

BAB II

TINJAUAN UMUM TENTANG IMPOR BERAS

DAN LIBERALISASI PERDAGANGAN

A. Liberalisasi Perdagangan dan Keterlibatan Indonesia

1. Sejarah Liberalisasi Perdagangan dan Aturan Umum Perdagangan Internasional

Faham ekonomi liberal diprakarsai oleh Adam Smith (1723-1790) dengan bukunya yang berjudul "*An Inquiry Into The Nature and Causes Of The Wealth Of Nations*" (*The Wealth Nation*) yang merupakan cikal bakal timbulnya kebebasan dalam melakukan perdagangan internasional. Teori ini mengajarkan kebebasan melakukan kegiatan ekonomi bagi setiap individu.⁴³ Artinya dalam hal ini, pihak swasta bebas melakukan kegiatan ekonomi tanpa adanya campur tangan dari negara. Namun adanya paham tersebut justru sering menimbulkan perang di Kawasan Eropa yang kemudian menjadi Perang Dunia I. selanjutnya pada awal abad 20, negara-negara di Eropa mulai meninggalkan paham ekonomi liberal dan menggantinya dengan kebijakan ekonomi proteksionistis dengan tujuan melindungi ekonomi negara dari perang.⁴⁴

Pada praktiknya, paham ekonomi liberal diterapkan setelah terjadinya Perang Dunia II. Namun ada perbedaan dari liberalisme abad 19 (teori

⁴³ Triyana Yohanes, *Hukum Ekonomi Internasional: Perspektif Kepentingan Negara Sedang Berkembang dan LDCs*, (Yogyakarta: Cahaya Atma Pustaka, 2015), hlm. 28.

⁴⁴ *Ibid.*, hlm. 30.

ekonomi klasik) dan neo liberalisme setelah Perang Dunia II. Liberalisme abad 19 ditandai dengan minimnya campur tangan pemerintah dalam semua kegiatan ekonomi, sedangkan dalam paham ekonomi neo liberalis yang dianut GATT 1947 dan WTO pemerintah dapat campur tangan dalam kehidupan ekonomi dan kondisi-kondisi tertentu.⁴⁵

Negara-negara maju yang umumnya menganut sistem liberalis-kapitalis menghendaki kegiatan ekonomi berjalan di bawah aturan hukum WTO berdasarkan prinsip-prinsip ekonomi liberal. Di sisi lain, pembangunan sering diidentikkan dengan sistem ekonomi terencana (*“planned economy”*) yang mengharuskan campur tangan pemerintah dalam kegiatan ekonomi melalui peraturan hukum.⁴⁶

Setelah berlakunya Persetujuan WTO pada tahun 1995, seluruh negara anggota diwajibkan mengikuti segala aturan WTO untuk melakukan liberalisasi ekonomi dengan keyakinan agar tercapai efisiensi produksi dan sumber-sumber alam yang ada di dunia dapat dimanfaatkan secara maksimal untuk kesejahteraan penduduk di dunia.⁴⁷ Namun selang beberapa tahun kemudian keyakinan untuk mensejahterakan penduduk dunia menjadi runtuh karena adanya persetujuan WTO justru hanya memberi kemakmuran ekonomi pada segelintir elit di negara-negara maju dan menimbulkan kesengsaraan pada mayoritas orang, khususnya rakyat negara-negara yang sedang berkembang.⁴⁸

⁴⁵ *Ibid.*, hlm. 32.

⁴⁶ *Ibid.*, hlm. 147.

⁴⁷ *Ibid.*, hlm. 148.

⁴⁸ *Ibid.*

Dewasa ini, untuk menciptakan *fair competition* dalam perdagangan bebas dan untuk menghapus hambatan perdagangan maka pengaturan mengenai hukum perdagangan internasional harus sesuai dengan prinsip-prinsip dalam WTO, yaitu :

1. Prinsip Non Diskriminasi

Prinsip ini menetapkan bahwa suatu negara anggota tidak boleh melakukan diskriminasi baik terhadap negara lain ataupun produk dari negara lain dengan produk sejenis. Prinsip non diskriminasi ini meliputi prinsip *Most Favoured Nation* dan *National Treatment* yang merupakan prinsip utama jika dibandingkan dengan prinsip-prinsip lainnya dalam GATT.

1) *Most Favoured Nations* (MFN)

Merupakan salah satu prinsip utama dalam pelaksanaan persetujuan dan komitmen WTO. Menurut prinsip ini segala komitmen yang telah dibuat harus diperlakukan secara sama kepada negara-negara lainnya tanpa terkecuali (non diskriminasi). Dengan demikian suatu negara

tidak boleh hanya memberikan keuntungan, kemudahan, *privilege* kepada salah satu negara anggota melainkan harus diberlakukan secara non diskriminasi.⁴⁹

Berdasarkan prinsip ini, maka suatu negara anggota dapat menuntut untuk diperlakukan secara sama terhadap produk impor dan ekspornya

⁴⁹ Jamilus, "Analisis Fungsi dan Manfaat WTO Bagi Negara Berkembang (Khususnya Indonesia)", *JIKH*, Vol. 11, No. 2 Juli 2017, hlm. 211, diakses dari <http://ejournal.balitbangham.go.id/index.php/kebijakan/article/view/271> pada 4 Agustus 2019.

di negara-negara anggota lainnya, meskipun begitu, ada beberapa pengecualian terhadap prinsip ini, yakni:

- a. Keuntungan yang diperoleh karena jarak lalu lintas tidak boleh dikenakan terhadap negara anggota GATT lainnya (Pasal VI)
- b. Perlakuan preferensi di wilayah-wilayah tertentu (Pasal 1 ayat 2-4)
- c. Pembentukan *Customs Union* atau *Free Trade Area* yang memenuhi persyaratan XXIV tidak harus memberikan perlakuan yang terhadap negara anggota yang lainnya. Untuk negara yang membentuk pengaturan preferensial regional dan bilateral yang tidak memenuhi persyaratan pasal XXIV dapat menggunakan pengecualian dengan alasan penanggalan dari ketentuan GATT. Penanggalan ini juga dapat dilakukan kepada suatu negara yang menginginkan pengecualian dari kewajiban tertentu yang diatur oleh GATT karena alasan ekonomi dan situasi perdagangan yang sulit.
- d. Pemberian preferensi tarif terhadap produk impor oleh negara-negara maju kepada negara sedang berkembang dan kurang beruntung.

- e. Pengecualian lain berupa tindakan pengamanan (*safeguard*) sebagai upaya perlindungan sementara waktu industri dalam negeri suatu negara anggota.⁵⁰

2) Prinsip *National Treatment*

Prinsip ini terdapat dalam Pasal III GATT yang menyatakan bahwa produk impor yang berasal dari suatu negara ke negara lainnya harus diberlakukan sama seperti halnya produk dalam negerinya. Dengan kata lain suatu negara tidak diperkenankan untuk melakukan diskriminasi terhadap produk impor dengan produk dalam negeri yang sejenis dengan tujuan melakukan proteksi. Prinsip ini berlaku terhadap semua macam pajak, pungutan, Undang-undang, serta aturan hukum yang mempengaruhi penjualan, pembelian, pengangkutan, distribusi, pengaturan tentang jumlah yang mensyaratkan campuran, pemrosesan maupun penggunaan produk-produk lokal.⁵¹

2. Prinsip Larangan Restriktif (pembatasan Kuantitatif)

Diatur dalam Artikel IX GATT, prinsip ini menghendaki transparansi dan penghapusan hambatan kuantitatif dalam perdagangan internasional. Termasuk dalam hambatan kuantitatif yaitu penetapan kuota impor atau ekspor, restriksi penggunaan lisensi impor atau ekspor serta pengawasan pembayaran produk-produk impor atau ekspor.⁵²

⁵⁰ Huala Adolf, *Hukum Perdagangan Internasional*, (Jakarta: Rajagrafindo Persada, 2014), hlm. 109-110.

⁵¹ Jamilus, *Loc Cit.*

⁵² Huala Adolf, *Op.cit.*, hlm. 113.

Namun dalam pelaksanaannya ada pengecualian terhadap prinsip ini, yaitu:

- a. Mencegah berkurangnya produk-produk esensial si negara pengekspor
- b. Melindungi pasar dalam negeri yang menyangkut produk pertanian dan perikanan
- c. Untuk mengamankan produk dalam negeri atas meningkatnya produk impor secara signifikan
- d. Melindungi neraca pembayaran⁵³

Meskipun demikian, penggunaan pembatasan kuantitatif tidak dapat dilakukan secara diskriminatif dan semena-mena, bahkan pemberlakuannya harus dikurangi bahkan dihilangkan.

3. Prinsip Perlindungan melalui Tarif

Prinsip ini diatur dalam Artikel II GATT yang menyatakan bahwa setiap negara yang menjadi anggota WTO harus memiliki daftar produk yang bea masuk dan tarifnya telah diikat guna menciptakan “prediktabilitas” dalam perdagangan ekspor. Dengan begitu negara anggota tidak boleh semena-mena untuk merubah tarif bea masuk suatu produk kecuali dengan negosiasi.⁵⁴

Sebagai kebijakan yang mengatur masuknya barang impor, pengenaan tarif ini masih diperlukan dalam rangka melindungi industri dalam negeri suatu negara dan juga untuk memberi devisa bagi negara

⁵³ *Ibid.*

⁵⁴ Jamilus, *Loc Cit.*

yang bersangkutan dengan catatan tetap tunduk pada aturan WTO yang salah satunya adalah penurunan tarif secara bertahap untuk negara maju dan berkembang.

4. Prinsip Resiprositas

Prinsip ini diatur dalam Artikel II GATT yang mensyaratkan adanya perlakuan timbal balik antar sesama anggota WTO, artinya ketika suatu negara menurunkan tarif masuk atas produk impor dari suatu negara, maka sebaliknya negara pengekspor produk tersebut juga harus menurunkan tarif masuk atas produk dari negara tersebut. Berdasarkan prinsip ini, tiap-tiap negara saling memberikan keuntungan secara timbal balik.⁵⁵

Prinsip ini merupakan prinsip yang fundamental dalam perdagangan internasional sebagaimana yang tertuang dalam paragraf 3 pembukaan GATT.⁵⁶ Pada intinya prinsip ini menekankan pada keuntungan timbal balik yang saling menguntungkan antar negara dengan melakukan perundingan tarif dan juga penghapusan aturan yang bersifat diskriminasi.

5. Prinsip Perdagangan yang Adil

Prinsip perdagangan ini melarang tindakan dumping (Artikel VI) dan subsidi (Artikel XVI). Aturan ini dimaksudkan agar suatu negara tidak menerima keuntungan tertentu atas sebuah kebijakan tertentu sedangkan di sisi lain menimbulkan kerugian pada negara lainnya. Pada perdagangan

⁵⁵ Muhammad Sood, *Hukum Perdagangan Internasional*, (Jakarta: Rajagrafindo Persada, 2011), hlm. 45.

