Pasal XI ayat (2) dan Pasal XX GATT 1994. Lebih lanjut terkait dengan larangan dan pembatasan pada bahan makanan di masa pandemi Covid-19 dapat dikaitkan dengan alasan "*food security*" pada Pasal XXI GATT 1994.⁹ Lebih lanjut, ketika negara anggota WTO melakukan larangan dan pembatasan ekspor, maka hal tersebut tidak serta-merta berlaku melainkan terdapat mekanisme pemberitahuan yang harus dilakukan terlebih dahulu oleh negara anggota WTO dimana hal tersebut telah disepakati dalam "*Decision on Notification Procedures for Quantitative Restrictions*" pada tahun 2012.

Berdasarkan perbandingan penelitian pertama, pada kasus *Colombia-Ports of Entry*, Panel menyatakan bahwa apabila terdapat suatu tindakan dalam bentuk pelarangan atau pembatasan pada impor baik secara langsung maupun tidak langsung, maka akan tunduk pada Pasal IX ayat (1).¹⁰ Apabila dikaitkan dengan dampak pandemi Covid-19 di berbagai negara, pengertian pembatasan yang bersifat luas dalam kasus *Colombia-Ports of Entry* dapat diartikan bahwa terdapat ukuran selain *strict quotas* dan *licensing requirements* yang dapat dipengaruhi oleh Pasal XI ayat (1). Penelitian kedua memberikan suatu pandangan melalui kasus *raw materials* di Cina bahwa terdapat instruksi yang jelas tentang ruang lingkup pengecualian Pasal IX ayat (2) dan cara penerapannya. Dikatakan bahwa komoditas yang dipermasalahkan harus "*absolutely indispensable or necessary*" untuk negara pengekspor, dan kekurangan tersebut haruslah "kritis". Ini berarti bahwa kekurangan harus menyebabkan "krisis" di negara pengekspor, yang digambarkan sebagai "titik balik, tahap yang sangat penting atau menentukan; masa sulit, bahaya atau ketegangan dalam politik, perdagangan."¹¹ Sehingga apabila dikaitkan dengan masa pandemi Covid-19, maka keadaan ini termasuk ke dalam kategori kekurangan terhadap kuantitas yang sangat penting, kuantitas komoditas tersebut menentukan keadaan, keadaan yang telah mencapai tahap yang sangat penting atau menentukan, atau titik balik. Penelitian ketiga yaitu untuk menentukan apakah suatu tindakan dianggap "perlu" berdasarkan Pasal XX huruf b adalah dengan melihat adanya *holistic operation* atau diperlukan suatu kajian menyeluruh untuk menimbang apakah suatu tindakan pembatasan atau larangan yang diambil oleh suatu negara akan sepadan dengan

⁹ Viktoriia Lapa, *GATT Article XXI as a Way to Justify Food Trade Restrictions Adopted as a Response to COVID-19? Regulating for Globalization*, 2020 <www.regulatingforglobalization.com>.

¹⁰ Joseph and Janet Whittaker Francois, 'Colombia-Measures Relating to the Importation of Textiles, Apparel and Footwear (DS461)', *EUI Working Paper RSCAS 2019/50*, 50 (2019), 11 <https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/63602/RSCAS_2019_50.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.

¹¹ Y. S. Jebe, R., Mayer, D., & Lee, 'China's Export Restrictions on Raw Materials and Rare Earths: A New Balance between Free Trade and Environmental Protection?', *The George Washington International Law Review*, 2013, 597.

hasil yang diperoleh negara tersebut apabila menerapkan pembatasan atau larangan yang ada.¹²

Di masa pandemi seperti ini, dorongan untuk melakukan perdagangan yang kooperatif antar negara terus digaungkan oleh berbagai pihak, bahkan pengurangan hambatan substansial pada perdagangan untuk barang-barang penting di masa pandemi seperti barang-barang medis sangat dibutuhkan karena tidak dapat dipungkiri bahwa larangan dan pembatasan ekspor berdampak negatif pada sejumlah negara yang selama ini bergantung pada rantai pasokan global. Namun di sisi lain aturan-aturan dalam GATT/WTO memungkinkan suatu negara untuk melakukan larangan dan pembatasan ekspor tersebut sehingga dalam makalah ini penulis akan melakukan analisis lebih lanjut mengenai dasar justifikasi larangan dan pembatasan ekspor di masa pandemi Covid-19. Terdapat rumusan masalah yang diangkat yaitu justifikasi larangan dan pembatasan ekspor berdasarkan Pasal XI ayat (2), Pasal XX, dan Pasal XXI GATT 1994.

