

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Istilah ekspor impor hakikatnya merupakan sebuah transaksi jual beli barang yang dilakukan oleh perseorangan ataupun perusahaan yang berbeda wilayah ataupun melintasi batas negara. Berkembangnya transaksi ekspor impor tidak hanya untuk memenuhi kebutuhan sebuah negara saja, melainkan dalam upaya meningkatkan laju perekonomian, pembangunan dan juga memberikan lapangan pekerjaan.

Berbicara mengenai ekspor impor, pada 15 Januari 2018 pemerintah melalui Kementerian Perdagangan (Kemendag) mengumumkan rencana impor beras sebanyak 500.000 ton (Impor Jilid I) dari Vietnam dan Thailand dalam rangka mengamankan pasokan beras dan pengendalian harga ditingkat konsumen. Pemerintah beralasan bahwa pemerintah tidak ingin permasalahan kekurangan menjadi sebuah kekhawatiran, sebab berdasarkan data Perum Bulog, stok yang dimiliki saat itu kurang lebih berkisar 903.000 ton, padahal jumlah konsumsi beras di Indonesia rata-rata sebulan 2,3 dan 2,4 juta ton.¹ Selain permasalahan stok beras, harga beras medium yang meningkat melebihi harga tertinggi juga menjadi pertimbangan pihak Kementerian untuk melakukan impor

¹ Andi Donnal Putera, "Fakta di Balik Rencana Impor Beras 2 Juta Ton Tahun Ini", diakses dari <https://ekonomi.kompas.com/read/2018/09/20/060500926/fakta-di-balik-rencana-impor-beras-2-juta-ton-tahun-ini> pada 6 Maret 2019.

beras.² Dengan kata lain, menipisnya stok beras dan juga tingginya harga beras medium di pasaran menjadi indikasi bahwa jumlah stok beras yang ada untuk memenuhi kebutuhan masyarakat tidaklah aman.

Atas dasar persoalan tersebut, Kementerian Perdagangan (Kemendag) melalui Peraturan Menteri Perdagangan (Permendag) Nomor 1 Tahun 2018 tentang Impor dan Ekspor menunjuk PT Perusahaan Perdagangan Indonesia (PPI) sebagai importir pelaksana impor beras yang kemudian dalam penunjukannya tersebut menimbulkan polemik karena dianggap bertentangan dengan aturan wewenang impor beras sebagaimana yang diatur dalam Pasal 3 ayat (2) huruf d Peraturan Presiden (Perpres) No 48 Tahun 2016 dan diktum ketujuh angka 3 Instruksi Presiden No 5 Tahun 2015 yang kemudian penunjukan itu dibatalkan dan dialihkan kepada Badan Umum Urusan Logistik (Bulog) yang memang berwenang dalam mengadakan persediaan pangan dan juga menciptakan stabilitas harga beras.³

Ketidaktercermatan Kemendag dalam memberikan kewenangan impor tersebut mengindikasikan adanya pengambilan keputusan yang tergesa-gesa dan kurang memperhatikan prinsip kehati-hatian. Tentunya ini merupakan hal yang fatal bagi Kemendag selaku pihak Kementerian yang diberikan mandat untuk menjamin terselenggaranya tugas pemerintahan dengan baik. Sebelumnya Ombudsman juga mengungkapkan adanya indikasi pelanggaran atau

² “Resmi, Kemendag Keluarkan Izin Impor Beras 500.000 Ton”, diakses dari <https://www.merdeka.com/uang/resmi-kemendag-keluarkan-izin-impor-beras-500000-ton.html>, pada 20 September 2019.

³ Addi M Idhom, “Alasan Pemerintah Alihkan Tugas Impor Beras dari PT PPI ke Bulog”, diakses dari <https://tirto.id/alasan-pemerintah-alihkan-tugas-impor-beras-dari-pt-ppi-ke-bulog-cDiB> pada 20 September 2019.

maladministrasi yang antara lain terkait kurangnya kehati-hatian dalam melakukan impor, serta soal kewenangan impor, termasuk penyampaian informasi stok yang tidak akurat.⁴

Selanjutnya pada 19 Maret 2018, pemerintah mengumumkan kembali kebijakan impor beras Jilid II sebanyak 500.000 ton.⁵ Adanya penambahan jumlah impor beras ini tentunya menjadikan jumlah beras impor yang masuk pada pertengahan tahun 2018 sebanyak 1.000.000 ton. Faktanya, pada impor Jilid II juga tidak luput dari polemik antara Kementerian Perdagangan dan juga Kementerian Pertanian. Menurut Kementerian Pertanian, kebijakan impor beras tidak perlu dilakukan mengingat stok beras dalam negeri masih memadai. Disisi lain, menurut Kementerian Perdagangan harga beras yang tinggi di beberapa daerah menandakan stok beras yang semakin berkurang namun permintaan akan beras juga semakin tinggi.⁶ Selain itu, stok beras 590.000 ton di Bulog tanpa tambahan Impor Jilid I sebesar 500.000 ton yang belum masuk juga menjadi dasar Kementerian Perdagangan untuk melakukan Impor Jilid II. Di samping perbedaan pendapat dari Kementerian terkait tersebut, Impor Jilid II ini juga

⁴ “Kisruh Impor Beras, Wapres Nilai Mendag Kurang Mempelajari Aturan” diakses dari <https://nasional.kompas.com/read/2018/01/16/19511431/kisruh-impor-beras-wapres-nilai-mendag-kurang-mempelajari-aturan>, pada 17 Juli 2018.

⁵ “Darmin Ungkap Kronologi Impor Beras yang Bikin Buwas Murka” diakses dari <https://www.cnbcindonesia.com/news/20180920173054-4-34053/darmin-ungkap-kronologi-impor-beras-yang-bikin-buwas-murka>, pada 20 September 2019.

⁶ “Kementan-Kemendag beda pendapat soal impor beras jilid II, ini respons Menko Darmin” diakses dari <https://www.merdeka.com/uang/kementan-kemendag-beda-pendapat-soal-impor-beras-jilid-ii-ini-respons-menko-darmin.html>, pada 22 Februari 2019.

mendapat penolakan dari DPR dan Bulog karena masih adanya kesemrawutan data beras.⁷

Kemudian pada 28 Maret 2018, pemerintah kembali mengeluarkan izin Impor Jilid III sebanyak 1.000.000 ton beras, sehingga jumlah total impor beras mencapai 2.000.000 ton beras sejak Impor Jilid I.⁸ Sama halnya dengan kebijakan impor sebelumnya, Impor Jilid III ini juga tidak luput dari perdebatan antara Kementerian terkait dimana disatu sisi menginginkan impor beras dan disisi lain penolakan dari Bulog yang enggan melakukan impor beras.

Sebagai negara berkembang yang terkenal dengan negara agraris, Indonesia belum bisa lepas dari masalah ketahanan pangan. Pengalaman bangsa ini, permasalahan terhadap ketahanan pangan apabila tidak ditangani secara serius dapat berujung pada kerusuhan sosial seperti kekerasan, kerusuhan dan penjarahan.⁹ Disisi lain, Pasal 27 UUD 1945 menyatakan bahwa hak untuk mendapatkan pangan merupakan salah satu hak asasi manusia. Sebagai kebutuhan yang mendasar dan suatu hak asasi manusia, pangan mempunyai peranan yang penting bagi kehidupan suatu bangsa. Adanya gejolak politik dan sosial juga dapat terjadi karena ketahanan pangan yang terganggu sehingga dapat membahayakan stabilitas ekonomi dan nasional.¹⁰ Hal inilah yang menjadi dasar

⁷ “Buwas di Tengah Polemik Impor Beras Jilid II” diakses dari <https://www.cnbcindonesia.com/news/20180524082940-4-16307/buwas-di-tengah-polemik-impor-beras-jilid-ii> , pada 08 April 2019.