⁵⁶ *The General Agreement on Tariffs and Trade (GATT 1947)*, diakses dari https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/gatt47_01_e.htm pada 23 September 2019.

internasional, prinsip ini menjadi landasan untuk menghilangkan praktik kecurangan dalam kegiatan ekonomi berupa dumping dan subsidi.⁵⁷

Dumping sendiri merupakan penjualan barang keluar negeri dengan harga lebih murah dari negara asal. Pada pelaksanaannya suatu negara dapat mengenakan bea masuk anti dumping atas produk yang teridentifikasi mengandung unsur dumping yang menyebabkan kerugian materil dan juga merugikan produsen dalam negeri.⁵⁸

Sedangkan subsidi merupakan bantuan yang diberikan pemerintah terhadap produk-produk dalam negeri yang mengakibatkan kerugian bagi negara pengimpor. Pada ketentuannya jika suatu negara masih memberikan subsidi baik langsung maupun tidak langsung untuk meningkatkan ekspor harus dinotifikasikan ke WTO dengan menerangkan sifat-sifat subsidi beserta efeknya terhadap ekspor dan impor.⁵⁹

2. Keterlibatan Indonesia dalam Liberalisasi Perdagangan

Liberalisasi ekonomi atau yang sekarang lebih familiar dengan perdagangan bebas merupakan salah satu perubahan dalam globalisasi ekonomi dunia yang terus berkembang. Hal ini ditandai dengan adanya keterbukaan pasar dan persaingan antar masyarakat dunia. Perkembangan dalam perdagangan bebas sendiri didorong oleh kemajuan teknologi dalam

⁵⁷ *Ibid.*, hlm. 47.

⁵⁸ Jamilus, *Loc Cit.*

⁵⁹ *Ibid.*, hlm. 213.

bidang transportasi, telekomunikasi dan juga didukung oleh perkembangan hukum perdagangan internasional seperti dibentuknya WTO.⁶⁰

Liberalisasi perdagangan di bawah WTO mewajibkan negara-negara anggotanya untuk menaati semua komitmen yang telah disepakati untuk menghapus berbagai aturan yang dianggap menghambat jalannya perdagangan internasional, tujuannya adalah untuk memperlancar arus barang, jasa, modal dari suatu negara ke negara lain tanpa adanya hambatan.

Perjanjian kerjasama perdagangan WTO pada dasarnya dapat diartikan sebagai hasil kesepakatan perjanjian perdagangan bebas mengenai hak-hak khusus negara penandatangan dalam membuat dan melaksanakan kebijakan perdagangan dalam sistem perekonomian terbuka. Sejak berlakunya aturan dari WTO, maka setiap peraturan, kebijakan dan atau tindakan perdagangan harus mengacu dan berpedoman pada Persetujuan WTO. Oleh sebab itu, maka Persetujuan WTO dapat diartikan juga sebagai kesepakatan masyarakat internasional terhadap standarisasi pembuatan kebijakan, peraturan, dan tindakan (*measures*) perdagangan.⁶¹

Globalisasi ekonomi dengan motor penggerak liberalisasi perdagangan dan keuangan tidak selalu memberikan keuntungan bagi semua pihak. Jika melihat keadaan di Indonesia, maka liberalisasi perdagangan dalam batas

⁶⁰ Agus Brotosusilo, *Peran Hukum Nasional dalam Mendorong Peningkatan Produk Nasional di Dalam Negeri Pada Era Perdagangan Bebas, Pengkajian Hukum Tahun 2012*, hlm. 2 . diakses dari https://www.bphn.go.id/data/documents/pkj_2012_-_8.pdf, pada 02 Agustus 2019.

⁶¹ Sulistyio Widayanto, “WTO Melindungi Kepentingan Domestik Negara Anggotanya Secara Optimal”, *Jurnal Tinjauan Perdagangan Indonesia, TMDI, Kementerian Perdagangan RI*, EDISI No. 35, Tahun 2016, hlm. 3. Diakses dari <http://ditjenppi.kemendag.go.id/assets/files/news/berita-20180212-wto-melindungi-kepentingan-domestik-negara-anggotanya.pdf>, pada 02 Agustus 2019.

tertentu perlu dan bahkan harus dikendalikan, terutama melalui peran negara yang kuat karena globalisasi ekonomi adalah sesuatu yang tidak mungkin untuk dibendung.⁶² Namun untuk mengendalikan globalisasi yang bersifat kapitalis dan mengubahnya ke arah yang lebih humanis tidak harus melakukan cara yang ekstrim dengan menerapkan nasionalisme ekonomi yang sempit, melainkan dapat ditempuh dengan cara yang lebih elegan, yaitu dengan memperbaiki tatanan hukum ekonomi internasional. Jika tatanan hukum ekonomi internasional telah diperbaiki, maka lambat laun akan menciptakan tatanan ekonomi yang berkeadilan.⁶³

Liberalisasi perdagangan yang digulirkan melalui aturan WTO akan mendorong anggotanya termasuk Indonesia untuk mengikuti semua aturan dari WTO tersebut. Indonesia harus mematuhi seluruh hasil kesepakatan dalam forum WTO. Hal ini sesuai dengan prinsip *facta sunt servanda* yang berarti bahwa kesepakatan atau kontrak yang telah ditandatangani harus dilaksanakan dengan sebaik-baiknya (dengan iktikad baik). Konsekuensi lainnya adalah bahwa Indonesia harus melakukan penyesuaian peraturan perundang-undangan nasional terhadap ketentuan hasil kesepakatan WTO. Artinya, dalam melakukan penyesuaian tersebut, Indonesia harus tetap memikirkan kepentingan nasional tanpa melanggar ketentuan-ketentuan yang ada pada WTO.⁶⁴

⁶² Ida Susani dan Bayu Seto (Edt), *Aspek Hukum Dari Perdagangan Bebas: Menelaah Kesiapan Hukum Indonesia Dalam Melaksanakan Perdagangan Bebas*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2003), hlm. 1.

⁶³ *Ibid.*

⁶⁴ Mohammad Sood, *Op.cit.*, hlm. 14.

Dalam pelaksanaan pembangunan nasional, khususnya di bidang ekonomi, diperlukan upaya-upaya antara lain mampu meningkatkan, memperluas, memantapkan dan mengamankan pasar bagi segala produk, baik barang maupun jasa, termasuk aspek investasi dan hak atas kekayaan intelektual yang berkaitan dengan perdagangan, serta meningkatkan kemampuan daya saing terutama dalam perdagangan internasional. Untuk mewujudkan tujuan tersebut, maka pemerintah Indonesia memutuskan untuk mengesahkan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1994 Tentang *Agreement on Establishing the World Trade Organization* (persetujuan berdirinya Organisasi Perdagangan Dunia) pada 2 November 1994.⁶⁵

3. Pro dan Kontra Liberalisasi Perdagangan

WTO merupakan satu-satunya organisasi internasional yang mengatur perdagangan dunia setelah adanya perundingan “*Uruguay Round*” dan juga GATT (*General Agreement On Tariffs and Trade*). Tujuan liberalisasi dibawah payung WTO adalah untuk meningkatkan taraf hidup umat manusia, peningkatan kesempatan kerja, pemanfaatan kekayaan alam dunia dengan maksimal dan peningkatan produksi dalam upaya menciptakan pertumbuhan ekonomi dunia.⁶⁶ Kemudian untuk mencapai tujuan tersebut, melalui prinsip-prinsipnya, WTO menghendaki setiap anggotanya untuk menghapus ataupun mengurangi praktik perdagangan yang dianggap menghambat jalannya

⁶⁵ *Ibid.*, hlm. 282.

⁶⁶ Nindyo Pramono, *Bunga Rampai Hukum Bisnis Aktual*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2006), hlm. 146.

perdagangan internasional berupa barang dan jasa dari segi tarif maupun non tarif. Hal ini untuk memastikan bahwa perdagangan dapat berjalan dengan lancar, dapat diprediksikan dan sebebaskan mungkin.

Menurut prinsip pembentukannya, WTO mengupayakan keterbukaan batas wilayah serta menjamin prinsip “*most favoured nation*” dan perlakuan “*non discriminatory*” diantara anggotanya, dan juga komitmen untuk memberikan keterbukaan dalam pelaksanaannya. Pembukaan pasar nasional untuk perdagangan internasional dengan pengecualian yang dapat dibenarkan berdasarkan hukum WTO akan mendorong dan berkontribusi pada pembangunan berkelanjutan, meningkatkan kesejahteraan rakyat, mengurangi kemiskinan, dan memelihara perdamaian dan juga stabilitas. Namun pembukaan pasar seperti itu juga harus disertai dengan kebijakan domestik dan internasional yang baik sehingga dapat berkontribusi pada pertumbuhan dan perkembangan ekonomi yang sesuai dengan kebutuhan dan aspirasi dari masing-masing anggotanya.⁶⁷

Efek besar adanya liberalisasi tentunya adalah perdagangan bebas, namun pada pelaksanaannya diwarnai berbagai pro dan kontra, baik itu dari para anggotanya maupun non anggotanya. Tentunya Ini menandakan keyakinan akan liberalisasi perdagangan dunia mengalami penurunan sejak ditetapkannya WTO pada tahun 1995. Bagaimana tidak, ketika tujuan utama dari adanya perdagangan bebas adalah meningkatkan kesejahteraan

⁶⁷ *Overview* WTO, diakses dari https://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/wto_dg_stat_e.htm pada 28 Juli 2019.

penduduk dunia, akan tetapi praktiknya justru menunjukkan hal sebaliknya, yakni kesejahteraan yang tidak merata antara negara maju dan negara berkembang. Hal ini dikarenakan adanya konflik kepentingan yang tarik ulur antara negara maju dan negara berkembang dimana negara berkembang acap kali mengambil kebijakan yang menghambat perdagangan barang dan jasa yang umumnya berasal dari negara maju dengan alasan melindungi lapangan kerja, industri dalam negeri hingga mendapatkan devisa. Di sisi lain, negara maju menghendaki agar tidak ada aturan yang dapat menghambat jalannya perdagangan internasional.⁶⁸

Adanya tarik ulur antara negara maju dan negara berkembang dalam era perdagangan bebas ini merupakan pro dan kontra dari diadakannya perdagangan bebas yang berasal dari adanya konflik kepentingan ekonomi yang diakibatkan oleh perbedaan keadaan dari kedua negara. Pada negara maju pertumbuhan ekonomi yang baik, serta dukungan modal, kualitas sumber daya manusia yang mumpuni serta baiknya proses produksi menjadikan mereka lebih siap untuk melakukan perdagangan bebas bahkan menguasai pasar, bahkan sebagian ahli berpendapat bahwa perdagangan dengan sistem pasar bebas ini justru banyak menguntungkan negara maju. Di sisi lain, permasalahan bagi negara berkembang adalah pertumbuhan ekonomi, sehingga mereka tidak setuju bila ekonomi pasar diberlakukan

⁶⁸ Hikmahanto Juwana dalam cuplikan bagian ke II pidatonya yang berjudul "Hukum Internasional dalam Konflik Kepentingan Ekonomi Negara Berkembang dan Negara Maju" diakses dari <https://www.hukumonline.com/berita/baca/hol4302/hukum-internasional-dalam-konflik-kepentingan-ekonomi/> pada 28 Juli 2019.