Metode Penelitian

Sesuai dengan permasalahan hukum yang diangkat dan hendak dikaji oleh peneliti, maka metode yang akan digunakan untuk menjawab rumusan masalah yang telah diuraikan di atas adalah metode penelitian yuridis normatif¹³ dengan berdasarkan pada aturan-aturan perdagangan internasional khususnya aturan-aturan GATT//WTO.

Hasil Penelitian Dan Pembahasan

Negara anggota WTO dapat mengambil tindakan berupa larangan dan pembatasan ekspor dalam rangka merespon pandemi Covid-19. Sebagaimana yang telah dijelaskan di bagian latar belakang bahwa Pasal XI ayat (1) GATT yang mengatur tentang *general elimination of quantitative restrictions* menyatakan bahwa suatu negara dilarang untuk menerapkan suatu kebijakan yang bersifat non tarif (seperti *quantitative restrictions* atau *non tariff barrier*). Diatur bahwa hambatan atau restriksi hanya dapat dilakukan dalam bentuk bea masuk, pajak atau pungutan lain dan bukan atas dasar kuota, izin impor atau ekspor. Larangan dan pembatasan ekspor yang dicontohkan di atas seperti yang terjadi di Amerika maupun India atas peralatan medis jelas merupakan suatu *quantitative restrictions* yang dicakup secara eksplisit oleh istilah "kuota" dalam Pasal XI ayat (1) karena negara di masa pandemi ini benar-benar melarang ekspor atau memberlakukan kuota terhadap berbagai variasi barang terutama peralatan medis.¹⁴

Pada kasus *Colombia-Ports of Entry*, Panel menyatakan bahwa suatu tindakan pelarangan atau pembatasan pada impor (dalam hal ini ekspor) baik secara langsung maupun tidak langsung akan tunduk pada Pasal IX ayat (1). Apabila dikaitkan dengan dampak pandemi Covid-19 di berbagai negara, pengertian pembatasan yang bersifat luas dalam kasus *colombia-ports of entry* dapat diartikan bahwa terdapat ukuran selain *strict quotas*

¹² Sébastien Thomas, 'Trade and Environment under WTO Rules after the Appellate Body Report in Brazil-Retreated Tyres', *Journal of International Commercial Law and Technology*, 4.1 (2009), 44.

¹³ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum Edisi Revisi*, Cetakan Ke-9, Kencana Prenada Media Group, 2015.

¹⁴By Siddharth S Aatreya, *Are COVID-19 Related Trade Restrictions WTO-Consistent?*, 2020, 1 <www.ejiltalk.org>.

dan *licensing requirements* yang dapat dipengaruhi oleh Pasal XI ayat (1). Misalnya, pembatasan impor barang yang dilakukan untuk menanggapi besarnya risiko impor tersebut terhadap kesehatan publik yang didasari oleh *scientific evidence* atau adanya keterbatasan penggunaan infrastruktur akibat pengurangan tenaga kerja sebagai akibat diterbitkannya suatu *guidline* kesehatan dalam masa pandemi Covid-19, (sama seperti yang terjadi pada kasus *colombia-ports of entry*).¹⁵

Justifikasi Larangan Dan Pembatasan Ekspor Berdasarkan Pasal XI

Ketentuan mengenai larangan atau pembatasan yang terdapat di dalam Pasal XI ayat (1) dapat dikecualikan dengan ayat (2). Dalam masa pandemi Covid-19, ketentuan dalam Pasal XI ayat (2) huruf a adalah ketentuan yang paling relevan karena memungkinkan negara anggota WTO untuk memberlakukan pembatasan ekspor sementara dalam rangka mengurangi kekurangan bahan pangan dan produk lainnya yang penting bagi negara pengekspor.¹⁶ Berikut isi ketentuan Pasal XI ayat (2) huruf a: "*The provisions of paragraph 1 of this Article shall not extend to the following: (a) Export prohibitions or restrictions temporarily applied to prevent or relieve critical shortages of foodstuffs or other products essential to the exporting contracting party;*"