⁸ “Heboh RI Impor Beras hingga Jagung Sepanjang 2018”, diakses dari <https://finance.detik.com/berita-ekonomi-bisnis/d-4360541/heboh-ri-impor-beras-hingga-jagung-sepanjang-2018/2>, pada 20 September 2019.

⁹ “Masalah Ketahanan Pangan di Indonesia”, diakses dari <https://dkp.bulelengkab.go.id/artikel/masalah-ketahanan-pangan-di-indonesia-76>, pada 21 September 2019.

¹⁰ Artikel Ketahanan Pangan, diakses dari <http://www.bulog.co.id/ketahananpangan.php> pada 3 Agustus 2019.

bagi pemerintah untuk melakukan impor beras untuk memenuhi kebutuhan pangan nasional.

Dari sisi hukum internasionalpun, impor beras merupakan wujud berjalannya liberalisasi perdagangan yang mana dewasa ini tidak dapat dihindarkan lagi. Negara-negara yang menjadi *member* dari *World Trade Organization* (WTO) diharuskan untuk mengikuti serangkaian aturan yang telah ditetapkan dalam rangka mengurangi hambatan-hambatan dari perdagangan internasional sehingga perdagangan internasional dapat berjalan dengan baik, tanpa hambatan dan tentunya dapat memberikan keuntungan ekonomi. Pengaturan impor beras sendiri menjadi sub bab dalam AoA (*Agreement of Agriculture*), sehingga dalam pelaksanaannya juga harus melihat aturan yang berlaku dalam AoA tersebut.

Salah satu bentuk partisipasi Indonesia selaku anggota WTO adalah meniadakan aturan hukum nasional yang dianggap dapat menghambat perdagangan internasional. Konsekuensinya adalah kebijakan yang dibuat oleh pemerintah Indonesia dalam hal impor beras harus memperhatikan aturan dari WTO agar kebijakan yang dikeluarkan tersebut tidak dikategorikan sebagai kebijakan yang menghambat perdagangan internasional. Untuk memperlancar arus perdagangan, WTO memberlakukan aturan tentang penghapusan kebijakan tarif dan non tarif agar terciptanya keadilan dan transparansi perdagangan yang penerapannya juga harus dipatuhi oleh negara anggota. Akibatnya, Menurut Sefriani, Mau tidak mau, keikutsertaan tersebut berimbas pada tidak leluasnya pemerintah dalam menentukan kebijakan. Ketergantungan ekonomi yang tinggi

terhadap negara maju dan lembaga keuangan internasional juga menjadikan lemahnya posisi Indonesia karena adanya tekanan dan desakan, terlebih lagi setelah Indonesia memutuskan untuk membuka akses pasarnya.¹¹

Berdasarkan amanat konstitusi sebagaimana yang termaktub dalam alinea keempat pembukaan UUD 1945 dan sila kelima Pancasila, semua peraturan di Indonesia harus mendukung terwujudnya negara kesejahteraan bagi seluruh rakyat Indonesia. Makna tersebut merupakan sebuah amanat dan cita-cita mulia yang diletakan pendiri bangsa untuk memberikan perlindungan kepada bangsa Indonesia, menciptakan kesejahteraan sosial dan ikut serta dalam pergaulan internasional. Perlindungan yang diberikan oleh negara tidak saja berbentuk perlindungan fisik, tapi juga perlindungan dari kebijakan-kebijakan ekonomi dan perdagangan negara lain yang merugikan perekonomian nasional Indonesia.¹²

Pengaturan perekonomian nasional terdapat pada Pasal 33 UUD 1945 yang selanjutnya disebut sebagai konstitusi ekonomi didasarkan pada demokrasi atas ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian serta dengan menjaga keseimbangan, kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional. Prinsip-prinsip inilah yang dikehendaki oleh UUD 1945 dan Pancasila untuk memberikan keseimbangan dalam semua aspek kehidupan bernegara, termasuk keseimbangan antara kepentingan individual dan kolektivitas dalam kehidupan bermasyarakat.

¹¹ Sefriani, *Hukum Internasional Suatu Pengantar*, (Jakarta: Rajagrafindo, 2011), hlm. 22-23.

¹² Muh Risnaini, *Aspek-Aspek Hukum Peningkatan Daya Saing Industri Dalam Perdagangan Bebas*, (Jakarta: Keni Media, 2015), hlm. 20.

Artinya, keseimbangan yang diidealkan itu juga mencakup keseimbangan antara persaingan dan kerjasama dan antara prinsip yang di satu segi mengutamakan efisiensi tetapi dipihak lain harus menjamin keadilan.¹³

Dalam pengambilan kebijakan impor, maka ada sejumlah aturan hukum di Indonesia yang berkaitan dengan kebijakan impor beras baik dalam rangka ketahanan pangan maupun stabilisasi harga.¹⁴ Namun dalam pengambilan kebijakan tersebut juga harus menjadikan UUD 1945 sebagai suatu konstitusi tertinggi yang mana didalamnya terdapat norma hukum serta landasan filosofis yang mengandung kaidah-kaidah dasar bagi pengaturan negara dan juga aturan pokok garis-garis besar kebijaksanaan negara.¹⁵ Sehingga dalam pembuatan kebijakan pemerintah tidak boleh bertentangan dengan norma hukum yang telah ditetapkan dalam UUD 1945 dan Pancasila.

Selanjutnya pembahasan mengenai kebijakan impor beras 2.000.000 ton menjadi menarik ketika polemik atas kebijakan tersebut dihubungkan dengan sistem perekonomian nasional, yaitu UUD 1945 maupun aturan-aturan turunannya yang berkaitan dengan penetapan kebijakan ekonomi oleh pemerintah. Oleh karena itu, segala aturan kebijakan yang dibuat oleh pemerintah haruslah memperhatikan segala aturan yang telah diputuskan sebagai nawa cita bangsa untuk mencapai tujuan negara yang sejahtera. Namun sebagai

¹³ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi Ekonomi*, (Jakarta: Kompas, 2016), hlm. 255.

¹⁴ Lihat Undang-undang Nomor 18 Tahun 2012 Tentang Pangan dan juga Instruksi Presiden Nomor 5 Tahun 2015 Tentang Kebijakan Pengadaan Gabah/Beras dan Penyaluran Beras oleh Pemerintah.

¹⁵ Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, (Jakarta: Rajagrafindo, 2011), hlm. 41.

anggota WTO, Indonesia diharuskan untuk tunduk pada aturan internasional, dalam hal ini perdagangan produk pertanian.

Landasan utama impor beras ini tunduk pada AoA, maka dalam penyelenggaraan impor beras 500.000 ton oleh PPI yang kemudian diganti dengan Bulog, pemerintah harus memperhatikan beberapa aturan terkait *State Trade Enterprise* (STE) dan juga aturan terkait restriktif kuantitatif (Quota). Oleh karena itu penting untuk diketahui bagaimanakah hukum WTO memandang kebijakan impor beras terkait ketahanan pangan ini. Karena pada awal kebijakan ini dibuat, penunjukan oleh Kemandag terhadap PPI justru melanggar aturan WTO terkait STE karena seharusnya Buloglah yang berwenang dalam melakukan kegiatan impor ini.