begitu saja dalam perdagangan internasional.⁶⁹ Kurang majunya perekonomian negara berkembang disebabkan oleh kemiskinan, kurangnya penanaman modal dalam industri, infrastruktur, fasilitas pendidikan dan fasilitas kesehatan yang kurang diperhatikan. Kemudian juga produktivitas pertanian yang kurang berkembang dimana mayoritas penduduk negara berkembang masih menggantungkan hidupnya dari bidang pertanian untuk memenuhi kebutuhan hidupnya.⁷⁰

Selain faktor di atas, tarik ulur hukum perdagangan internasional juga tidak terlepas dari sejarah yang mana pada awalnya hukum perdagangan internasional merupakan hukum yang berlaku di kawasan benua Eropa sehingga hukum perdagangan internasional sangat terpusat pada apa yang terjadi di Kawasan Eropa (Euro-centric). Oleh karena itu, negara berkembang sering berpendapat bahwa hukum internasional merupakan produk negara maju.⁷¹ Hal ini tentunya terlihat dari lebih dominannya kepentingan ekonomi negara maju terlebih dalam perjanjian-perjanjian internasional yang lebih banyak mengakomodasi negara-negara maju. Maka tidak heran apabila negara maju menjadi superior setelah diberlakukannya perdagangan bebas pada 1994 seiring dengan disahkannya NAFTA dan tumbuhnya blok perdagangan lainnya. Inilah yang kemudian menjadi dasar konferensi WTO

⁶⁹ *Ibid.*

⁷⁰ Mohammad Sadli, "Masalah-Masalah "Utara-Selatan" dalam Rangka Perjuangan Untuk Menyusun Tata Ekonomi Dunia yang Baru", *EKI*, Vol. XXVII, No 1, March 1979, hlm. 48, Diakses dari <https://www.lpem.org/repec/lpe/efijnl/197902.pdf>, pada 31 Juli 2019.

⁷¹ Hikmahanto Juwana, "Hukum Internasional Dalam Konflik Kepentingan Ekonomi Negara Berkembang dan Negara Maju", *JURNAL HUKUM*, Vol 8, No. 18, Oktober 2001, hlm. 106. Diakses dari <https://fdokumen.com/document/pidato-penguahan-prof-hikmahanto-juwana-55cac74429a3f.html>, pada 31 Juli 2019.

di Doha pada 2001 untuk menetapkan standar ganda dalam aturan perdagangan dunia yang mengharuskan negara berkembang untuk mengurangi tarif ekspor dan dilarang untuk melakukan proteksionisme pasar agar negara maju dapat dengan leluasa memasarkan komoditasnya. Sementara itu, negara maju tetap mengenakan hambatan tarif bagi komoditas negara berkembang dan juga melakukan proteksi hasil komoditas pertanian yang sebenarnya merupakan salah satu produk unggulan dari negara berkembang yang merupakan mata pencaharian dari para penduduknya yang mayoritas masih berkecimpung di dunia pertanian.⁷² Keadaan perdagangan bebas yang seperti itulah yang menjadikan tujuan utama dari perdagangan internasional dibawah WTO jauh dari yang diharapkan karena adanya ketimpangan yang sangat jauh antara negara maju dan negara berkembang, sehingga tidak heran pada perdagangan bebas ini yang kaya semakin kaya dan yang miskin semakin miskin.

Meskipun keberadaan perdagangan internasional dengan sistem pasar bebas masih sering terjadi tarik ulur antara negara maju dan negara berkembang, namun ada beberapa sisi positif dari adanya perdagangan bebas, yakni berupa keuntungan ekonomi seperti meningkatnya akses pasar barang dan jasa dan surplus ekonomi serta manfaat lainnya berupa terpenuhinya bahan baku, modal, meningkatnya arus investasi yang mempengaruhi struktur industri, mendorong daya saing industri dan juga meningkatnya daya

⁷² Wasito Raharjo Jati, "Ketimpangan Utara-Selatan Dalam Globalisasi", *Jurnal Studi Hubungan Internasional (JSHI)*, Universitas Muhammadiyah Malang, Desember 2012, hlm. 84, Diakses dari <https://media.neliti.com/media/publications/132133-ID-ketimpangan-utara-selatan-dalam-globalis.pdf>, pada 31 Juli 2019.

beli masyarakat. Hal ini tentunya dapat memberi keuntungan bagi suatu negara, akan tetapi untuk mendapatkan keuntungan tersebut diperlukan daya saing dari tiap-tiap negara, dengan kata lain negara yang memiliki daya sainglah yang akan mendapat manfaat besar dari persaingan bebas ini.⁷³

B. Liberalisasi Perdagangan pada Sektor Pertanian dalam Hukum WTO

1. Aturan Liberalisasi Pertanian dalam WTO

Persetujuan di bidang pertanian menjadi perhatian utama dalam negosiasi perdagangan, karena seringkali terjadi distorsi perdagangan atas produk-produk pertanian yang disebabkan oleh pengenaan kuota impor dan pemberian subsidi domestik maupun subsidi ekspor. Ketentuan-ketentuan dalam GATT untuk bidang pertanian pada awalnya disadari banyak mengandung kekurangan dan kelemahan, sehingga pada Putaran Uruguay negosiasi diusahakan untuk menghasilkan ketentuan di bidang pertanian yang adil (*fair*), dapat menjamin kompetisi yang sehat dan tidak distortif melalui penghapusan sistem kuota impor dan pemberian subsidi. Persetujuan di bidang pertanian ini disepakati baik oleh negara maju maupun negara berkembang yang menjadi anggota WTO.

Paket pertanian Putaran Uruguay pada dasarnya telah mengubah cara dukungan domestik dalam menyokong produsen pertanian di bawah

⁷³ “Kajian dan Dampak Kesepakatan Perdagangan Bebas Terhadap Daya Saing Produk Manufaktur Indonesia”, Pusat Kebijakan Perdagangan Luar Negeri dan Badan Pengkajian dan Pengembangan Kebijakan Perdagangan, Kementerian Perdagangan Republik Indonesia, Jakarta, 2011, hlm. 2 diakses dari <https://www.kemendag.go.id/files/pdf/2014/01/06/Full-Report-Kajian-Manufaktur.pdf> pada 5 Agustus 2019.

perlakuan GATT 1947. Salah satu tujuan utamanya adalah untuk mendisiplinkan dan mengurangi dukungan domestik. Sementara pada saat yang sama meninggalkan lingkup yang besar bagi pemerintah untuk merancang kebijakan pertanian domestik dalam menghadapi dan menanggapi berbagai macam keadaan khusus di masing-masing negara dan sektor pertanian individu. Pendekatan yang disepakati juga ditujukan untuk membantu memastikan bahwa komitmen yang mengikat spesifik di bidang akses pasar dan persaingan ekspor tidak dirusak melalui langkah-langkah dukungan domestik.⁷⁴

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 pengeksport.⁷⁵ Selain itu, tujuan lain dari Perjanjian pertanian adalah untuk mereformasi disiplin dan prinsip-prinsip pada kebijakan pertanian serta untuk mengurangi distorsi dalam perdagangan pertanian yang disebabkan oleh proteksionisme pertanian dan dukungan domestik. Kekuatan ini telah menjadi sangat kuat dalam beberapa dekade terakhir, negara-negara berkembang, khususnya, telah mencari cara untuk melindungi sektor pertanian mereka dari implikasi pasar bebas.⁷⁶

⁷⁴ *Agriculture Explanation*, diakses dari https://www.wto.org/english/tratop_e/ag_intro03_domestic_e.htm pada 02 Agustus 2019.

⁷⁵ *Understanding The WTO : The Agreement*, diakses dari https://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/agrm3_e.htm pada 02 Agustus 2019.

⁷⁶ *The Implications of the Uruguay Round Agreement on Agriculture for Developing Countries*, diakses dari <http://www.fao.org/docrep/w7814e/w7814e06.htm> pada 2 Agustus 2019.

Sebelum lebih jauh membahas mengenai ketentuan-ketentuan dalam bidang pertanian, ada baiknya untuk melihat perbedaan dalam pelaksanaan ketentuan perjanjian pertanian untuk negara berkembang dan negara terbelakang dibandingkan dengan negara-negara maju yang dikenal dengan *special and differential treatment* (SDT) pada perjanjian pertanian yang terdapat pada Artikel 15 : (1) perjanjian ini tetap mempertahankan prinsip SDT untuk negara-negara berkembang dan (2) tetap mempertahankan dan memperkuat aturan mengenai perbedaan perlakuan antara negara berkembang dan negara terbelakang.⁷⁷

Pemberlakuan ketentuan prinsip SDT ini dimaksudkan untuk menciptakan perdagangan yang adil (*fair trade*) antara negara maju dan negara berkembang sebagaimana tercantum dalam pembukaan AoA “*is to establish a fair and market-oriented agricultural trading sistem...*” selain itu prinsip tersebut juga diharapkan dapat memberikan perlindungan terhadap efek perdagangan bebas pada negara berkembang dan terbelakang yang mana belum cukup siap untuk berkompetisi pada perdagangan bebas ini, sehingga dengan adanya prinsip tersebut dapat memberikan kelonggaran waktu untuk negara berkembang dan terbelakang untuk bersiap-siap dalam kompetisi perdagangan bebas dunia. SDT sendiri diwujudkan dalam dua bentuk, yakni penurunan tingkat proteksi yang lebih rendah dan pemberian jangka waktu implementasi yang lebih panjang bagi negara berkembang dibandingkan dengan negara maju.