Keputusan *Appellate Body* (AB) pada kasus *raw materials* di Cina telah menyumbangkan instruksi yang jelas tentang ruang lingkup pengecualian Pasal IX ayat (2) dan cara penerapannya. AB berpendapat bahwa beban pembuktian ada pada termohon yang berusaha membenarkan pembatasan ekspor ketika pengecualian diajukan. AB juga berpendapat bahwa komoditas yang dipermasalahkan harus "*absolutely indispensable or necessary*" untuk negara pengekspor, dan kekurangan tersebut haruslah "kritis". Ini berarti bahwa kekurangan harus menyebabkan "krisis" di negara pengekspor, yang digambarkan sebagai "titik balik, tahap yang sangat penting atau menentukan; masa sulit, bahaya atau ketegangan dalam politik, perdagangan, dll. Sehingga apabila dikaitkan dengan masa pandemi Covid-19, maka keadaan ini termasuk ke dalam kategori kekurangan terhadap kuantitas yang sangat penting, kuantitas komoditas tersebut menentukan keadaan, keadaan yang telah mencapai tahap yang sangat penting atau menentukan, atau titik balik.¹⁷ Dari keputusan AB di atas jelas bahwa suatu pembatasan atau pelarangan terhadap ekspor haruslah dilakukan sesegera mungkin ketika suatu keadaan kritis terjadi di negara pengekspor. Dengan demikian, apabila negara anggota WTO tidak dapat menunjukkan bahwa barang-barang esensial yang dilarang atau dibatasi ekspornya memang benar-benar diperlukan untuk melawan pandemi Covid-19 maka pembatasan ekspor tersebut tidak mungkin dibenarkan oleh Pasal XI ayat (2) huruf a. Selain itu ketika menggunakan Pasal IX ayat (2) huruf a untuk menjustifikasi tindakan negara pada masa pandemi covid-19, penting untuk diingat bahwa justifikasi ini tidak boleh bertentangan dengan perjanjian khusus WTO lainnya.¹⁸ Pada kasus *import licensing regimes* di Indonesia misalnya, AB menyatakan bahwa pengecualian dalam Pasal IX ayat (2) huruf c GATT 1994 tidak berlaku berdasarkan Pasal 12 ayat (1) Agreement on Agriculture (AoA) atau dengan kata lain

¹⁵ World Trade Organization, *Colombia-Indicative Prices And Restrictions On Ports Of Entry, Report of the Panel*, 2009 <www.wto.org>.

¹⁶ Aatreya, I.

¹⁷ World Trade Organization, *China-Measures Related To The Exportation Of Various Raw Materials, Reports of the Appellate Body*, 2020, 1 <www.wto.org>.

¹⁸ Aatreya, I.

ketentuan dalam GATT tidak dapat digunakan untuk membenarkan tindakan yang merupakan pelanggaran terhadap AoA (pada kasus *import licensing regimes* di Indonesia terhadap Pasal 4 ayat (2) yang secara independen tidak mengizinkan QR yang diberlakukan oleh Indonesia, dan diterapkan bersama dengan Pasal XI ayat (1) GATT 1994). Sehingga larangan dan pembatasan yang dilakukan pada masa pandemi Covid-19 juga harus memperhatikan perjanjian khusus WTO yang ada.¹⁹

Justifikasi Larangan Dan Pembatasan Ekspor Berdasarkan Pasal XX, Dan Pasal XXI

Suatu larangan atau pembatasan yang melanggar Pasal XI ayat (1) tidak dapat “dibenarkan” dalam Pasal XI ayat (2), maka pengecualian umum yang terkandung dalam Pasal XX GATT 1994 dapat digunakan. Analisis pada Pasal XX terdiri dari dua tingkat yang mensyaratkan bahwa suatu tindakan (dalam hal ini larangan atau pembatasan) harus memenuhi salah satu pengecualian yang diatur dalam huruf a hingga j dan persyaratan yang diatur pada kata pembuka Pasal XX (*chapeau*) dimana pada *chapeau* ditentukan:

“Subject to the requirement that such measures are not applied in a manner which would constitute a means of arbitrary or unjustifiable discrimination between countries where the same conditions prevail, or a disguised restriction on international trade, nothing in this Agreement shall be construed to prevent the adoption or enforcement by any contracting party of measures:...”

Chapeau ini menyatakan bahwa tindakan yang diambil oleh negara anggota WTO untuk melindungi kepentingan tertentu tidak diperbolehkan apabila tindakan tersebut tergolong sebagai diskriminasi yang sembarangan atau tidak dapat dibenarkan, atau jika tindakan tersebut merupakan kedok untuk membatasi perdagangan internasional. Selanjutnya larangan atau pembatasan yang dilakukan pada masa pandemi Covid-19 akan sangat relevan apabila menggunakan huruf b dari Pasal XX yang memungkinkan negara anggota WTO untuk mengambil tindakan “yang diperlukan untuk melindungi kehidupan atau kesehatan manusia, hewan atau tumbuhan”. Sebagai pertimbangan awal, jelas bahwa larangan ini dimaksudkan untuk melindungi kehidupan dalam menghadapi pandemi Covid-19 namun apakah larangan tersebut memang “perlu” untuk dilakukan haruslah dibahas lebih lanjut. Pada kasus *Brazil-Retreaded Tyres*, AB menyatakan bahwa untuk menentukan apakah suatu tindakan dianggap “perlu” berdasarkan Pasal XX huruf b adalah suatu *holistic operation* atau diperlukan suatu kajian menyeluruh untuk menimbang apakah suatu tindakan pembatasan atau larangan yang diambil oleh suatu negara akan sepadan dengan hasil yang diperoleh negara tersebut apabila menerapkan pembatasan atau larangan yang ada.²⁰