Berdasarkan uraian di atas, penulis tertarik menganalisa bagaimanakah persoalan impor beras ditinjau dari perspektif hukum WTO dan apakah kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah Indonesia untuk melakukan impor beras sebesar 2.000.000 ton sudah sesuai dengan aturan sistem hukum nasional mengingat dari awal sampai akhir kebijakan tersebut terjadi kesemrawutan data stok beras, maladministrasi dan juga perdebatan dari Kementerian terkait dengan Bulog selaku pihak yang berwenang dalam melakukan impor beras. Faktanya pada awal realisasi Impor Jilid I, beberapa daerah justru memberikan data beras yang surplus bahkan beberapa daerah tengah bersiap untuk panen raya.¹⁶

Akibatnya, kebijakan impor tersebut justru berpotensi menekan harga gabah di

¹⁶ Beberapa daerah yang menentang kebijakan impor beras adalah Gorontalo, Mataram, Jawa Timur, Banyumas, Magelang, DIY dan Sulawesi Selatan. Data ini penulis rangkum dari Majalah Gatra, Merdeka.com, Kompas.com dan juga Detik.com yang nantinya penulis paparkan lebih lanjut pada BAB III sebagai bahan analisa.

petani dan juga dapat mengurangi penyerapan gabah oleh Bulog karena minimnya kapasitas gudang penyimpanan beras. Bahkan pada akhir 2018, Bulog memutuskan untuk menyewa beberapa gudang untuk menyimpan stok beras yang berlimpah dengan anggaran hampir mencapai Rp 45 Miliar.¹⁷ Hal ini tentunya sangat ironis mengingat posisi Indonesia sebagai negara agraris namun bergantung pada impor beras yang justru membuat petani di Indonesia semakin jauh dari kesejahteraan.

Harapannya, dengan adanya penelitian ini dapat dijadikan pertimbangan oleh pemerintah bagaimana merumuskan kebijakan impor beras yang sesuai dengan amanat UUD 1945 dan juga Pancasila agar kesejahteraan bagi rakyat Indonesia yang notabene sebagian besar bermata pencaharian sebagai petani dapat terwujud. Disisi lain, permasalahan impor beras juga berkaitan dengan permasalahan ketahanan pangan yang harus diperhatikan oleh pemerintah untuk mencapai kedaulatan pangan, sehingga kedepannya sebagai negara agraris kita tidak bergantung pada impor beras untuk memenuhi ketahanan pangan kita sendiri. Namun untuk memenuhi ketahanan pangan, tentunya selaku anggota WTO kita tidak dapat menerapkan aturan yang tidak sesuai dengan komitmen perdagangan dalam WTO. Oleh karena itu, penting sekali untuk memahami aturan AoA untuk menerapkan kebijakan pertanian yang tidak melanggar komitmen perdagangan, khususnya dalam sektor produk pertanian. Praktiknya banyak perdebatan terkait perdagangan pertanian dalam WTO antara negara

¹⁷ "Bulog Sewa Gudang Rp 45 M, Buwas : Nggak Perlu Impor Lagi", diakses dari <https://finance.detik.com/berita-ekonomi-bisnis/d-4212026/bulog-sewa-gudang-rp-45-m-buwas-nggak-perlu-impor-beras-lagi>, pada 29 Juli 2019.

maju dan berkembang dengan adanya tesis ini diharapkan dapat menjadi bahan rujukan untuk melihat kelonggaran hukum dalam perdagangan internasional yang dapat digunakan oleh negara berkembang khususnya Indonesia dalam rangka ketahanan pangan.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas, maka dapat dirumuskan permasalahan sebagai berikut:

1. Apakah kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah Indonesia untuk impor beras 2.000.000 ton pada tahun 2018 sudah sesuai dengan sistem hukum ekonomi nasional Indonesia?
2. Bagaimanakah aturan impor beras menurut hukum WTO apabila dikaitkan dengan sistem hukum ekonomi nasional dan ketahanan pangan di Indonesia?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah di atas, maka tujuan yang hendak dicapai dalam penelitian ini adalah:

1. Menganalisa kesesuaian antara kebijakan impor beras 2.000.000 ton pada tahun 2018 yang dikeluarkan oleh pemerintah dengan aturan sistem hukum ekonomi nasional Indonesia.
2. Mengkaji aturan impor beras menurut hukum WTO apabila dikaitkan dengan sistem hukum ekonomi nasional dan ketahanan pangan di Indonesia.

D. Orisinalitas Penelitian

Penelitian terkait analisis kebijakan impor beras sudah pernah penulis jumpai baik dalam bentuk makalah, jurnal, maupun karya tulis ilmiah lainnya, akan tetapi yang membahas kajian tentang impor beras dalam rangka ketahanan pangan menurut hukum WTO dan juga sistem hukum ekonomi nasional secara mendalam belum penulis jumpai. Umumnya, penelitian mengenai impor beras banyak dikaitkan dengan ketahanan pangan dan negara kesejahteraan. Adapun kajian larangan impor yang membahas tentang hukum WTO, hukum nasional serta hukum islam, namun tidak spesifik membahas mengenai sistem hukum ekonomi nasional Indonesia dari sudut pandang sistem ekonomi Pancasila dan kaitanya dengan aturan lain di bawahnya dan juga bagaimana hukum WTO memandang impor beras dikaitkan dengan sistem hukum ekonomi nasional dan ketahanan pangan di Indonesia.

Beberapa diantaranya adalah jurnal yang ditulis oleh **Nita Anggraini**¹⁸ mengenai analisa larangan impor. Impor beras kadang juga melahirkan kontroversi karena berpengaruh terhadap kesejahteraan petani, yakni produk lokal harus bersaing dengan beras impor dengan kualitas di atas rata-rata sehingga akan membuat harga beras dalam negeri anjlok, dan pendapatan kaum petani berkurang (terjadi ketidakseimbangan antara pekerjaan dan harga pupuk yang semakin melonjak). Dalam keadaan demikian pemerintah harus mengambil kebijakan agar tidak ada pihak yang dirugikan. Analisa larangan

¹⁸ Nita Anggraini, "Larangan Impor Beras Dalam Perspektif Hukum Perdagangan Dunia, Hukum Nasional Dan Hukum Islam". *Mazahib* : Vol XIII No. 2, Desember 2014, Diakses dari <https://media.neliti.com/media/publications/57794-ID-larangan-impor-beras-dalam-perspektif-hu.pdf> ,pada 17 Agustus 2018.

impor pada jurnal ini mengkaji beberapa Peraturan Menteri Perdagangan yang mana di dalam peraturan tersebut berkaitan dengan pembatasan impor hingga larangan impor. Peraturan tersebut diantaranya PERMENDAG No 12/M-DAG/4/2008, No 9/MPP/Kep/I/2004 dan No 357/MPP/Kep/5/2004.

Tujuan penulisan makalah ini ialah mengetahui ketentuan hukum larangan impor beras berdasarkan hukum perdagangan dunia, hukum nasional dan hukum Islam. Pada kesimpulannya larangan impor beras tidak bertentangan dengan hukum perdagangan dunia atau WTO dan tidak bertentangan dengan hukum nasional, karena hanya bersifat sementara dan sesuai dengan tugas negara untuk memperhatikan kesejahteraan rakyat. Sementara dalam pandangan hukum Islam juga hal ini selaras dengan Al-Quran dan Kaidah Ushul Fiqih bahwa penerapan larangan impor tersebut bertujuan untuk keadilan yakni melindungi masyarakat miskin khususnya kaum petani, dan kemudharatan boleh diambil jika membahayakan.