⁷⁷ *Ibid.*

Putaran Uruguay menghasilkan banyak perubahan terhadap kontrol pemerintah atas perdagangan produk pertanian. Perjanjian pertanian di bawah GATT berlaku pada tahun 1995 sebagai upaya untuk menciptakan perdagangan yang adil dan kompetisi yang sehat pada produk pertanian serta menghapus program pemerintah yang menghambat jalannya perdagangan bebas. Perjanjian tersebut terdiri dari tiga bidang utama, yakni (1) menghapus program dalam negeri yang menjadikan harga pangan lebih tinggi dari harga normal, (2) menghapus subsidi ekspor untuk produk pertanian, dan (3) mengubah kuota perdagangan dengan hambatan non tarif.⁷⁸

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

1. Akses Pasar

Putaran Uruguay menghasilkan perubahan yang sistematis terkait akses pasar yaitu perubahan situasi dimana hambatan non tarif dalam perdagangan pertanian berubah ke rezim perlindungan tarif khusus yang terikat dengan komitmen pengurangan tarif. Aspek kunci dari perubahan ini diharapkan dapat merangsang investasi, produksi dan perdagangan pertanian yang membuat kondisi akses pasar lebih transparan, dapat diprediksi dan kompetitif (1) membangun atau memperkuat hubungan antara pasar pertanian nasional dan internasional (2) dan lebih mengandalkan pasar untuk memandu sumber daya yang langka ke dalam

⁷⁸ Richard Schaffer etc, *Internasional Business Law and its Environment*, (United State: Thomson, 2005), hlm. 332.

penggunaannya yang paling produktif baik disektor pertanian maupun ekonomi.⁷⁹

Mekanisme-mekanisme kunci dalam akses pasar adalah membangun perdagangan dengan rezim tariff (*tariffication*), pengurangan tariff (*tariff reduction*), dan pengikatan besarnya tariff masing-masing produk pertanian (*binding of all agricultural tariffs*). Prosedur penentuan atau penerapan tarififikasi itu berpedoman pada metode modalitas “modalities”. Modalitas ini tidak masuk dalam teks AoA, tetapi menjadi bagian dalam *The National Schedules of Commitments* sebagai lampiran dari *Marrakesh Protocol*.⁸⁰ Di bawah kondisi akses pasar, baik negara maju dan berkembang mengkonversi semua hambatan non-tarif dalam tarif (proses yang dikenal sebagai sistem tarif). Tarif juga harus terikat, yang masing-masing negara harus berkomitmen pada batas tertinggi tarifnya. Perbedaannya adalah bahwa sementara negara-negara maju harus mengurangi tarif impor sebesar 36% selama periode enam tahun dan memastikan penurunan tarif minimal 15% pada setiap produk, sedangkan negara-negara berkembang memiliki komitmen yang lebih ringan 24% selama sepuluh tahun dipotong dengan minimal pengurangan 10% pada produk individual.⁸¹

⁷⁹ *Agriculture : Explanation Market Acces*, diakses dari https://www.wto.org/english/tratop_e/agric_e/ag_intro02_access_e.htm pada 02 Agustus 2019.

⁸⁰ *The Implementation of AoA and other WTO Agreement*, diakses dari <http://www.fao.org/3/y4632e/y4632e04.htm> pada 02 Agustus 2019.

⁸¹ *Ibid.*

Tarififikasi atau yang dikenal dengan *comprehensive tariffication* pada prinsipnya adalah mekanisme penarifan tanpa kecuali yang dilakukan dengan mengubah semua bentuk kebijakan *Non-Tariff Measures* (NTM) menjadi tariff ekuivalen. Dengan kata lain dapat dikatakan bahwa sejatinya proteksi dalam sektor pertanian masih diperbolehkan asalkan dalam bentuk tariff, tanpa harus mengurangi tingkat proteksinya. Ketentuan AoA itu selengkapnya adalah, “.....*pengaturan jumlah import, pajak import, harga minimum import, pembebasan ijin import, yang semua kebijakan non-tarif itu dilakukan melalui State Trading Enterprise (STE), pengendalian volume import dan yang serupa dalam ketentuan-ketentuan GATT 1947, tetapi tidak dilakukan di bawah ketentuan-ketentuan non-pertanian yang spesifik dari GATT 1994 atau persetujuan perdagangan multilateral yang lain yang diatur dalam Annex IA WTO*” (Article 4 (2)) tentang *Market Access* dalam AoA), semua bentuk proteksi itu harus dikonversi oleh setiap negara anggota WTO. Konversi ini ditunjukkan untuk mengurangi distorsi yang dinilai menghambat perdagangan produk-produk pertanian dalam bentuk hambatan non tariff seperti penetapan quota, tariff quota dan *voluntary export restraint* (pengendalian ekspor).⁸²

⁸² Akbar Kurnia Putra, “Tinjauan Yuridis Tentang *Agreement Of Agriculture* Dalam WTO Terhadap Kebijakan Pangan Indonesia, *Tesis*, Magister Hukum, Universitas Indonesia, Salemba, 2012, hlm. 35, diakses dari <https://www.google.co.id/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=2ahUKEwjsuLi1OfLcAhXWXisKHceNAVcQFjAAegQIABAC&url=http%3A%2F%2Flib.ui.ac.id%2Ffile%3Ffile%3Ddigital%2F20302406-T30386-Tinjauan%2520yuridis.pdf&usg=AOvVaw3TqUq03Xj9FOhWeYsNtT9l> pada 22 Juli 2019.

2. Subsidi Ekspor

Subsidi ekspor adalah bantuan yang diberikan oleh pemerintah suatu negara yang diberikan kepada eksportir atau produsen yang melaksanakan ekspor produk tertentu. Hal ini dilakukan agar para eksportir atau produsen penerima subsidi lebih mampu bersaing dalam merebut pasar ekspor. Bantuan subsidi ini dapat dikategorikan sebagai salah satu hambatan perdagangan yang dianggap dapat mendistorsi pasar, umumnya dilakukan oleh negara maju seperti AS dan UE.⁸³

Perjanjian ini mengharuskan negara maju memotong nilai subsidi ekspor mereka sebesar 36% dan juga mengurangi volume ekspor subsidi sebesar 21% selama enam tahun. Sedangkan bagi negara berkembang harus mengurangi nilai subsidi mereka sebesar 24% dan juga volume ekspor bersubsidi sebesar 14% selama sepuluh tahun. Sementara untuk negara terbelakang, tidak dikenakan pemotongan subsidi ekspor.⁸⁴ Pada pelaksanaannya, khusus negara berkembang dapat menggunakan SDT yang memungkinkan mereka untuk memberikan subsidi biaya pemasaran dan subsidi transportasi selama pemberian subsidi tersebut tidak bertentangan dengan aturan pemberian subsidi ekspor.⁸⁵

Komitmen untuk mengurangi subsidi ekspor dimaksudkan untuk mendisiplinkan kebijakan dan tindakan pemerintah yang memberikan bantuan ekspor dalam bentuk subsidi ekspor. Pada praktiknya beberapa

⁸³ *Ibid.*, hlm. 47.

⁸⁴ R. Pearce and R. Sharma, Module 3 Tentang Export Subsidies, diakses dari <http://www.fao.org/3/x7353e/X7353e03.htm> pada 20 Agustus 2019.

⁸⁵ Lihat AoA Artikel 9.4.tentang *Export Subsidy Commitments*

negara lazim memberikan bantuan subsidi ekspor terhadap produk-produk pertaniannya, sehingga penting sekali untuk setiap negara mengurangi subsidi ekspor yang juga dianggap sebagai hambatan dalam perdagangan internasional. Berikut ini beberapa bentuk subsidi ekspor yang sering dilakukan dalam sektor pertanian oleh beberapa negara sebagaimana yang tercantum dalam artikel 9.1 AoA :

- 1) Subsidi ekspor secara langsung yang berpengaruh pada kinerja ekspor
- 2) Menjual produk pertanian non komersial untuk ekspor dengan harga lebih rendah dari harga di pasar domestik
- 3) Menerapkan retribusi kepada produsen yang kemudian digunakan untuk mensubsidi sebagian produksi ekspor tersebut
- 4) Subsidi untuk mengurangi biaya pemasaran dan pengiriman internasional
- 5) Subsidi pengangkutan internal yang hanya berlaku untuk ekspor, biasanya dilakukan dengan membawa hasil ekspor ke satu titik pertemuan untuk pengiriman
- 6) Subsidi penyatuan produk yang sejenis seperti penyatuan subsidi untuk produk gandum dan biskuit⁸⁶

Meskipun penggunaan subsidi ekspor dianggap dapat mengganggu jalannya perdagangan internasional. Meskipun begitu terdapat hak untuk menggunakan subsidi ekspor untuk komoditas pertanian primer yang dibatasi pada empat situasi:

⁸⁶ Lihat AoA Artikel 9.1 Poin a-f tentang *Export Subsidy Commitments*

- 1) Komitmen mengurangi subsidi ekspor untuk produk spesifik tertentu tunduk pada batas yang telah ditentukan oleh anggota WTO
- 2) Kelebihan pengeluaran pemerintah untuk keperluan itu harus dibatasi sesuai dengan yang telah disepakati
- 3) Subsidi ekspor untuk negara berkembang dianggap konsisten dengan *special and differential treatment* (SDT)
- 4) Pemberian subsidi ekspor yang tidak dikategorikan menghambat perdagangan harus diberitahukan terlebih dahulu. Karena menurut ketentuan WTO hampir semua jenis subsidi ekspor pada produk pertanian sebenarnya dilarang.⁸⁷

3. Bantuan Domestik

Dukungan domestik merupakan bentuk subsidi yang diberikan kepada produsen dalam sektor pertanian. Pada perjanjian pertanian dukungan domestik harus dihilangkan atau tetap dapat digunakan dengan syarat yang paling kecil pengaruhnya terhadap distorsi perdagangan dan produksi masing-masing produk pertanian agar tetap sesuai dengan aturan main di WTO.⁸⁸

Pada dasarnya, konsep utama dari komitmen bantuan domestik dikategorikan menjadi dua, yakni dukungan yang dianggap mendistorsi perdagangan atau yang lebih dikenal dengan *Amber Box* dan juga bantuan

⁸⁷ Akbar Kurnia, *Loc.Cit.*

⁸⁸ *Ibid.*

yang dianggap tidak memiliki efek ataupun kecil efeknya pada perdagangan atau yang lebih dikenal dengan *Green Box* :

1) *Amber Box*

Sering didefinisikan sebagai tindakan yang dapat mendistorsi perdagangan dan berpengaruh pada produksi, seperti dukungan harga dan/atau bantuan yang digabungkan dengan produksi, sehingga harus dikurangi sesuai dengan komitmen (*reduction commitments*). *Amber Box* merujuk pada semua subsidi yang mendistorsi perdagangan internasional dengan cara membuat produk negara tertentu lebih murah dibandingkan dengan produk yang sama di negara lain. Contoh subsidi tersebut meliputi listrik, benih, pupuk, irigasi, dukungan pemasaran dll.⁸⁹ Walaupun begitu ada pengecualian terhadap pengurangan subsidi, yakni bantuan yang digolongkan ke dalam *Blue Box* atau langkah-langkah seperti pembayaran langsung di bawah program pembatasan produksi. Tindakan ini dianggap sedikit mendistorsi perdagangan karena dilakukan langsung kepada petani dan juga menetapkan batas atas produksi dengan cara kuota. Pembayaran tersebut dapat dibebaskan apabila didasarkan pada area yang tetap, dilakukan pada 85% atau kurang dari tingkat produksi dan pembayaran khusus ternak dilakukan dengan jumlah yang tetap.⁹⁰

⁸⁹ N Hag Elamin, *Domestic Support Measures*, diakses dari <http://www.fao.org/3/x7353e/X7353e01.htm> pada 22 Agustus 2019.