Pada kasus *EC-Asbestos*, AB lebih lanjut berpendapat bahwa semakin pentingnya urusan atau nilai-nilai yang dipertaruhkan, maka kemungkinan tindakan tersebut akan dibenarkan berdasarkan Pasal XX juga akan meningkat.²¹ Mengingat bahwa Covid-19 telah

¹⁹ World Trade Organization, *INDONESIA – IMPORTATION OF HORTICULTURAL PRODUCTS*, 2017, MMXVII <www.wto.org>.

²⁰ World Trade Organization, *Brazil – Measures Affecting Imports Of Retreaded Tyres*, Report of the Appellate Body, 2007 <www.wto.org>.

²¹ World Trade Organization, *European Communities – Measures Affecting Asbestos And Asbestos-Containing Products*, Report of the Appellate Body, 2001 <www.wto.org>.

diklasifikasikan sebagai pandemi oleh WHO²², kepentingan kehidupan warga negara anggota WTO memang sedang dipertaruhkan dan jelas hal ini adalah ukuran yang sangat penting. Ini menunjukkan bahwa larangan ekspor dan pembatasan yang telah dijelaskan di latar belakang memiliki peluang tinggi untuk dibenarkan berdasarkan Pasal XX. Selanjutnya apabila berbicara mengenai ukuran “apakah tindakan yang diambil sepadan dengan hasil yang akan diperoleh” maka pendapat AB dalam kasus *EC-Asbestos* (yang mana pendapat ini dikemukakan juga oleh AB pada kasus *various measures on beef* di Korea) dapat dijadikan sebagai rujukan yaitu apabila terdapat suatu “tindakan alternatif” yang dapat diambil oleh negara anggota WTO untuk menghadapi kesulitan di negaranya maka tindakan alternatif tersebut akan melemahkan alasan suatu negara untuk membenarkan tindakannya berdasarkan Pasal XX. Namun, negara anggota WTO tetap bebas untuk menentukan tingkat perlindungan yang ingin mereka pertahankan, dan keberadaan tindakan alternatif akan memengaruhi justifikasi Pasal XX hanya jika tindakan alternatif tersebut mencapai tingkat perlindungan yang sama dengan ukuran yang ditetapkan oleh negara.²³ Pada masa pandemi seperti ini, negara pasti akan menetapkan tingkat perlindungan semaksimal mungkin sehingga larangan atau pembatasan ekspor terhadap medis khususnya yang dilakukan oleh negara anggota WTO dapat dibenarkan apalagi jika pandemi Covid-19 tersebut sudah sangat meresahkan, seperti contohnya di negara Amerika Serikat.²⁴

Analisis berdasarkan Pasal XX huruf b dan Pasal XI ayat (2) huruf a dapat dibedakan dengan dua alasan. Pertama, tindakan negara berupa larangan atau pembatasan dalam Pasal XX huruf b mencakup ruang lingkup yang bersifat lebih luas dan tidak terbatas pada tindakan "sementara", seperti halnya dalam Pasal XI ayat (2). Kedua, Pasal XI ayat (2) huruf a berlaku hanya jika ada suatu kesulitan yang sudah "kritis" atas barang-barang yang dianggap “esensial” pada masa tersebut bagi negara pengekspor. Oleh sebab itu larangan atau pembatasan pada masa pandemi Covid-19 lebih dapat dijustifikasi atau dibenarkan berdasarkan Pasal XX huruf b. Misalnya, ketika penelitian Covid-19 sudah semakin berkembang sehingga mampu mengidentifikasi penyebab dan asal-usul Covid-19 dalam rangka pengembangan obat/vaksinasi untuk memerangi virus sehingga akhirnya negara memutuskan untuk melakukan larangan atau pembatasan ekspor lanjutan terhadap obat-obatan dan peralatan medis tertentu lainnya dalam jangka panjang. Larangan dan pembatasan ekspor semacam ini dapat dibenarkan berdasarkan Pasal XX huruf b bahkan jika negara pengekspor tidak menghadapi kesulitan yang “kritis”.²⁵ Selanjutnya, apabila suatu tindakan negara telah memenuhi ketentuan dalam salah satu poin huruf a hingga j (dalam kasus ini huruf b) maka analisis selanjutnya adalah menilai tindakan negara tersebut berdasarkan *chapeau* Pasal XX. Seperti yang telah dibahas sebelumnya bahwa *chapeau* Pasal XX menyatakan tindakan yang diambil oleh negara anggota WTO untuk melindungi kepentingan tertentu tidak diperbolehkan apabila tindakan tersebut tergolong sebagai diskriminasi yang sembarangan atau tidak dapat dibenarkan, atau jika tindakan tersebut