Selanjutnya penelitian lain yang berkaitan dengan impor beras adalah penelitian yang ditulis oleh **M Zainul Abidin**¹⁹ mengenai dampak kebijakan impor beras dan ketahanan pangan dalam perspektif kesejahteraan sosial. Permasalahan yang mendasari penelitian ini adalah Indonesia menghadapi tantangan besar dalam mencukupi kebutuhan pangan. Seiring peningkatan

¹⁹ M Zainul Abidin, "Dampak Kebijakan Impor Beras dan Ketahanan Pangan Dalam Perspektif Kesejahteraan Sosial", *Sosio Informa*, Diakses dari <https://media.neliti.com/media/publications/52839-ID-dampak-kebijakan-impor-beras-dan-ketahan.pdf> , pada 7 Agustus 2018.

jumlah penduduk, kebutuhan pangan semakin meningkat. Kemudian untuk mencukupi kebutuhan pangan, Pemerintah membuka kran impor beras.

Beras merupakan komoditas yang memberikan kontribusi terbesar pada Garis Kemiskinan, baik di perkotaan maupun perdesaan. Sebagian besar pengeluaran penduduk miskin digunakan untuk membeli makanan, khususnya komoditas beras. Kenaikan harga beras meningkatkan pengeluaran masyarakat dan berpotensi menambah jumlah penduduk miskin.

Dalam rangka mewujudkan kesejahteraan masyarakat dan keadilan sosial, Pemerintah bersama DPR menerbitkan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan dan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2013 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani. Kedua undang-undang tersebut mengatur bagaimana peran negara untuk melindungi petani dan meningkatkan produksi pangan melalui pengaturan impor pangan, termasuk penetapan Bea masuk.

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui dampak atau pengaruh kebijakan bea masuk impor beras sebagai suatu kebijakan sosial untuk mendukung peningkatan kesejahteraan petani dan mewujudkan ketahanan pangan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa kebijakan sosial melalui penetapan bea masuk beras sebagaimana yang telah diatur, terakhir dalam Peraturan Menteri Keuangan Nomor 213 Tahun 2011, selaras dengan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2013 dan mendukung kesejahteraan petani padi. Kebijakan bea masuk beras melindungi daya saing beras domestik, menjaga stabilitas harga dan penyerapan produksi beras domestik serta mendorong harga

gabah kering panen di tingkat petani di atas harga pembelian pemerintah sehingga lebih menguntungkan petani. Kebijakan tersebut mendukung kepastian usaha tani dan peningkatan pendapatan petani padi. Kebijakan bea masuk impor beras telah selaras dengan tujuan ketahanan pangan, khususnya Pasal 56 Huruf e Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012.

Kemudian penelitian dari **Sulhani Hermawan**²⁰ mengenai Dampak Peraturan Tentang Impor Beras Terhadap Kegagalan Ketahanan Pangan Dan Kemiskinan Petani Di Indonesia. Permasalahan yang mendasari penelitian ini ialah adanya ketentuan perundang-undangan yang mengatur impor beras dengan alasan menjaga ketahanan pangan dan kedaulatan pangan. Faktanya impor beras mengakibatkan kedaulatan pangan menjadi menurun secara bertahap dan petani menjadi miskin.

Berdasarkan amanat konstitusi di Indonesia yang termaktub dalam alinea keempat pembukaan UUD 1945 dan sila kelima Pancasila, semua peraturan perundangan di Indonesia harus mendukung terwujudnya negara kesejahteraan bagi seluruh rakyat Indonesia. Namun kenyataannya, keberpihakan hukum terhadap kesejahteraan rakyat dan warga negara yang miskin masih berada dalam tataran retorika politik di kalangan elit politik.

Fokus penelitian dalam penelitian ini ialah dampak peraturan tentang impor beras dikaitkan dengan ketahanan pangan dan kemiskinan petani. Dari hasil penelitiannya tentang aturan-aturan impor beras yang secara eksplisit

²⁰ Sulhani Hermawan, "Dampak Peraturan Tentang Impor Beras Terhadap Kegagalan Ketahanan Pangan dan Kemiskinan Petani di Indonesia", *Jurnal Hukum dan Pembangunan*, Vol. 42 No. 4 Tahun 2012. Diakses dari <http://jhp.ui.ac.id/index.php/home/article/view/266> ,pada 7 Agustus 2018.

ditunjukkan untuk memenuhi ketahanan pangan, ternyata malah menjadi salah satu penyumbang melemahnya ketahanan pangan bahkan menyebabkan menurunnya kesejahteraan petani. Bahkan pasca liberalisasi impor beras dilakukan oleh pemerintah untuk menambah jumlah persediaan dalam rangka menurunkan harga beras di pasar. Namun adanya impor beras justru membuat semakin besarnya ketergantungan pada bahan pangan impor dan petani dalam negeri harus bersaing dengan banjirnya bahan pangan impor tanpa ada masa peralihan atau mekanisme pengamanan, dan harga beras menjadi semakin fluktuatif.

Kesimpulan dari penelitian ini adalah kebijakan pemerintah untuk melakukan impor beras di Indonesia selalu dikaitkan dengan persoalan ketersediaan dan ketahanan pangan. Selain itu, kenyataan tentang semakin menurunnya angka ketahanan pangan dan kemiskinan yang diderita mayoritas petani di Indonesia, menjadi realitas dari dikeluarkannya peraturan tersebut. Berdasarkan realitas ketidaksejahteraan yang semakin meningkat, maka semua peraturan terkait impor beras harus direvisi.

Penelitian yang berkaitan dengan impor beras yang ditulis oleh **Yayusofiana Abidin**²¹ mengenai dampak kebijakan impor beras terhadap ketahanan pangan di Indonesia. Permasalahan yang mendasari penelitian ini adalah tidak tepatnya kebijakan impor beras yang dilakukan oleh pemerintah, hal itu sudah mulai terlihat pada tahun 1980, dimana pada saat itu Indonesia

²¹ Yayusofiana Abidin, "Dampak Kebijakan Pemerintah Dalam Mengimpor Beras Terhadap Ketahanan Pangan di Indonesia", Diakses dari https://www.researchgate.net/publication/325313431_DAMPAK_KEBIJAKAN_IMPORT_TERHADAP_KETAHANAN_PANGAN, pada 17 September 2019.

mengalami swasembada pangan, tetapi pemerintah tetap melakukan impor beras. Pada tahun 2015, Indonesia mengimpor beras sebesar 861,63 ribu ton dimana terdiri dari beberapa negara pengekspor, diantaranya Vietnam, Pakistan, Thailand, India dan Myanmar. Dengan besarnya angka impor beras tersebut, menyebabkan ketahanan pangan di Indonesia menjadi menurun. Hal ini dikarenakan Indonesia lebih memilih impor beras dari negara lain daripada memaksimalkan hasil pertanian dalam negeri. Hal ini berdampak pada harga beras dari petani yang menjadi menurun. Dengan turunnya harga beras dari petani tersebut menyebabkan terhambatnya perputaran ekonomi di Indonesia, terutama pada kalangan petani. Dengan terhambatnya perputaran ekonomi di kalangan petani, maka menyebabkan kesejahteraan petani menurun dan terjadinya alih fungsi lahan pertanian.