⁹⁰ *Ibid.*

Menurut AoA, subsidi yang masuk dalam *amber box* dinyatakan dalam “*Total Aggregate Measurement of Support*” (Total AMS) yang mencakup semua dukungan spesifik dan non-produk spesifik dalam satu bentuk tunggal. Subsidi yang dibolehkan untuk negara maju yaitu 5% dari nilai total produksi pertanian, sedangkan untuk negara berkembang pemberian subsidi sebesar 10% dari total nilai produksi. Sedangkan pemberian subsidi diatas nilai tersebut wajib diturunkan, bagi negara-negara maju, penurunan ditetapkan sebesar 20% selama enam tahun terhitung 1995 dari periode dasar. Sedangkan negara-negara berkembang, pengurangan sebesar 13% selama sepuluh tahun terhitung 1995 dari periode dasar.⁹¹

2) *Green Box*

Tindakan yang dianggap tidak memiliki efek pada produksi, terdiri dari dua kelompok pendukung. Yang *pertama* melibatkan program pelayanan publik (misalnya penelitian, pelatihan, pemasaran, promosi, infrastruktur, bantuan pangan dalam negeri atau keamanan pangan masyarakat). Yang *kedua* melibatkan pembayaran langsung kepada produsen yang sepenuhnya dipisahkan dari produksi. Ini terutama melibatkan jaminan pendapatan dan program keamanan (bencana alam, negara kontribusi keuangan untuk asuransi tanaman,

⁹¹ Rina Oktaviani et. al., “Dampak Penurunan Dukungan Domestik Produk Pertanian Negara Maju dan Peluangnya bagi Indonesia, *Jurnal Manajemen dan Agribisnis*, Vol. 3 No.2 September 2006, Institut Pertanian Bogor, hlm. 92, Diakses dari <https://journal.ipb.ac.id/index.php/jmagr/article/view/3338>, pada 02 Agustus 2019.

dll), program untuk menyesuaikan struktur dan program perlindungan lingkungan.⁹²

2. Efek Liberalisasi Pertanian di Indonesia

Reformasi kebijakan di bidang perdagangan di Indonesia dimulai sejak pertengahan dekade 1980-an ketika terjadi penurunan harga minyak mentah di pasar dunia yang merupakan andalan ekspor nasional. Untuk mengatasi hal tersebut maka pemerintah Indonesia melakukan serangkaian deregulasi ekonomi untuk mendorong ekspor yang menghasilkan devisa.⁹³ Untuk itu pemerintah Indonesia mulai berpikir untuk memacu pertumbuhan di sektor non-minyak, salah satunya adalah dengan meliberalisasi perdagangan di sektor pertanian yang mencapai puncaknya tahun 1998 pada saat pemerintah Indonesia diwajibkan meliberalisasikan pasar produk pertanian dan mengurangi subsidi produk pertanian di bawah ketentuan IMF.⁹⁴

Liberalisasi sektor pertanian ini ternyata mengakibatkan peningkatan impor pangan yang signifikan. Ketergantungan terhadap impor pangan dan menurunnya konsumsi produk lokal, dan dihapuskannya subsidi untuk beberapa komoditas menyebabkan penurunan pendapatan petani dalam

⁹² WTO Agreement on Agriculture, diakses dari <http://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/111/wto-agreement-on-agriculture> pada 02 Agustus 2019.

⁹³ Gatoet S. Hardono et. al., "Liberalisasi Perdagangan: Sisi Teori, Dampak Empiris dan Perspektif Ketahanan Pangan", *Forum Penelitian Agro Ekonomi*, Volume 22, Nomor 2, Desember 2004, hlm. 77. Diakses dari <https://media.neliti.com/media/publications/64454-none-05b41181.pdf>, pada 23 Agustus 2019.

⁹⁴ Yuniarti, "Liberalisasi Sektor Pertanian di Indonesia Dalam Kerangka *World Trade Organization Agreement on Agriculture (WTO-AoA)*", *International Society*, Volume 2, Nomor 1, 2015, hlm. 28. Diakses dari <http://jurnal.univrab.ac.id/index.php/is/article/view/32>, pada 25 Agustus 2019.

negeri yang berujung dengan aksi protes menentang liberalisasi perdagangan yang dilakukan pemerintah. Kondisi tersebut menegaskan bahwa secara empirik, perdagangan internasional di bawah payung perjanjian WTO telah merugikan banyak negara berkembang termasuk Indonesia. Namun ironisnya pemerintah Indonesia tetap menjalankan kebijakan liberalisasi perdagangan tersebut.⁹⁵

Studi tentang dampak liberalisasi perdagangan terhadap pertanian di Indonesia oleh Erwidodo,⁹⁶ menunjukkan beberapa temuan sebagai berikut: **Pertama**, sebelum tahun 1985 Indonesia sangat mengutamakan kebijakan proteksi pasar domestik. Kebijakan ini menimbulkan ekonomi dengan biaya tinggi dan manfaat ekonomi yang dirasakan sebagian besar lebih banyak dinikmati oleh penerima proteksi tersebut. Untuk mendorong reformasi menuju perdagangan bebas yang digulirkan sejak awal 1980-an, maka pemerintah memperkenalkan beberapa kebijakan berikut :

1. Penyederhanaan prosedur kepabeanan termasuk dikeluarkannya undang-undang kepabeanan yang baru;
2. Menurunkan tarif dan pungutan-pungutan;
3. Mengurangi lisensi impor dan hambatan nontariff;
4. Deregulasi dari sistem distribusi;
5. Deregulasi rezim investasi, dan
6. Memantapkan batas wilayah dan prosedur ekspor.⁹⁷

⁹⁵ *Ibid.*

⁹⁶ Erwidodo, *Effect of Trade Liberalization on Agriculture in Indonesia: Institutional and Structural Aspects*, Dikutip dari Dewi Nurul Musjtari, "Dampak Liberalisasi Perdagangan Dalam WTO Agreement Terhadap Ketahanan Pangan Indonesia", *Kanun Jurnal Ilmu Hukum*, No. 63, Th. XVI, Agustus 2014, hlm. 229-231. Diakses dari <http://jurnal.unsyiah.ac.id/kanun/article/view/6028>, pada 26 Agustus 2019.

⁹⁷ *Ibid.*, hlm. 229.

Salah satu sektor yang mendapat proteksi cukup tinggi adalah sektor makanan dan minuman (*food and beverage*).

Kedua, Jepang, Amerika Serikat dan Singapura merupakan tiga negara sumber utama impor Indonesia. Di sisi lain, total ekspor Indonesia ke ketiga negara tersebut juga dominan. Tahun 1985-1996 ekspor pertanian Indonesia tumbuh dengan laju 10,6 persen per tahun, pada waktu yang sama laju pertumbuhan impor pertanian tumbuh sebesar 15,0 persen per tahun.⁹⁸ Dengan demikian surplus perdagangan komoditas pertanian Indonesia cenderung menurun dari waktu ke waktu.

Ketiga, liberalisasi perdagangan berpotensi memperluas akses pasar untuk Indonesia khususnya ke negara industri. Penurunan tarif pada berbagai pasar ekspor utama akan memperluas akses pasar Indonesia. Hambatan tarif global produk industri ke Indonesia akan diturunkan sekitar 42 persen, tarif di negara-negara industri akan turun rata-rata empat persen. Di Jepang rata-rata tarif turun 4,4 persen (di luar minyak), Uni Eropa turun sekitar 6,0 persen dan USA turun sekitar 6,5 persen.⁹⁹

Keempat, beberapa produk ekspor utama Indonesia akan mengalami pemotongan tarif cukup besar di pasar ekspor utama. Penurunan tarif terbesar dikenakan pada komoditas kayu, pulp, kertas dan furniture sebesar 69 persen; produk mineral dan logam utama sebesar 59 persen; biji berminyak dan lemak sebesar 40 persen; serta kopi, teh, kakao dan gula sebesar 34 persen.¹⁰⁰

⁹⁸ *Ibid.*

⁹⁹ *Ibid.*, hlm. 230.

¹⁰⁰ *Ibid.*

Perolehan ekspor dari berbagai komoditas tersebut meningkat dari 21 persen menjadi 50 persen dari total nilai ekspor. Penurunan tarif substantif juga akan dikenakan pada komoditas tertentu seperti buah-buahan dan sayuran (36%), bumbu-bumbu (35%), biji-bijian (39%) dan produk pertanian lainnya (48%).¹⁰¹

Kelima, kesepakatan Putaran Uruguay (*Uruguay Round*) diperkirakan akan meningkatkan pendapatan dunia secara signifikan dan terdistribusi secara luas diantara negara maju dan negara berkembang. *Uruguay Round* akan berdampak positif terhadap upah riil terutama di negara berkembang. Sejalan dengan hal itu *Uruguay Round* diharapkan berdampak positif terhadap perekonomian Indonesia.¹⁰² Hasil studi juga menunjukkan indikasi, adanya deregulasi perdagangan dengan partner dagang Indonesia mengakibatkan tidak hanya kehilangan daya saing ekspor tetapi juga kemungkinan penurunan kesejahteraan masyarakat.

Keenam, seberapa besar Indonesia akan memperoleh manfaat diterapkannya liberalisasi perdagangan melalui kesepakatan *Uruguay Round* tergantung juga pada upaya dalam membuka pasar Indonesia sendiri. Hasil simulasi menunjukkan bahwa nilai dan volume ekspor Indonesia masing-masing dapat meningkat sebesar 0,4 persen dan 12,4 persen, dan diterapkannya kesepakatan *Uruguay Round* secara keseluruhan diestimasi dapat meningkatkan pendapatan rumah tangga dan faktor produksi masing-

¹⁰¹ *Ibid.*

¹⁰² *Ibid.*

masing sebesar 2,0 persen dan 4,2 persen.¹⁰³ Secara agregat diterapkannya kesepakatan *Uruguay Round* akan meningkatkan manfaat sosial bersih (*net social benefit*) sekitar \$ 782 juta, nilai ini setara dengan 0,75 persen dari PDB Indonesia tahun 1992.¹⁰⁴

Sebagai anggota WTO Indonesia terikat pada Perjanjian Pertanian (*Agreement on Agricultural*) atau AoA dalam perdagangan pangan internasional, di samping perjanjian SPS (*Agreement on Sanitary and Phytosanitary*). Namun implementasi Perjanjian Pertanian yang meliputi elemen: (1) peningkatan akses pasar, (2) pengurangan subsidi ekspor, dan (3) pengurangan bantuan domestik, selama ini dianggap terlalu mengedepankan peningkatan akses pasar di negara-negara berkembang sehingga harga komoditas menjadi tertekan. Di Indonesia tarif impor komoditas pertanian, kecuali beras dan gula pasir telah diturunkan hingga tinggal 0-5 persen dan subsidi input pertanian telah dicabut sejak tahun 1998.¹⁰⁵

Menurut Hadi dan Erwidodo, sektor pertanian di Indonesia telah mengalami liberalisasi dan hanya mengacu pada sinyal pasar menunjukkan bahwa selama periode 1985-1996 total perdagangan Indonesia meningkat sekitar 12 persen, dimana laju peningkatan ekspor mencapai 11 persen dan laju peningkatan impor sebesar 13 persen.¹⁰⁶ Relatif besarnya laju peningkatan impor mengindikasikan terjadinya kecenderungan surplus perdagangan yang makin menurun dalam kurun periode tersebut. Meskipun

¹⁰³ *Ibid.*, hlm. 231.

¹⁰⁴ *Ibid.*

¹⁰⁵ *Ibid.*, hlm. 233.