²² World Health Organization, *WHO Director-General's Opening Remarks at the Media Briefing on COVID-19*, 2020 <www.who.int>.

²³ World Trade Organization, *European Communities – Measures Affecting Asbestos And Asbestos-Containing Products, Report of the Appellate Body*.

²⁴ BBC News, ‘Coronavirus: US Death Toll Passes 50,000 in World’s Deadliest Outbreak’, 2020 <www.bbc.com>.

²⁵ Aatreya, I.

merupakan kedok untuk membatasi perdagangan internasional. Fungsi dari *chapeau* ini adalah untuk menghindari penyalahgunaan, tetapi kenyataannya *chapeau* ini malah menggagalkan banyak upaya untuk membenarkan tindakan perlindungan.²⁶ Lebih lanjut Lorand Bartels menyatakan bahwa sama sekali tidak terdapat perbedaan antara kondisi tindakan yang ditentukan dalam *chapeau* dan kondisi tindakan yang dimaksud pada poin a sehingga seharusnya kedua kondisi ini haruslah diterapkan bersama-sama dan bukan mengecualikan satu dengan yang lain.²⁷ Pada kasus *import licensing regimes* di Indonesia, AB berpendapat bahwa *chapeau* dan sub-paragrafnya (poin a-j) merupakan persyaratan independen dan berdiri sendiri dan bahwa mengevaluasi suatu tindakan berdasarkan *chapeau* sebelum mengevaluasinya berdasarkan sub-paragraf tidaklah salah.²⁸ Dalam kasus sebagian besar larangan dan pembatasan ekspor terkait pandemi Covid-19, kegagalan untuk memenuhi persyaratan “perlu” berdasarkan Pasal XX huruf b lebih mungkin terjadi daripada pelanggaran persyaratan *chapeau*, karena larangan tersebut cenderung berlaku seragam kepada semua negara tanpa menargetkan negara tertentu sehingga tidak didapatinya perlakuan diskriminatif sebagaimana dibahas di atas. Seperti yang telah disampaikan pada latar belakang, data WTO menunjukkan bahwa larangan dan pembatasan ekspor pada masa pandemi Covid-19 tidak hanya terjadi pada barang-barang medis, melainkan terjadi pula pada bahan makanan dimana larangan dan pembatasan ekspor bahan makanan tersebut dilakukan oleh 13 negara anggota WTO dan 4 negara non anggota WTO. Pembatasan dan larangan ekspor bahan pangan yang dilakukan oleh negara bertujuan untuk melindungi pasokan bahan makanan di negaranya sendiri, seperti yang dilakukan oleh Rusia yang membatasi ekspor gandum ke semua negara di dunia kecuali empat negara tetangganya²⁹. Hal serupa dilakukan juga oleh Vietnam dan Thailand yang menahan ekspor berasnya ke negara-negara Asia Tenggara.³⁰

Larangan dan pembatasan ekspor terhadap bahan makanan ini dapat dibenarkan berdasarkan Pasal XXI GATT 1994 sama seperti larangan dan pembatasan ekspor terhadap peralatan medis yang telah dibahas pada huruf a-c. Pasal XXI mengatur mengenai *security exceptions* yang memungkinkan negara untuk membenarkan tindakannya yang tidak sesuai dengan prinsip perdagangan internasional karena alasan keamanan negara. Dalam rangka menjustifikasi larangan dan pembatasan ekspor bahan makanan di masa pandemi Covid-19, Pasal XXI (b) (iii) merupakan alasan yang paling relevan yang dapat digunakan. Agar dapat melakukan justifikasi larangan dan pembatasan ekspor bahan makanan pada masa pandemi Covid-19, maka Pasal XXI (b) (iii) mensyaratkan adanya perang atau *other emergency in international relations*. Pandemi global seperti Covid-19 tidaklah mungkin digolongkan

²⁶ Sarah Joseph, ‘Blame It on the WTO: A Human Rights Critique, Oxford University Press’, *Oxford University Press*, 2011, 115 <www.global.oup.com>.