Tujuan penulisan penelitian ini adalah untuk mengetahui dampak yang ditimbulkan dari kebijakan impor terhadap ketahanan pangan di Indonesia. Kesimpulan dari penelitian ini adalah bahwa kebijakan impor beras tersebut sangat mempengaruhi pertumbuhan ketahanan pangan petani-petani di negeri sendiri. Terlebih masyarakat Indonesia lebih banyak memilih mengkonsumsi beras impor daripada beras dari petani-petani di Indonesia. Hal ini dikarenakan pemerintah yang menyamakan harga beras petani lokal dengan harga beras impor. Dengan adanya kebijakan tersebut, mengakibatkan pertumbuhan ekonomi petani di Indonesia cenderung menurun. Pertumbuhan ekonomi yang cenderung menurun inilah yang menyebabkan banyak petani Indonesia mengalihfungsikan lahan pertaniannya ke lahan industri. Dengan banyaknya

lahan pertanian yang dialihfungsikan, maka lahan pertanian pun semakin sempit. Dengan semakin sempitnya lahan pertanian tersebut mengakibatkan semakin sedikitnya penyedia bahan ketahanan pangan di Indonesia.

Penelitian selanjutnya dari **Wahyu Riawanti**²² mengenai peran elit politik dalam membuat suatu kebijakan pangan pasca reformasi. Dalam penelitian ini, terlihat bahwa kebijakan pemerintah di sektor pangan banyak menimbulkan masalah. Hal ini dikarenakan banyak elit politik yang dalam pengambilan kebijakannya itu bukanlah semata-mata untuk kepentingan rakyat, melainkan untuk kepentingannya sendiri, sehingga menyebabkan terjadinya yang namanya politisasi pangan. Politisasi pangan yang mengatasnamakan swasembada pangan dan pangan murah selama periode 1970-2000 menyebabkan ketidakcukupan produksi pangan pada masa sesudahnya. Serangkaian kebijakan seperti pembebasan bea masuk impor pada tahun 1998 menyebabkan timbulnya ketergantungan impor. Dalam masa pemerintahan Presiden Gusdur (1999-2001), Presiden Megawati (2001-2004) dan masa pemerintahan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono (2004-2009), terdapat berbagai kebijakan pangan yang berbeda. Hal ini juga dipengaruhi oleh karakteristik tiap Presiden.

Fokus kajian yang dibahas pada penelitian ini adalah mengenai kebijakan yang dibuat oleh elit politik dalam sektor pangan, dimana dari hasil penelitiannya menunjukkan bahwa setiap Presiden yang memimpin memiliki kebijakan yang berbeda dalam bidang pangan. Hal ini dapat dilihat dalam tiga

²² Wahyu Riawanti, "Kajian Peran Elit Politik Dalam Kebijakan Pangan: Jebakan Impor Pangan Pasca Reformasi", Diakses dari <https://journal.uny.ac.id/index.php/nataprja/article/view/11956>, pada 17 September 2019.

indikator utama, yaitu (1) karakter kebijakan pangan, (2) regulasi dalam melanggengkan impor dan (3) aktor kebijakan dan partai politik. Kesimpulan dari penelitian ini adalah bahwa suatu kebijakan impor dari tahun 1999-2009 selalu bermuara dari kepentingan elit politik melalui praktik *rent-seeking*. Dalam kurun waktu tersebut, kebijakan impor itu lebih menguntungkan pelaku impor pangan yaitu Bulog dan importir swasta. Kedua eksekutor impor itu didominasi oleh elit partai politik, terutama partai politik yang berkuasa. Partai politik tersebut mempunyai wewenang dalam menentukan impor pangan melalui *lobby* para anggota partai politiknya yang duduk di parlemen dan intervensi ke dalam institusi Bulog maupun dalam pembuatan kebijakan pemerintah di bidang pangan.

Berdasarkan kelima karya tulis ilmiah di atas dapat penulis tekankan bahwa pada kelima karya tulis tersebut sama-sama membahas mengenai impor beras, namun tidak penulis jumpai pembahasan mengenai kaitan kebijakan impor dalam rangka ketahanan pangan dengan sistem hukum ekonomi nasional, yakni sistem ekonomi Pancasila yang merupakan norma dasar dalam pengambilan kebijakan ekonomi nasional Indonesia dan juga keterkaitannya dengan aturan dibawahnya yang membahas mengenai aturan pangan dan impor beras serta dampaknya bagi kesejahteraan para petani. Sebaliknya penulisan karya tulis ilmiah di atas hanya menitikberatkan pada ketahanan pangan semata dengan konsep kesejahteraan bagi petani melalui analisis Undang-Undang pangan serta muatan politik pangan yang ada dalam pengadaan pangan.

Kemudian terkait hukum WTO juga pada karya tulis ilmiah di atas hanya membahas mengenai ketentuan larangan impor yang selanjutnya dijadikan bahan analisa terhadap aturan-aturan larangan impor di Indonesia. Sedangkan aspek hukum WTO yang hendak penulis kaji ialah aturan dalam bidang pertanian sebagai dampak liberalisasi ekonomi WTO baik dari segi prinsip, aturan dan penerapannya.

E. Teori atau Doktrin

1. Liberalisasi Ekonomi

Berkembangnya sistem ekonomi pada abad ini mendorong setiap negara untuk membuka sistem ekonomi nasionalnya terhadap kekuatan pasar global. Adanya globalisasi perdagangan membuat negara berkembang maupun negara maju harus menaati aturan dagang internasional yang mengharuskan mereka untuk tunduk menghapus kebijakan nasionalnya yang dianggap memberikan hambatan-hambatan dalam perdagangan.

Konsep liberalisasi perdagangan yang ada sekarang ini merupakan perkembangan dari konsep **Adam Smith**²³ yang ada sebelum perang dunia pertama. Pada masa itu, konsep liberalisasi adalah memberikan kebebasan yang sebesar-besarnya bagi individu untuk melakukan kegiatan ekonomi.

²³ Dalam Makalah Dr. Imam Mukhsin SE. MSi tentang Pemikiran Ekonomi Menurut Adam Smith dijelaskan bahwa perkembangan ekonomi modern diprakarsai oleh pemikiran Adam Smith yang merupakan tokoh ekonomi klasik. Dari pemikirannya, lahirlah beberapa prinsip ekonomi modern, diantaranya mengenai mekanisme pasar dan pasar bebas. Dalam pemikirannya, setiap individu diberikan kebebasan penuh dalam perekonomian untuk menciptakan kesejahteraan. Diakses dari https://www.academia.edu/26449286/Pemikiran_Ekonomi_Adam_Smith pada 18 September 2019.

Namun konsep tersebut tidak bertahan lama yang kemudian menyusul konsep-konsep perdagangan lainnya.

Selanjutnya, setelah terjadinya perang dunia kedua, konsep perdagangan dewasa ini turut dipengaruhi oleh konsep liberalisasi yang memberikan kebebasan dalam kegiatan ekonomi, namun kebebasan yang diberikan tidak terlepas dari turut aktifnya pemerintah dalam hal-hal tertentu yang berkaitan dengan hajat hidup rakyatnya sebagaimana yang dianut oleh GATT 1947 dan WTO.

Secara substantif, GATT bertujuan untuk menciptakan suatu lingkungan perdagangan yang aman dan proses liberalisasi perdagangan yang mampu menciptakan investasi, lapangan kerja, dan kegiatan perdagangan itu sendiri secara penuh. Walaupun begitu dalam praktiknya banyak terjadinya pelanggaran-pelanggaran yang dilakukan negara-negara anggota terhadap ketentuan GATT. Oleh karena itu, disepakatilah perjanjian pembentukan WTO.²⁴ Kedua institusi global inilah yang selanjutnya menjadi cikal bakal liberalisasi ekonomi dewasa ini.