¹⁰⁶ *Ibid.*

kontribusi terhadap pembentukan PDB relatif kecil, perdagangan komoditas pertanian juga mengalami surplus perdagangan. Akan tetapi berbeda dari neraca perdagangan secara agregat (nasional), neraca perdagangan komoditas ini masih mengalami surplus yang cenderung meningkat.¹⁰⁷

3. Konsep Ketahanan Pangan Menurut WTO

Keterbukaan terhadap perdagangan memberikan kontribusi pada pertumbuhan ekonomi yang dapat meningkatkan pendapatan, lapangan kerja dan juga bermanfaat dalam ketahanan suatu pangan. Ketahanan pangan sendiri merupakan kedaulatan masing-masing negara untuk memenuhi hak warganya untuk mendapatkan hak atas pangan. Sehingga persoalan terkait pangan merupakan masalah yang sangat penting. Hal ini dikarenakan kebutuhan pangan selalu berdampak pada persoalan politik dan ekonomi suatu negara, bahkan tidak terpenuhinya kebutuhan pangan dalam suatu negara dapat menciptakan kekacauan pada negara tersebut.

Perdebatan mengenai konsep ketahanan pangan dalam liberalisasi perdagangan juga tidak luput dari pro dan kontra, sebagian mengatakan bahwa ketahanan pangan bukanlah masalah dalam perdagangan bebas. Nyatanya pasca diberlakukannya perdagangan bebas, permasalahan mengenai pertanian telah lama dihindari oleh negara-negara maju dalam negosiasi. Hal ini tidak terlepas dari keluhan-keluhan negara berkembang

¹⁰⁷ Aula Ahmad Hafidh, *Liberalisasi Perdagangan dan Perspektif Ekonomi Pertanian di Indonesia*, Dikutip dari *Ibid.*, hlm. 233.

mengenai permasalahan pertanian yang tidak hanya sebatas permasalahan ekonomi saja, akan tetapi juga permasalahan pembangunan yang mana masalah pembangunan ini merupakan fondasi bagi struktur ekonomi dan sosial suatu negara.¹⁰⁸

Hak atas pangan menunjukkan bahwa akses ke pasar makanan sama pentingnya dengan ketersediaan pangan. Pasar memainkan peranan yang sentral dalam hak atas pangan yang menunjukkan hubungan ekonomi, perdagangan, pembangunan dan hak asasi manusia. Peraturan yang mengatur mengenai pasar menjadi sangat penting untuk mencegah distorsi yang menyebabkan dan memperburuk kerawanan pangan.¹⁰⁹

Menyikapi permasalahan pangan, tindakan global harus dilakukan, termasuk mengkoordinasikan kebijakan pada semua tingkatan, yaitu negara, organisasi internasional, masyarakat sipil, dan semua aktor internasional yang mungkin memiliki input pada persoalan tersebut. Hal ini dikarenakan, persoalan pangan merupakan persoalan yang mendasar bagi negara untuk menjamin keamanan pangan bagi penduduknya, baik melalui sumber daya dan kapasitas domestik, maupun inisiatif regional dan internasional. Sebagai masalah global, ini membutuhkan solusi kolektif dan tanggung jawab bersama dalam memastikan keamanan pangan, negara bertindak sesuai

¹⁰⁸ Ana Peres and Leticia De Souza Daibert, "Negotiating Agriculture in the World Trade Organization : Food Security as a non-trade Concern", *Brazilian Journal of International Law*, Volume 14, No. 1, 2017, hlm. 57. diakses dari https://www.academia.edu/33022769/NEGOTIATING_AGRICULTURE_IN_THE_WORLD_TRADE_ORGANIZATION_FOOD_SECURITY_AS_A_NON-TRADE_CONCERN pada 2 Agustus 2019.

¹⁰⁹ *Ibid.*

dengan kewajiban mereka di bawah hukum hak asasi manusia internasional dengan menghormati hak atas makanan dan memenuhinya, serta memberikan akses untuk memiliki jumlah makanan yang memadai bagi penduduknya.¹¹⁰

Strategi yang digunakan oleh masing-masing negara untuk meningkatkan status ketahanan pangan mereka adalah salah dengan memahami hubungan antara liberalisasi perdagangan dan ketahanan pangan. Dua pilihan yang harus diikuti oleh negara-negara yang berusaha mencapai tingkat ketahanan pangan yang memadai adalah dengan swasembada pangan dan kemandirian pangan.¹¹¹

Swasembada pangan, atau penyediaan tingkat pasokan makanan dari sumber daya nasional di atas yang tersirat oleh perdagangan bebas, merupakan strategi yang diikuti oleh berbagai negara. Walaupun pendekatan ini menyiratkan penyediaan produksi dalam negeri yang cukup untuk memenuhi sebagian besar persyaratan konsumsi, itu tidak berarti bahwa semua rumah tangga di negara ini memiliki akses ke semua makanan yang mereka butuhkan. Di sejumlah negara yang merupakan pengekspor makanan bersih, sejumlah besar rumah tangga menderita kekurangan gizi.¹¹²

Strategi kemandirian pangan mencerminkan serangkaian kebijakan di mana sumber makanan ditentukan oleh pola perdagangan internasional dan manfaat serta risiko yang terkait dengannya. Strategi ini menjadi lebih umum karena perdagangan global telah menjadi lebih liberal. Bahkan diperdebatkan

¹¹⁰ *Ibid.*, hlm. 58.

¹¹¹ *Trade Reforms and Food Security : Conceptualizing the Linkages*, FAO, Roma, 2003, hlm. 20. Diakses dari <http://www.fao.org/3/a-y4671e.pdf> pada 23 September 2019.

¹¹² *Ibid.*

bahwa peningkatan ketahanan pangan, serta keuntungan efisiensi, dapat dicapai dengan lebih memuaskan, bahkan di negara-negara di mana pertanian tetap menjadi kontributor utama PDB, dengan menggeser sumber daya ke dalam produksi tanaman ekspor non-pangan dan mengimpor makanan pokok.¹¹³

Evolusi berkelanjutan ketahanan pangan sebagai konsep operasional dalam kebijakan publik telah mencerminkan pengakuan yang lebih luas tentang kompleksitas masalah teknis dan kebijakan yang terlibat ketahanan pangan. Redefinisi keamanan pangan sendiri yang paling mutakhir adalah yang dinegosiasikan dalam proses konsultasi internasional pada KTT Pangan Dunia (WFS) 1996 yang menyatakan:¹¹⁴

”Ketahanan pangan di tingkat individu, rumah tangga, nasional, regional dan global [tercapai] ketika semua orang, setiap saat, memiliki akses fisik dan ekonomi ke makanan yang cukup, aman dan bergizi untuk memenuhi kebutuhan makanan mereka dan preferensi makanan untuk hidup aktif dan sehat”

Definisi ini sekali lagi disempurnakan dalam *The State of Food Insecurity* 2001:¹¹⁵

“Ketahanan pangan (adalah) situasi yang ada ketika semua orang, setiap saat, memiliki akses fisik, sosial dan ekonomi ke makanan yang cukup, aman dan bergizi yang memenuhi kebutuhan makanan mereka dan preferensi makanan untuk kehidupan yang aktif dan sehat”

Pada era globalisasi ini isu ketahanan pangan dan perdagangan produk pertanian menjadi semakin kompleks terlebih setelah adanya perjanjian AoA

¹¹³ *Ibid.*

¹¹⁴ *Ibid.*, hlm. 28.

¹¹⁵ *Ibid.*

yang mengharuskan suatu negara untuk tidak memberikan hambatan dengan tarif dan juga mengurangi subsidi domestik kepada produsen maupun petani. Berbagai persoalan terkait isu ketahanan pangan setelah berlakunya pasar bebas perlu dipertimbangkan oleh setiap negara untuk mengambil sebuah kebijakan dalam melakukan perdagangan internasional.

Ada banyak faktor yang perlu dipertimbangkan. Sebagai contoh, hambatan perdagangan dapat membatasi ketersediaan makanan di daerah yang mengalami defisit pangan, yang mengarah pada harga yang lebih tinggi dan mengurangi akses ke makanan. Kemudian dukungan subsidi tingkat tinggi untuk pertanian di beberapa negara juga dapat menekan harga dunia dan mengurangi pendapatan bagi eksportir pertanian lainnya. Harga pangan yang lebih rendah yang dihasilkan dari dukungan subsidi dapat memberi manfaat bagi konsumen perkotaan di negara-negara pengimpor pada saat yang sama mereka dapat merusak pendapatan petani di negara-negara yang sama.¹¹⁶ Di sisi lain, ketergantungan yang ekstrim pada makanan impor dapat menyebabkan kerentanan terhadap guncangan eksternal, seperti lonjakan harga yang dapat membanjiri tagihan impor suatu negara dalam waktu singkat. Ketergantungan yang berlebihan pada ekspor pertanian sebagai sumber utama devisa juga memiliki risiko, termasuk kemungkinan penurunan harga yang berkepanjangan, atau sebaliknya, harga yang sangat fluktuatif, yang keduanya berdampak pada keamanan pangan produsen.¹¹⁷

¹¹⁶ Jennifer Clapp, *Food Security and International Trade : Unpacking Disputed Narratives*, FOA, Roma, 2015, hlm. 1, diakses dari <http://www.fao.org/3/a-i5160e.pdf> pada 3 Agustus 2019.

¹¹⁷ *Ibid.*

Dalam berbagai kebijakan yang berhubungan dengan ketahanan pangan dan perdagangan internasional terdapat interpretasi yang berbeda-beda. Mereka yang menganjurkan liberalisasi perdagangan pertanian, termasuk Bank Dunia, WTO, Organisasi untuk Kerjasama Ekonomi dan Pembangunan (OECD), dan sejumlah negara industri, melihat perdagangan sebagai peluang untuk meningkatkan ketahanan pangan.¹¹⁸ Mereka yang skeptis terhadap liberalisasi perdagangan, termasuk beberapa kelompok pemerintah negara berkembang, gerakan sosial kedaulatan pangan, dan sejumlah organisasi masyarakat sipil, cenderung melihat perdagangan sebagai ancaman terhadap ketahanan pangan. Baik pendukung maupun skeptis liberalisasi perdagangan mendasarkan argumen mereka pada gagasan dan pemahaman tertentu tentang ketahanan pangan, perdagangan pertanian, dan hubungan mereka satu sama lain, yang mereka jelaskan melalui narasi berbeda yang menguraikan alasan mereka. Namun, narasi-narasi ini saling bertentangan satu sama lain dalam banyak hal. Hasilnya adalah kebuntuan proses kebijakan seputar peran yang tepat untuk perdagangan ketahanan pangan.¹¹⁹

Proses liberalisasi perdagangan pertanian WTO yang tidak merata telah menyebabkan banyak gesekan dalam beberapa tahun terakhir, baik liberalisasi perdagangan maupun aturan-aturan pengecualian perdagangan telah menonjol dalam perdebatan ini. Negosiasi Putaran Perdagangan Doha, yang diluncurkan pada tahun 2001 awalnya berusaha untuk memperbaiki

¹¹⁸ *Ibid.*, hlm. 2.