²⁷ Bartels by Lorand, ‘THE CHAPEAU OF THE GENERAL EXCEPTIONS IN THE WTO GATT AND’, January, 2015, 95–125.

²⁸ World Trade Organization, MMXVII.

²⁹ Reni Lestari, ‘Rusia Batasi Ekspor Gandum, Keamanan Pangan Global Jadi Rentan’, *Kabar 24*, 2020 <kabar24.bisnis.com>.

³⁰ Herdi Alif Al Hikam, ‘Corona Bikin Negara Dunia “Pelit” Ekspor Pangan’, *Detik.Com*, 2020 <finance.detik.com>.

sebagai perang sehingga pandemi Covid-19 haruslah dibuktikan sebagai keadaan “*emergency in international relations*”. Baru-baru ini, Panel mendefinisikan apa yang dimaksud dengan keadaan darurat dalam hubungan internasional atau *emergency in international relations* pada kasus *Rusia-Traffic in Transit*. Panel mengadopsi definisi “keadaan darurat dalam hubungan internasional” dengan merujuk pada situasi konflik bersenjata, atau situasi dengan intensitas ketegangan yang tinggi, atau ketidakstabilan yang melanda suatu negara.³¹ Selain itu, terdapat situasi yang dikenal dengan *actorless security risk* seperti pandemi atau perubahan iklim sebagai ancaman keamanan yang baru dan secara harafiah interpretasi istilah 'krisis' dapat diartikan lebih dari sekedar konflik bersenjata.³² Alasan bahwa pandemi Covid-19 dapat dikategorikan sebagai situasi darurat dalam hubungan internasional adalah berdasarkan fakta-fakta berikut. Pertama, beberapa negara seperti Amerika Serikat atau Rusia telah memasukkan pandemi ke dalam *national security strategy*. Misalnya, Rusia menyebutkan bahwa pandemi merupakan ancaman terhadap keamanan nasionalnya di bidang kesehatan masyarakat.³³ Kedua, Dewan Keamanan PBB telah mengakui bahwa penyakit menular seperti ebola ‘merupakan ancaman bagi perdamaian dan keamanan internasional’.³⁴

Selain itu, jelas bahwa pandemi dapat menciptakan ketegangan internasional baru serta memperkuat kerja sama internasional untuk menyelesaikan krisis. Oleh karena itu, pandemi Covid-19 dapat diklaim bukan hanya sebagai kedaruratan nasional melainkan dapat pula diklaim sebagai kedaruratan internasional. Selanjutnya mengenai unsur waktu pada Pasal XXI (b) (iii), negara jelas akan bertindak selama situasi darurat. Contohnya WHO menyatakan Covid -19 sebagai pandemi global pada 11 Maret 2020 dan tak lama setelah pernyataan tersebut Makedonia Utara memberlakukan larangan ekspor gandum dan meslin serta tepung terigu pada tanggal 20 Maret 2020.³⁵ Hal ini sekaligus membuktikan bahwa larangan ekspor atas bahan pangan seperti yang dilakukan oleh Makedonia Utara adalah sebagai respon terhadap situasi darurat internasional yang dalam hal ini merupakan pandemi Covid-19.

Sebagaimana ditetapkan dalam kasus *Rusia-Traffic in Transit*, ketika mengajukan pengecualian keamanan, Anggota WTO harus (1) mendefinisikan 'kepentingan keamanan esensial' dengan itikad baik dan (2) mengadopsi langkah-langkah untuk melindungi kepentingan keamanan esensial dengan itikad baik, yaitu tindakan yang diambil harus berkorelasi dengan kepentingan yang akan dilindungi. Persyaratan ini ditujukan untuk mencegah penyalahgunaan terhadap ketentuan pengecualian keamanan namun pada saat yang sama ditujukan pula untuk menghormati keputusan negara anggota WTO untuk melindungi kedaulatan negaranya.³⁶ Lebih lanjut suatu ketahanan pangan dapat dikategorikan sebagai *essential security interests*, sebagaimana didefinisikan pada KTT Pangan Dunia pada tahun 1996 “...exists when all people, at all times, have physical and economic access to

³¹ World Trade Organization, *RUSSIA - MEASURES CONCERNING TRAFFIC IN TRANSIT*, 2019, MMXIX <www.wto.org>.

³² J Benton Heath and others, ‘The New National Security Challenge to the Economic Order’, *The Yale Law Journal*, 129.1020 (2020), 1020-98.

³³ Lapa.