Untuk mencapai tujuannya, ada beberapa prinsip fundamental dari sistem perdagangan internasional yang diatur dalam WTO, antara lain :

a. *Trade without discrimination* (non diskriminasi dalam perdagangan)

Pemberlakuan prinsip ini dikenal dengan prinsip *Most Favoured Nation*, yakni memperlakukan negara lainnya secara seimbang. Oleh karena itu

²⁴ Hatta, *Perdagangan Internasional Dalam Sistem GATT Dan WTO Aspek-Aspek Hukum Dan Non Hukum*, (Bandung: Refika Aditama, 2006), hlm. 4.

pada konteks ini suatu negara tidak boleh memberikan perlakuan diskriminasi terhadap antar negara yang merupakan mitra dagangnya. Kemudian prinsip *National Treatment* yang mana pada prinsipnya negara harus memperlakukan investor asing dan investor lokal secara seimbang.²⁵

b. *Freer trade: gradually, through negotiation* (perdagangan lebih bebas secara bertahap melalui negosiasi)

Pada prinsip ini, untuk menciptakan perdagangan bebas maka segala hambatan perdagangan termasuk bea masuk (atau TARIF) dan larangan impor serta pembatasan kuota yang membatasi kuantitas suatu produk secara selektif harus dihapuskan. Namun untuk menghapus hambatan tersebut juga memerlukan penyesuaian, sehingga dilakukan secara bertahap melalui negosiasi.²⁶

c. *Predictability: through binding and transparency* (dapat diprediksi, akibat yang mengikat dan transparansi)

Dengan adanya stabilitas dan prediktabilitas maka iklim investasi dapat mendorong terciptanya lapangan pekerjaan dan konsumen juga dapat menikmati pilihan harga yang lebih rendah akibat adanya kompetisi dalam perdagangan bebas. Prinsip ini tentunya berusaha untuk mengurangi hambatan dalam perdagangan bebas dengan aturan yang mengikat bagi negara anggotanya serta adanya transparansi kebijakan perdagangan baik di dalam negeri maupun tingkat multilateral sebagai upaya pengawasan

²⁵ “*Principles Of Trading System*”, diakses dari https://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/fact2_e.htm, pada 15 Agustus 2018.

²⁶ *Ibid.*

terhadap kebijakan yang memberikan hambatan dalam perdagangan bebas.²⁷

d. *Promoting fair competition* (persaingan dagang yang adil)

Pada dasarnya sistem aturan-aturan yang telah ada didedikasikan untuk membuka kompetisi yang adil. Meskipun begitu, sistem WTO masih memberlakukan penerapan tarif dan bentuk-bentuk proteksi dalam skala kecil. Namun dengan adanya MFN dan *National Treatment* diharapkan dapat mengurangi praktek dumping, subsidi, serta hambatan-hambatan lain dalam perdagangan.²⁸

e. *Encouraging development and economic reform* (mendorong pembangunan dan pembaharuan ekonomi bagi negara miskin dan berkembang)

Sistem WTO memberikan kontribusi untuk pembangunan dan pembaharuan ekonomi bagi negara-negara anggotanya yang mana lebih dari tiga perempat dari anggota WTO adalah negara-negara berkembang dan negara-negara dalam transisi menuju ekonomi pasar. Kemudahan yang diberikan WTO ialah dengan memberikan kelonggaran waktu dan fleksibilitas untuk melakukan berbagai penyesuaian terhadap aturan WTO.²⁹

²⁷ *Ibid.*

²⁸ *Ibid.*

²⁹ *Ibid.*

Selain prinsip dasar, WTO juga memberikan kebijakan terkait tarif dan non tarif untuk menghapus hambatan dalam perdagangan yang harus dipatuhi oleh setiap anggota. Hambatan tarif dan non tarif tersebut adalah:

a. *Tariffs and Tariff Rate Quotas (TRQ)*

Tarif merupakan pajak atas komoditas impor yang masuk ke suatu negara. Sedangkan TRQ adalah konsep yang menggabungkan pengenaan tarif dengan penetapan suatu kuota.

b. *Quota*

Hambatan perdagangan non tarif dalam bentuk kuota impor secara eksplisit oleh suatu negara.

c. *Voluntary Export Restaint (VER)*

Melalui skema ini negara pengespor setuju untuk membatasi jumlah ekspornya ke negara pengimpor, walaupun kadang-kadang hal ini dilakukan dengan ancaman pembatasan perdagangan yang lebih ketat.

d. *Dumping*

Pemberlakuan diskriminasi harga dalam pasar domestik negara eksportir dan pasar asing negara importir. Misalnya, pemberlakuan harga lebih rendah terhadap barang-barang ekspor di negara pengimpor dibanding pasar domestik negara pengekspor.³⁰

Selain hambatan non tarif di atas, ada beberapa hambatan non tarif lainnya yang harus diperhatikan oleh setiap anggota:

³⁰ Umar Fakhruddin, "Kebijakan Hambatan Perdagangan Atas Produk Ekspor Indonesia Di Negara Mitra Dagang", *Buletin Ilmiah Litbang Perdagangan*, Vol. II No. 02 Tahun 2008, hlm. 218, Diakses dari <http://www.kemendag.go.id/files/pdf/2014/11/19/-1416393847.pdf> ,pada 17 Agustus 2018.

- a. Persyaratan kandungan lokal
- b. *Import Licenses*
- c. *Import State Trading Enterprises (STEs)*
- d. Hambatan teknis dalam perdagangan
- e. Kebijakan manajemen nilai tukar
- f. *The precautionary principle and sanitary and phytosanitary*³¹

2. Liberalisasi Sektor Pertanian

Efek liberalisasi perdagangan dunia memberi dampak pada seluruh aspek kehidupan termasuk salah satunya dalam bidang pertanian. Keikutsertaan negara dalam institusi global, yakni GATT dan WTO membawa implikasi terhadap penerimaan aturan internasional yang telah disepakati bersama-sama ke dalam aturan nasional masing-masing negara anggota.

Suka tidak suka, adanya aturan tersebut mengakibatkan upaya penghapusan segala bentuk hambatan dalam perdagangan termasuk juga pada sektor pertanian, sehingga dewasa ini sektor pertanian tidak terlepas dari efek liberalisasi perdagangan. Salah satu aturan WTO terkait pertanian terdapat pada *Agreement on Agriculture (AoA)* yang mana menjadi landasan berlangsungnya liberalisasi dalam sektor pertanian.

Komitmen di bawah AoA dapat dibagi menjadi tiga wilayah yang luas, sering disebut sebagai 'tiga pilar' perjanjian, yakni :

³¹ *Ibid.*, hlm. 220.

- a. Akses pasar
- b. Subsidi ekspor
- c. Dukungan domestik

Klausal akses pasar merujuk pada komitmen penurunan tingkatan tarif atau bea masuk yang diberlakukan oleh negara anggota terhadap produk impor dari negara anggota lainnya. Sedangkan subsidi ekspor difokuskan untuk membatasi negara anggota untuk memberikan subsidi untuk promosi ekspor pertanian. Kemudian dukungan domestik yang merupakan poin terpenting dari ketiga komitmen di atas, secara umum memuat tentang pemberian dukungan domestik atau subsidi oleh pemerintah kepada petani.³²

Tujuan dari perjanjian pertanian adalah mereformasi perdagangan di sektor pertanian dan untuk membuat kebijakan-kebijakan yang lebih berorientasi pada pasar. Hal ini tentunya akan meningkatkan prediktabilitas dan keamanan yang sama bagi negara pengimpor dan pengekspor.³³ Oleh karena itu proses reformasi harus dimulai melalui dukungan komitmen negosiasi dan perlindungan melalui pembentukan aturan dan disiplin GATT diperkuat dan secara operasional lebih efektif.³⁴

Pada liberalisasi pertanian, ada hal-hal tertentu yang berkaitan dengan ketahanan pangan suatu negara yang mana memerlukan campur tangan

³² Toto Jose, *What is Domestic Support under WTO'S Agreement on Agriculture?*, Indian Economy, Economy & Finance, diakses dari <https://www.indianeconomy.net/splclassroom/what-is-domestic-support-under-wtos-agreement-on-agriculture/> pada 15 Desember 2018

³³ "Agriculture: Fairer Markets For Farmers", diakses dari https://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/agrm3_e.htm ,pada 17 Agustus 2018.