¹¹⁹ *Ibid.*

ketidakseimbangan AoA Putaran Uruguay dengan mengoreksi ketidakadilan ke dalam perjanjian awal. Tujuannya adalah untuk mencapai keseimbangan dalam perdagangan pertanian dengan memasukkan gagasan perlakuan khusus dan berbeda untuk negara-negara berkembang dan dengan menekankan pentingnya "*non trade concern*", termasuk ketahanan pangan.¹²⁰ Namun pada pelaksanaannya, perundingan Doha hanya bergerak maju dan mundur karena negara-negara maju dan berkembang telah berulang kali berselisih tentang ketahanan pangan dan perdagangan bebas ini, sehingga prospek untuk rekonsiliasi dari berbagai norma ini masih belum jelas.¹²¹

C. Konsep Dasar Perekonomian Nasional dan Kaitannya Dengan Pangan

1. Konsep Dasar Sistem Perekonomian Nasional

Pengalaman Indonesia membangun sistem ekonomi melalui “eksperimen” sistem sosialis dan sistem kapitalis dalam suasana sistem ekonomi global terbukti telah gagal. Eksperimen pertama berupa sistem ekonomi sosialis (1959-1966) gagal karena tidak sesuai dengan moral Pancasila dan pluralisme bangsa, sedangkan eksperimen kedua yang “demokratis” berdasar sistem kapitalisme pasar bebas (1966-1998) keablasan karena paham internasional liberalisme dan neoliberalisme makin agresif menguasai ekonomi Indonesia.¹²²

¹²⁰ *Ibid.*, hlm. 13.

¹²¹ *Ibid.*

¹²² Supriyanto, “Memahami Cara Bekerja Sistem Perekonomian”, *Jurnal Ekonomi & Pendidikan*, Volume 6, Nomor 2, November 2009, hlm. 192. Diakses dari <https://media.neliti.com/media/publications/17211-ID-memahami-cara-bekerja-sistem-perekonomian.pdf>, pada 12 Agustus 2019.

Pada masa eksperimen pertama (1959-1966) sampai dengan masa eksperimen kedua (1966-1998), dapat menggambarkan eksploitasi sistem kapitalisme liberal atas ekonomi rakyat yang berakibat pada pemiskinan dan distribusi pendapatan dan kekayaan masyarakat yang sangat pincang. Struktur sosial ekonomi yang tak berkeadilan sosial ini, membangkitkan tekad luhur proklamasi kemerdekaan, yang hendak diubah menjadi masyarakat yang adil dan makmur berdasarkan Pancasila: Ketuhanan Yang Maha Esa, kemanusiaan yang adil dan beradab, persatuan Indonesia, dan kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan, serta dengan mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.¹²³ Inilah yang akan menjadi cikal bakal lahirnya sistem perekonomian nasional.

Berbicara mengenai sistem perekonomian nasional, maka sistem perekonomian kerakyatan akan menjadi dasar pemikirannya. Hal itu terlihat pada Pasal 33 ayat (4) UUD 1945 yang berbunyi, “perekonomian nasional diselenggarakan berdasar atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisien berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional”. Berkaitan dengan konsep sistem perekonomian nasional, maka secara tidak langsung juga akan bersinggungan dengan konsep negara hukum kesejahteraan. Karena pada dasarnya konsep negara hukum kesejahteraan merupakan landasan pemikiran untuk mengembangkan sistem

¹²³ *Ibid.*, hlm. 193.

ekonomi kerakyatan. Karena di dalam konsep negara hukum kesejahteraan termuat nilai-nilai keadilan yang merupakan pilar utama pembangunan ekonomi.¹²⁴

Bagir Manan mengatakan bahwa konsep negara hukum kesejahteraan adalah:¹²⁵

“Negara atau pemerintah tidak semata-mata sebagai penjaga keamanan atau ketertiban masyarakat, tetapi pemikul utama tanggung jawab mewujudkan keadilan sosial kesejahteraan umum dan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”.

Dari pendapat Bagir Manan tersebut dapat disimpulkan bahwa pada intinya konsep negara hukum kesejahteraan itu menekankan pada keadilan sosial, kesejahteraan umum dan kemakmuran rakyat. Berkaitan dengan sistem perekonomian nasional, maka di sini negara dituntut untuk membuat suatu sistem perekonomian nasional yang bercirikan keadilan sosial, kesejahteraan umum dan kemakmuran masyarakat. Sistem perekonomian nasional sudah berlaku di Indonesia sejak terjadinya reformasi tahun 1998. Pada saat itu pemerintah bertekad untuk melaksanakan sistem ekonomi kerakyatan dengan mengeluarkan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor IV/MPR/1999, tentang Garis-Garis Besar

¹²⁴ Marojohan S. Panjaitan, “Pengembangan Sistem Ekonomi Kerakyatan Dalam Perspektif Negara Hukum Kesejahteraan Berdasarkan UUD 1945”, *Jurnal Wawasan Hukum*, Volume 26, Nomor 01, Februari 2012, hlm. 447. Diakses dari <http://ejournal.sthb.ac.id/index.php/jwy/article/view/27>, pada 12 Agustus 2019.

¹²⁵ *Ibid.*

Haluan Negara yang menyatakan bahwa sistem perekonomian Indonesia adalah sistem ekonomi kerakyatan.¹²⁶

Sistem ekonomi kerakyatan adalah sistem ekonomi nasional Indonesia yang berasas kekeluargaan, berkedaulatan rakyat, bermoral Pancasila, dan menunjukkan pemihakan sungguh-sungguh pada ekonomi rakyat. Syarat mutlak berjalannya sistem ekonomi nasional yang berkeadilan sosial adalah berdaulat di bidang politik, mandiri di bidang ekonomi, dan berkepribadian di bidang budaya.¹²⁷

Pada sistem ekonomi kerakyatan, masyarakat memegang aktif dalam kegiatan ekonomi, sedangkan pemerintah menciptakan iklim yang sehat bagi pertumbuhan dan perkembangan dunia usaha. Sistem ekonomi kerakyatan mempunyai ciri-ciri berikut ini: (1) bertumpu pada mekanisme pasar yang berkeadilan dengan prinsip persaingan sehat; (2) memperhatikan pertumbuhan ekonomi, nilai keadilan, kepentingan sosial, dan kualitas hidup; (3) mampu mewujudkan pembangunan berwawasan lingkungan dan berkelanjutan; (4) menjamin kesempatan yang sama dalam berusaha dan bekerja; dan (5) adanya perlindungan hak-hak konsumen dan perlakuan yang adil bagi seluruh rakyat.¹²⁸

Menurut konsep Mohammad Hatta, bahwa Pasal 33 UUD 1945 merupakan pilar utama bagi sendi politik ekonomi dan politik sosial

¹²⁶ Wahyu Bhudianto, "Sistem Ekonomi Kerakyatan Dalam Globalisasi Perekonomian", *Transformasi*, Volume XIV, Nomor 22, Tahun 2012, hlm. 4. Diakses dari <https://ejurnal.unisri.ac.id/index.php/Transformasi/article/viewFile/45/18>, pada 13 Agustus 2019.

¹²⁷ *Ibid.*

¹²⁸ *Ibid.*

Indonesia. Karena dari Pasal 33 tersebut tergambar jelas dasar ekonomi yang teratur, dan juga karena adanya kemiskinan, maka dasar perekonomian rakyat haruslah dengan usaha bersama yang dilakukan secara kekeluargaan.¹²⁹

Oleh karena itu, dalam demokrasi ekonomi harus diwujudkan partisipasi dan emansipasi ekonomi. Makna yang dimaksud dengan partisipasi dan emansipasi ekonomi adalah terlaksananya prinsip “keterbawasertaan” atau “keikutsertaan” dalam proses pembangunan. Prinsip keterbawasertaan atau keikutsertaan yang dimaksud di sini adalah bahwa dalam setiap kemajuan pembangunan, seharusnya rakyat juga ikut dilibatkan dalam proses pembangunan tersebut. Artinya rakyat juga ikut berpartisipasi dan mempunyai andil dalam setiap pembangunan yang dilakukan oleh pemerintah. Kemajuan ekonomi rakyat haruslah *inheren* dengan kemajuan pembangunan nasional seluruhnya.¹³⁰

Berdasarkan Pasal 33 UUD 1945 menyatakan bahwa rakyatlah yang memegang kedaulatan, bukan malah ditentukan oleh pasar. Karena apabila ditentukan oleh pasar, maka nilai dari kedaulatan rakyat tadi akan bergeser dan tergantung oleh pasar.¹³¹ Dalam penjelasan Pasal 33 UUD 1945 tersebut, mengandung makna “asas ekonomi kerakyatan”, meskipun ungkapan ekonomi kerakyatan memang tidak ditemukan secara eksplisit di dalam pasal tersebut. Ungkapan konseptual yang ditemukan dalam Penjelasan Pasal 33

¹²⁹ Mohammad Hatta, Pidato Hari Koperasi, Dikutip dari Elli Rusliana, *Dasar Perekonomian Indonesia Dalam Penyimpangan Mandat Konstitusi UUD Negara Tahun 1945*, (Yogyakarta: Total Media, 2013), hlm. 54.

¹³⁰ *Ibid.*, hlm. 55.

¹³¹ Sri-Edi Swarsono, *Pasar Bebas yang Imajiner: Distorsi Politik dan Pertentangan Kepentingan Internasional*, Dikutip dari *Ibid.*, hlm.57.

UUD 1945 tersebut adalah mengenai “demokrasi ekonomi”. Meskipun demikian, jika mengacu pada definisi kata ”kerakyatan” sebagaimana yang dikemukakan oleh Mohammad Hatta (1932), serta penggunaan kata kerakyatan pada sila keempat Pancasila, maka tidak akan sulit untuk menyimpulkan bahwa yang dimaksud dengan ekonomi kerakyatan itu tidak lain merupakan demokrasi ekonomi sebagaimana yang dikemukakan dalam Penjelasan Pasal 33 UUD 1945. Artinya bahwa ekonomi kerakyatan merupakan istilah lain dari demokrasi ekonomi.¹³²

Reformasi menuju ekonomi kerakyatan dilaksanakan berdasarkan asas kerakyatan serta prinsip dasar dari program-program pemberdayaan ekonomi rakyat. Tujuan ekonomi Indonesia adalah untuk mencapai keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Karena rakyat Indonesia masih banyak yang hidup dalam kemiskinan dan keterbatasan, sehingga menjadi acuan bagi pemerintah untuk terus mengembangkan sistem ekonomi kerakyatan agar tidak tergilas oleh roda globalisasi perekonomian dunia.¹³³

2. Aturan Terkait Impor Beras

Peraturan perundang-undangan yang terkait dengan impor beras dapat dilihat pada Undang-undang Nomor 18 Tahun 2012 Tentang Pangan, Instruksi Presiden Republik Indonesia (Inpres) Nomor 5 Tahun 2015 Tentang Kebijakan Pengadaan Gabah/Beras dan Penyaluran Beras Oleh Pemerintah

¹³² *Ibid.*, hlm. 57-58.