³⁴ The Security Council and others, ‘Overview of Security Council Resolutions: Resolution 2177’, 2177.September (2014) <www.securitycouncilreport.org>.

³⁵ Fair Wear, *Covid-19 Impact and Responses: North Macedonia*, 2020 <www.fairwear.org>.

³⁶ Lapa.

sufficient, safe and nutritious food that meets their dietary needs and food preferences for an active and healthy life".³⁷ Negara anggota WTO dapat mengklaim bahwa pandemi Covid-19 adalah ancaman eksternal terhadap warga negaranya dan memastikan keamanan pangan adalah kepentingan keamanan esensial yang sah dalam konteks ini. Terlebih lagi, hak atas pangan mendapatkan pengakuan yang cukup dalam hukum internasional. Seperti yang termuat pada Pasal 11 *International Covenant of Social, Economic and Cultural Rights*. Oleh karena itu, orang dapat mengklaim bahwa perlindungan ketahanan pangan adalah salah satu fungsi dasar negara di masa pandemi Covid-19 sehingga ketahanan pangan dapat dianggap sebagai *essential security interests* yang dimaksud pada Pasal XXI (b).

Kewajiban itikad baik diterapkan tidak hanya pada definisi kepentingan keamanan esensial tetapi juga untuk mengimplementasikan tindakan larangan atau pembatasan ekspor bahan makanan yang dilakukan oleh negara. Dengan kata lain, Anggota WTO wajib untuk menunjukkan bahwa tindakannya dapat dibenarkan untuk melindungi kepentingan negara.³⁸ Selain itu negara anggota WTO perlu menunjukkan bahwa larangan dan pembatasan ekspor makanan yang dilakukan tidak ditujukan untuk memperburuk atau memberikan efek negatif pada ketahanan pangan berupa adanya lonjakan harga dan sebagainya.³⁹ Pasal XXI sebenarnya lebih mengacu pada langkah-langkah yang dianggap "perlu oleh Negara" daripada tindakan yang secara objektif "perlu" berdasarkan Pasal XX.⁴⁰ Terhadap unsur ini seharusnya negara anggota WTO tidak mengalami kesulitan yang berarti karena seperti yang dikemukakan di atas adalah hak suatu negara untuk menentukan unsur "perlu" tersebut.

Kesimpulan

Larangan dan pembatasan ekspor atas berbagai macam produk khususnya peralatan medis pada masa pandemi Covid-19 khusus pada peralatan medis memang merupakan suatu pelanggaran terhadap Pasal XI ayat (1) GATT 1994, namun ketentuan ini dapat dikecualikan dengan memperhatikan ketentuan pada ayat (2). Selain itu justifikasi atas larangan dan pembatasan ekspor atas peralatan medis dapat pula dikecualikan dengan merujuk pada Pasal XX mengenai *general exceptions*. Tidak hanya pada peralatan medis, larangan dan pembatasan ekspor juga diberlakukan terhadap bahan makanan oleh beberapa negara di dunia sebagai langkah untuk melindungi ketahanan pangan di negara masing-masing. Tindakan tersebut juga dapat dibenarkan apabila negara merujuk pada ketentuan mengenai *security exceptions* pada Pasal XXI (b) (iii). Pada dasarnya tindakan negara berupa larangan dan pembatasan ekspor baik pada peralatan medis maupun bahan makanan dapat dibenarkan selama tindakan tersebut dapat dibuktikan korelasinya sebagai alasan untuk memerangi pandemi Covid-19. Walaupun keputusan negara-negara untuk melakukan larangan dan pembatasan ekspor dapat dibenarkan, tindakan ini juga harus diimbangi dengan kerja sama internasional agar tidak terjadi *supply shock* dan menimbulkan risiko

³⁷ FAO Fiat Panis, 'Food Security, Policy Brief, Issue 2', *Policy Brief, 2*, 2006 <www.fao.org>.

³⁸ World Trade Organization, MMXIX.

³⁹ Giovanni Anania, *Export Restrictions and Food Security*, *International Center for Trade and Sustainable Development*, 2014 <www.ictsd.org>.

⁴⁰ World Trade Organization, MMXIX.

kekurangan stok bagi negara-negara yang bergantung pada *global supply chain*, serta memperburuk pandemi Covid-19 di negara-negara yang memiliki infrastruktur kesehatan yang kurang memadai.