³⁴ "Agreement On Agriculture", diakses dari https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/14-ag_01_e.htm, pada 15 Agustus 2018.

pemerintah karena berkaitan dengan pemenuhan pangan, perlindungan petani tradisional dan juga stabilitas harga. Salah satu upaya pemerintah dalam melakukan stabilitas harga untuk tercapainya ketahanan pangan adalah dengan cara impor beras. Namun upaya tersebut harus memperhatikan aturan tentang *State Trade Enterprise* (STE) dan peraturan restriktif kuantitatif (Quota).

STE didefinisikan sebagai badan usaha pemerintah maupun non pemerintah, termasuk didalamnya bidang pemasaran yang berhubungan dengan barang-barang ekspor dan/impor. Pasal XVII GATT 1994 adalah landasan utama yang mengatur tentang STE dan pengoperasiannya.³⁵ Dalam praktiknya aturan mengenai STE tidak dapat dipisahkan dari aturan-aturan lainnya seperti Pasal XI (penghapusan umum kuantitatif pembatasan), Pasal XII (pembatasan untuk menjaga keseimbangan pembayaran), Pasal XIII (Non-diskriminatif administrasi kuantitatif pembatasan), Pasal XIV (pengecualian Aturan Non diskriminasi) dan Pasal XVIII (bantuan pemerintah untuk pembangunan ekonomi).³⁶ Dengan kata lain, "pembatasan impor" dalam hal stabilitas harga oleh pemerintah harus memperhatikan persyaratan sebagaimana yang ada pada pasal-pasal tersebut.

³⁵ “*State Trading Enterprises*”, diakses dari https://www.wto.org/english/tratop_e/statra_e/statra_e.htm, pada 17 Agustus 2018.

³⁶ “*The Regulation of State Trading Under the WTO System*”, diakses dari https://www.wto.org/english/tratop_e/statrad.htm, pada 17 Agustus 2018.

3. Sistem Perekonomian Nasional

Ada tiga kutub pemikiran yang dominan yang memerlukan peranan kaidah-kaidah hukum dalam kegiatan perekonomian dan industri suatu bangsa. Sistem perekonomian Indonesia juga dipengaruhi oleh ketiga pemikiran tersebut, yaitu:

Pertama, Sistem Ekonomi Sosialis. Menurut para konseptor sistem ekonomi sosialis, kekurangan yang ditimbulkan oleh sistem ekonomi liberal tidak dapat diperbaiki tanpa keikutsertaan pemerintah. Lebih lanjut dikatakan, bahwa sistem ekonomi liberal tidak mungkin akan membawa dan memelihara pertumbuhan ekonomi yang stabil.³⁷

Kedua, Sistem Ekonomi Liberal, sistem ekonomi liberal (atau sering disebut juga kapitalisme dan merupakan lawan dari sosialisme). Di Eropa sistem ekonomi liberal ini timbul sebagai reaksi terhadap sistem ekonomi yang berlaku di sana pada masa sebelumnya, yaitu suatu sistem ekonomi yang berlandaskan pada campur tangan pemerintah yang berlebih-lebihan, sistem monopoli, sistem oligopoli dan sistem feodalisme yang sangat mengekang kebebasan individu.³⁸

Ketiga, Sistem Ekonomi Indonesia. Mengenai sistem ekonomi Indonesia ini sebagaimana ditetapkan dalam konstitusi negara Indonesia yaitu dalam Pasal 33 UUD 1945. Walaupun di dalam pelaksanaannya terdapat istilah lain yang digunakan, misalnya: dikembangkan oleh Mubyarto, Sistem

³⁷ Rochmat Soemitro, *Himpunan Kuliah Pengantar Ekonomi dan Ekonomi Pancasila*, Dikutip dari Elli Rusliana, *Dasar Perekonomian Indonesia Dalam Penyimpangan Mandat Konstitusi UUD Negara Tahun 1945*, (Yogyakarta: Total Media, 2013), hlm. 294.

³⁸ *Ibid.*, hlm. 295.

Ekonomi Pancasila, juga Sri-Edi Swasono, sedangkan Mohammad Hatta mengenai Sistem Ekonomi Pancasila itu berdasarkan sosialisme religius.³⁹

Landasan konstitusional demokrasi Indonesia diatur dalam UUD 1945 yang selanjutnya dikenal dengan Sistem ekonomi Indonesia sebagaimana yang tertuang dalam pasal 33 UUD 1945:

”Perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan” (Pasal 33 Ayat 1); ”Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara” (Pasal 33 Ayat 2); ”Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat” (Pasal 33 Ayat 3); dan ”Perekonomian nasional diselenggarakan berdasar atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional” (Pasal 33 Ayat 4).

Pasal 33 UUD 1945 adalah satu-satunya pasal di dalam UUD 1945 yang menunjuk kata sistem ekonomi sebagai asas dasar perekonomian nasional, yang terang-terangan antiliberal. Demokrasi ekonomi sebagaimana ditegaskan oleh Pasal 33 UUD 1945 menyatakan bahwa “...Perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasarkan asas kekeluargaan...”. Dalam pembangunan ekonomi, tujuan pemerataan pendapatan dan peningkatan pendapatan rata-rata haruslah dilaksanakan bersama-sama, karena kedua hal tersebut saling melengkapi dan berkaitan secara integral.⁴⁰

Selanjutnya perekonomian nasional yang diselenggarakan atas dasar demokrasi ekonomi haruslah dijalankan dengan prinsip-prinsip kebersamaan,

³⁹ *Ibid.*

⁴⁰ *Ibid.*, hlm. 67.

efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional sebagaimana yang tertuang dalam Pasal 33 ayat (4) UUD 1945. Oleh karena itu, untuk mencapai kesejahteraan, kebijakan perekonomian nasional tidak dapat dilepaskan dari pengertian hukum ekonomi dan peraturan perundang-undangan di bidang ekonomi yang mana norma tertingginya bermuara pada UUD 1945.

Sebagai negara yang mengusung konsep negara kesejahteraan, peran pemerintah untuk ikut serta dalam mengatur kehidupan ekonomi tidak dapat dielakkan, namun untuk menciptakan sebuah kesejahteraan tidak hanya peran pemerintah saja yang harus ditonjolkan, namun peran rakyat juga harus ikut serta di dalamnya. Hal ini dikarenakan rakyat mempunyai posisi yang tinggi dalam UUD 1945, maka tidak heran apabila kesejahteraan rakyat menjadi dasar dan tujuan negara Indonesia. Oleh karena itu, sesuai amanat UUD 1945 yang menghendaki asas kekeluargaan dengan semangat gotong royong maka baik pemerintah maupun rakyat harus bersama-sama dalam mewujudkan kesejahteraan masyarakat.