Daftar Pustaka

- Aatreya, By Siddharth S, *Are COVID-19 Related Trade Restrictions WTO-Consistent ?*, 2020, 1 <www.ejiltalk.org>.
- Anania, Giovanni, *Export Restrictions and Food Security, International Center for Trade and Sustainable Development*, 2014 <www.ictsd.org>.
- Bartels by Lorand, 'THE CHAPEAU OF THE GENERAL EXCEPTIONS IN THE WTO GATT AND', January, 2015, 95–125.
- BBC News, 'Coronavirus: US Death Toll Passes 50,000 in World's Deadliest Outbreak', 2020 <www.bbc.com>.
- — —, 'US 'wants 3M to End Mask Exports to Canada and Latin America,' 2020 <www.bbc.com>.
- Chaudhary, Archana, 'India Partially Lifts Export Ban on Potential Coronavirus Treatment After Trump Call', 2020 <www.time.com>.
- Council, The Security, West Africa, Sierra Leone, Sierra Leone, and Sierra Leone, 'Overview of Security Council Resolutions: Resolution 2177', 2177.September (2014) <www.securitycouncilreport.org>.
- Francois, Joseph and Janet Whittaker, 'Colombia-Measures Relating to the Importation of Textiles, Apparel and Footwear (DS461)', *EUI Working Paper RSCAS 2019/50*, 50 (2019), 11 <https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/63602/RSCAS_2019_50.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.
- Heath, J Benton, José E Alvarez, Alberto Alvarez-jimenez, Julian Arato, Simon Batifort, Ilya Beylin, and others, 'The New National Security Challenge to the Economic Order', *The Yale Law Journal*, 129.1020 (2020), 1020–98.
- Hikam, Herdi Alif Al, 'Corona Bikin Negara Dunia "Pelit" Ekspor Pangan', *Detik.Com*, 2020 <finance.detik.com>.
- Jebe, R., Mayer, D., & Lee, Y. S., 'China's Export Restrictions on Raw Materials and Rare Earths: A New Balance between Free Trade and Environmental Protection?', *The George Washington International Law Review*, 2013, 597.
- Joseph, Sarah, 'Blame It on the WTO: A Human Rights Critique, Oxford University Press', *Oxford University Press*, 2011, 115 <www.global.oup.com>.
- Lapa, Viktoriia, *GATT Article XXI as a Way to Justify Food Trade Restrictions Adopted as a Response to COVID-19? Regulating for Globalization*, 2020 <www.regulatingforglobalization.com>.
- Lestari, Reni, 'Rusia Batasi Ekspor Gandum, Keamanan Pangan Global Jadi Rentan', *Kabar 24*, 2020 <kabar24.bisnis.com>.
- Maryane, Francis, 'Pemberlakuan Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 6/PMK.010/2017 Memenuhi Prinsip Keadilan Dan Perlindungan Hukum Bagi Importer', *DIH Journal Ilmu Hukum*, 14.27, 68–80.
- Panis, FAO Fiat, 'Food Security, Policy Brief, Issue 2', *Policy Brief*, 2, 2006 <www.fao.org>
- Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum Edisi Revisi, Cetakan Ke-9, Kencana Prenada Media Group*, 2015.
- Secretariat, World Trade Organization, *This Document Has Been Prepared under the WTO*

Secretariat's Own Responsibility and Is without Prejudice to the Positions of Members or to Their Rights and Obligations under the WTO., 2020.

Thomas, Sébastien, 'Trade and Environment under WTO Rules after the Appellate Body Report in Brazil-Retreated Tyres', *Journal of International Commercial Law and Technology*, 4.1 (2009), 44.

Wear, Fair, *Covid-19 Impact and Responses: North Macedonia*, 2020 <www.fairwear.org>.

World Customs Organization, *Joint WCO/WHO HS Classification List for COVID-19 Medical Supplies Issued*, 2020 <www.wcoomd.org>.

World Health Organization, *WHO Director-General's Opening Remarks at the Media Briefing on COVID-19*, 2020 <www.who.int>.

World Trade Organization, *Brazil - Measures Affecting Imports Of Retreaded Tyres*", Report of the Appellate Body, 2007 <www.wto.org>.

— — —, *China-Measures Related To The Exportation Of Various Raw Materials*, Reports of the Appellate Body, 2020, I <www.wto.org>.

— — —, *Colombia-Indicative Prices And Restrictions On Ports Of Entry*, Report of the Panel, 2009 <www.wto.org>.

— — —, *European Communities - Measures Affecting Asbestos And Asbestos-Containing Products*, Report of the Appellate Body, 2001 <www.wto.org>.

— — —, *INDONESIA - IMPORTATION OF HORTICULTURAL PRODUCTS* , 2017, MMXVII <www.wto.org>.

— — —, *RUSSIA - MEASURES CONCERNING TRAFFIC IN TRANSIT*, 2019, MMXIX <www.wto.org>.