Peran aktif negara selaku pengatur pasar (pembeli/penjual/konsumen) dan menetapkan barang atau jasa apa yang negara seharusnya terlibat di pasar, untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat, yaitu yang menguasai hajat hidup orang banyak, dan yang penting bagi negara. Implementasi pasal 33 UUD 1945 ini akan menentukan atau sekurang-kurangnya mempengaruhi tingkat keberpihakan negara kepada siapa atau kemana arahnya tergantung pada peran yang diambil negara, aturan pasar yang diberlakukan dan barang atau

jasa apa saja yang dilibatkan baik secara langsung maupun tidak langsung. Karena itulah Pasal 33 UUD 1945 ini dapat dinyatakan sebagai mahdhab tersendiri atau ideologi ekonomi Indonesia.⁴¹

Apabila dikaitkan dengan kebijakan ekonomi, maka semangat sistem ekonomi Indonesia harus dimaknai bahwa segala kebijakan ekonomi yang diambil pemerintah tidak hanya mementingkan pembangunan ekonomi yang hanya menguntungkan devisa negara saja, akan tetapi pembangunan ekonomi yang adil dan berkesinambungan yang berpengaruh pada pertumbuhan ekonomi yang merata bagi seluruh rakyat Indonesia. Sistem hukum nasional kita harus memenuhi beberapa syarat, yaitu:⁴²

- a. Kaidah-kaidah hukum nasional harus berdasarkan falsafah kenegaraan Pancasila dan UUD 1945;
- b. Kaidah-kaidah hukum nasional harus mengandung nilai-nilai baru yang mengubah nilai-nilai sosial yang bersumber pada kehidupan kesukuan dan kedaerahan menjadi nilai-nilai sosial yang bersumber dan memupuk kehidupan dalam ikatan kenegaraan secara nasional;
- c. Kaidah-kaidah hukum nasional itu harus mencerminkan terjadinya perubahan dari susunan masyarakat agraris tradisional menuju suatu masyarakat Indonesia yang lebih indrusialistis modern;

⁴¹ Fuad Bawazier, "Sistem Ekonomi Pancasila: Memaknai Pasal 33 UUD 1945", hlm. 237. Diakses dari <https://www.google.co.id/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=4&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwicwejJteDcAhVNOSsKHWD4BAoQFjADegQIBxAC&url=https%3A%2F%2Fjurnal.ubharajaya.ac.id%2Findex.php%2Fkarnas%2Farticle%2Fdownload%2F85%2Fpdf&usg=AOvVaw2EpKOIYnvBFIOcOaeoWY5E>, pada 18 Agustus 2018.

⁴² Sunaryati Hartono, *Hukum Ekonomi Pembangunan Indonesia*, (Bandung: Binacipta, 1982), hlm. 34.

d. Sistem hukum nasional itu menjamin dinamika dalam rangka pembaharuan hukum nasional itu sendiri, sehingga secara kontinu dapat mempersiapkan pembangunan dan pembaharuan masyarakat di masa berikutnya.

Untuk menciptakan demokrasi ekonomi yang adil, negara, pemerintah dan pasar harus berjalan dengan seimbang. Namun ketika keseimbangan itu tidak dapat berjalan dengan seimbang maka demokrasi ekonomi yang adil tidak akan terwujud.

F. Metode Penelitian

Untuk mendapatkan data dan pengolahan data yang diperlukan dalam rangka penyusunan tesis ini, maka penulis menggunakan metode penelitian sebagai berikut:

1. Pendekatan Penelitian

Metode pendekatan yang penulis gunakan adalah yuridis normatif, yang mana dalam pembahasan objek penelitian lebih menitik beratkan pada aspek-aspek yuridis dengan menggunakan asas-asas hukum, teori-teori hukum serta perundang-undangan yang berlaku.

2. Objek Penelitian

Objek dari penelitian ini adalah mengenai kebijakan impor beras 2.000.000 ton yang dikeluarkan oleh pemerintah (dalam hal ini oleh Kemendag).

3. Sumber Data Penelitian

Penelitian ini bersifat normatif, maka data yang diperlukan berupa bahan hukum yang mencakup :

a. Bahan hukum primer, yang meliputi :

- 1) Undang-Undang Dasar 1945
- 2) Ketentuan GATT dan WTO dalam bidang pertanian
- 3) Undang-Undang Republik Indonesia No. 7 Tahun 1994 Tentang Pengesahan *Agreement Establishing The World Trade Organization* (Persetujuan Pembentukan Organisasi Perdagangan Dunia)
- 4) Undang-Undang Republik Indonesia No. 18 Tahun 2012 Tentang Pangan
- 5) Peraturan Presiden Republik Indonesia No. 48 Tahun 2016 Tentang Penugasan Kepada Perusahaan Umum (Perum) Bulog Dalam Rangka Ketahanan Pangan Nasional
- 6) Instruksi Presiden Republik Indonesia No. 5 Tahun 2015 Tentang Kebijakan Pengadaan Gabah/Beras Dan Penyaluran Beras Oleh Pemerintah
- 7) Peraturan Menteri Perdagangan Republik Indonesia No. 01 Tahun 2018 Tentang Ketentuan Ekspor Dan Impor Beras

b. Bahan hukum sekunder, yang meliputi :

- 1) Buku-buku yang berkaitan dengan penelitian;
- 2) Jurnal-jurnal hukum dan makalah-makalah hukum yang relevan dengan penelitian;

- 3) Artikel dan berita-berita dari surat kabar dan majalah yang relevan dengan penelitian;
- 4) Artikel dan berita-berita dari media internet yang relevan dengan penelitian.

4. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum :

a. Studi Pustaka

Yakni dengan mengkaji data sekunder yang berhubungan dengan permasalahan penelitian mengenai kebijakan impor beras 2.000.000 ton dan kaitannya dengan ketahanan pangan bila ditinjau dari hukum WTO dan sistem hukum nasional.

b. Studi Dokumen

Yakni dengan mengkaji data primer yang berhubungan dengan permasalahan penelitian mengenai kebijakan impor beras 2.000.000 ton dan kaitannya dengan ketahanan pangan bila ditinjau dari hukum WTO dan sistem hukum nasional.

c. Analisis Bahan Hukum

Melalui studi pustaka dan studi dokumen yaitu dengan memilih dan menghimpun semua bahan-bahan hukum yang berkaitan dengan bidang hukum yang menjadi objek penelitian, yakni kebijakan impor beras 2.000.000 ton dan kaitannya dengan ketahanan pangan bila ditinjau dari hukum WTO dan sistem hukum nasional. Data yang telah terkumpul dianalisa secara deskriptif kualitatif, yaitu menganalisa hasil penelitian

dengan menggambarkan hubungan antara hasil penelitian yang diperoleh tersebut untuk menjelaskan suatu persoalan sehingga sampai pada suatu kesimpulan.

G. Sistematika Penulisan

Bab I membahas latar belakang, rumusan masalah, tujuan penelitian, orisinalitas penelitian, landasan teori dan metode penelitian. Bab II menguraikan teori maupun asas-asas tentang liberalisasi perdagangan pada umumnya dan juga pada produk pertanian, kemudian juga konsep tentang ketahanan pangan dan sistem perekonomian nasional Indonesia serta aturan mengenai impor beras menurut hukum WTO dan hukum nasional Indonesia. Bab III menguraikan analisis hukum yang menjawab rumusan masalah mengenai kebijakan impor beras 2.000.000 ton bila ditinjau dari sistem hukum nasional Indonesia dan bagaimanakah aturan impor beras menurut hukum WTO apabila dikaitkan dengan sistem hukum nasional dan ketahanan pangan di Indonesia. Kemudian yang terakhir Bab IV yang berisikan kesimpulan dari hasil analisa dan juga saran terhadap permasalahan yang dapat bermanfaat dari adanya penulisan tesis ini.