¹³³ Wahyu Bhudianto, *Op.cit.*, hlm. 7.

dan Peraturan Menteri Perdagangan (Permendag) Nomor 01 Tahun 2018 Tentang Ketentuan Ekspor dan Impor Beras serta Peraturan Presiden Nomor 48 Tahun 2016 tentang Penguasaan kepada Perusahaan Umum (perum) Bulog dalam Rangka Ketahanan Pangan Nasional.

Berkaitan dengan impor beras, maka pada Pasal 36 ayat (1) ayat (2) UU Nomor 18 Tahun 2012 yang intinya bahwa impor pangan itu hanya dapat dilakukan jika produksi pangan dalam negeri tidak mencukupi dan cadangan pangan nasional tidak mencukupi. Pada UU ini hanya menyebutkan pangan secara umum dan tidak mengatur secara rinci mengenai ekspor dan impor beras.

Selanjutnya pada Instruksi Presiden Republik Indonesia (Inpres) Nomor 5 Tahun 2015 Tentang Kebijakan Pengadaan Gabah/Beras dan Penyaluran Beras Oleh Pemerintah. Kebijakan ini dilakukan dalam rangka untuk stabilisasi ekonomi nasional, melindungi tingkat pendapatan petani, stabilisasi harga beras, pengamanan cadangan beras pemerintah dan penyaluran beras untuk keperluan yang ditetapkan oleh pemerintah serta sebagai kelanjutan kebijakan perberasan.¹³⁴ Dalam diktum ketujuh disebutkan bahwa kebijakan pengadaan beras dari luar negeri itu dapat dilakukan apabila ketersediaan beras dalam negeri tidak mencukupi, untuk kepentingan memenuhi kebutuhan stok dan cadangan beras pemerintah, dan/atau untuk menjaga stabilitas harga dalam negeri.

¹³⁴ Rina Oktaviani, Laporan Akhir Pengkajian Hukum Tentang Penegakan Hukum Pemberantasan Mafia Impor Pangan, Badan Pembina Hukum Nasional, Kementerian Hukum dan Ham RI, Jakarta, 2015, hlm. 32.

Selanjutnya pada Pasal 8 Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 01 Tahun 2018 Tentang Ketentuan Ekspor dan Impor Beras disebutkan bahwa impor beras dapat dilakukan untuk keperluan stabilisasi harga, penanggulangan keadaan darurat, masyarakat miskin dan kerawanan pangan. Selain itu pada Pasal 15 Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 01 Tahun 2018 juga disebutkan bahwa impor beras itu hanya dapat dilakukan untuk tujuan : a) keperluan umum; b) hibah; dan c) keperluan lain.

Jika impor beras dilakukan dengan tujuan keperluan umum, maka berdasarkan PP Nomor 48 Tahun 2016, pihak yang dapat melakukan impor tersebut adalah Perusahaan Umum BULOG. Beras yang akan diimpor pun harus sesuai dengan standar ketentuan yang berlaku. Selanjutnya jika impor beras itu bertujuan untuk keperluan umum, maka penentuan impor beras tersebut biasanya dilakukan berdasarkan hasil rapat koordinasi tingkat menteri bidang perekonomian.¹³⁵ Mekanisme impor beras dengan tujuan keperluan umum adalah sebagai berikut:¹³⁶

- (1) Impor Beras sebagaimana dimaksud dalam Pasal 16 dilakukan oleh Perusahaan Umum BULOG setelah mendapat Persetujuan Impor dari Menteri.
- (2) Untuk mendapatkan Persetujuan Impor sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Perusahaan Umum BULOG harus mengajukan permohonan secara elektronik kepada Menteri dengan melampirkan:
 - a. Angka Pengenal Importir Umum (API-U); dan
 - b. Rekomendasi dari menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pertanian atau pejabat yang ditunjuk.
- (3) Atas permohonan sebagaimana dimaksud pada ayat (2), Menteri menerbitkan Persetujuan Impor paling lama 3 (tiga) hari kerja terhitung sejak permohonan diterima secara lengkap dan benar.

¹³⁵ Lihat Pasal 16 ayat (1), (2) dan (3) Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 01 Tahun 2018 Tentang Ketentuan Ekspor dan Impor Beras.

¹³⁶ Pasal 17 Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 01 Tahun 2018 Tentang Ketentuan Ekspor dan Impor Beras.

- (4) Dalam hal permohonan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dinyatakan tidak lengkap dan/atau tidak benar, Menteri menolak menerbitkan Persetujuan Impor.

Selanjutnya impor beras yang bersumber dari hibah, maka hanya dapat dilakukan oleh lembaga/organisasi sosial atau badan pemerintah setelah mendapatkan persetujuan impor dari Menteri. Menteri akan memberikan mandat kewenangan penerbitan persetujuan impor kepada Direktur Jenderal. Beras yang akan diimpor pun harus sesuai dengan standar ketentuan yang berlaku.¹³⁷ Mekanisme impor beras yang berasal dari hibah adalah sebagai berikut:¹³⁸

- (1) Untuk memperoleh Persetujuan Impor sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 ayat (1), lembaga/organisasi sosial atau badan pemerintah harus mengajukan permohonan secara elektronik kepada Menteri dalam hal ini Direktur Jenderal, dengan melampirkan dokumen sebagai berikut:
 - a. Surat/akta pendirian lembaga/organisasi sosial;
 - b. Sertifikat hibah (*gift certificate*) dari instansi/lembaga di negara pemberi hibah yang telah diketahui oleh Perwakilan Republik Indonesia yang berada di negara pemberi hibah yang bersangkutan;
 - c. Rencana pendistribusian yang diketahui oleh menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang penanggulangan bencana atau penyelenggaraan bantuan sosial atau pejabat yang ditunjuk;
 - d. Rekomendasi dari menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pertanian atau pejabat yang ditunjuk; dan
 - e. Rekomendasi dari pimpinan badan/instansi atau pejabat yang ditunjuk yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang penanggulangan bencana atau penyelenggaraan bantuan sosial.
- (2) Atas permohonan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Direktur Jenderal atas nama Menteri menerbitkan. Persetujuan Impor paling lama 3 (tiga) hari kerja terhitung sejak permohonan diterima secara lengkap dan benar.
- (3) Dalam hal permohonan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dinyatakan tidak lengkap dan/atau tidak benar, Direktur Jenderal menolak menerbitkan Persetujuan Impor.

¹³⁷ Lihat Pasal 19 ayat (1), (2) dan (3) Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 01 Tahun 2018 Tentang Ketentuan Ekspor dan Impor Beras.

¹³⁸ Pasal 20 Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 01 Tahun 2018 Tentang Ketentuan Ekspor dan Impor Beras.

Selanjutnya impor beras untuk keperluan lain, dapat dilakukan oleh perusahaan pemilik Angka Pengenal Importir Produsen (API-P) untuk kebutuhan bahan baku industri dan Badan Usaha Milik Negara (BUMN) untuk kebutuhan selain bahan baku industri. Impor beras tersebut dapat dilakukan apabila telah mendapat persetujuan impor dari Menteri. Menteri dapat memberikan mandat kewenangan penerbitan persetujuan impor kepada Direktur Jenderal. Beras yang akan diimpor untuk keperluan lain ini juga harus sesuai dengan standar ketentuan yang berlaku.¹³⁹ Mekanisme pengimporan beras untuk keperluan lain ini adalah sebagai berikut:¹⁴⁰

- (1) Untuk mendapatkan Persetujuan Impor sebagaimana dimaksud dalam Pasal 23, perusahaan harus mengajukan permohonan secara elektronik kepada Direktur Jenderal, dengan melampirkan:
 - a. Angka Pengenal Importir (API); dan
 - b. Surat pernyataan dari pemohon yang mencantumkan kapasitas produksi industri berbahan baku Beras, untuk perusahaan pemilik Angka Pengenal Importir Produsen (API-P).
- (2) Dalam hal permohonan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) telah dinyatakan lengkap dan benar, Menteri atau Direktur Jenderal menerbitkan Persetujuan Impor paling lama 3 (tiga) hari kerja.
- (3) Dalam hal permohonan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dinyatakan tidak lengkap dan/atau tidak benar, Persetujuan Impor tidak dapat diterbitkan.

3. Konsep Ketahanan Pangan di Indonesia

Hak atas pangan merupakan hak yang dijamin oleh konstitusi untuk setiap warganya. Negara dalam hal ini bertanggung jawab penuh untuk memastikan ketersediaan pangan warganya. Oleh sebab itu permasalahan

¹³⁹ Pasal 23 ayat (1), (2), (3) dan (4) Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 01 Tahun 2018 Tentang Ketentuan Ekspor dan Impor Beras.

¹⁴⁰ Pasal 24 Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 01 Tahun 2018 Tentang Ketentuan Ekspor dan Impor Beras.

ketahanan pangan penting untuk diperhatikan karena mencakup pemenuhan warga negara. Ketahanan pangan tersebut berkaitan dengan kemampuan suatu negara untuk menjamin pemenuhan pangan yang cukup bagi warganya agar kelayakan hidup dan rasa aman tetap terjaga dalam kehidupan berbangsa.

Ketahanan pangan merupakan suatu sistem yang terdiri dari ketersediaan, distribusi, dan konsumsi. Ketersediaan pangan berfungsi untuk menjamin tersedianya pasokan pangan untuk memenuhi kebutuhan seluruh penduduk, baik dari segi kuantitas, kualitas, keragaman dan keamanannya. Artinya ketersediaan pasokan pangan seluruh masyarakat harus terjamin agar tercapainya ketahanan pangan nasional. Distribusi berfungsi untuk mewujudkan sistem distribusi yang efektif dan efisien untuk menjamin agar seluruh masyarakat dapat mendapatkan pangan dalam jumlah dan kualitas yang cukup sepanjang waktu dengan harga yang terjangkau. Artinya pendistribusian pangan ke seluruh masyarakat haruslah terlaksana secara efektif dan efisien sampai ke daerah pelosok. Sedangkan konsumsi berfungsi untuk mengarahkan agar pola pemanfaatan pangan secara nasional dapat memenuhi kaidah mutu, keragaman, kandungan gizi, keamanan dan kehalalannya.¹⁴¹

Berbicara mengenai kebijakan pemerintah terkait dengan ketahanan pangan, maka ada beberapa peraturan perundang-undangan yang mengatur

¹⁴¹ Haryo Bimo Setiarto, "Meningkatkan Ketahanan Pangan Nasional dengan Konsep Pangan Fungsional (Bagian 1)", diakses dari <http://lipi.go.id/lipimedia/meningkatkan-ketahanan-pangan-nasional-dengan-konsep-pangan-fungsional-bagian1/16352> pada 23 Agustus 2019.

tentang ketahanan pangan, yaitu Pasal 27 UUD 1945, Undang-undang Nomor 18 Tahun 2012 Tentang Pangan, Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2015 Tentang Ketahanan Pangan dan Gizi, Peraturan Presiden Nomor 83 Tahun 2017 Tentang Kebijakan Strategis Pangan dan Gizi.

Bagi Indonesia, ketahanan pangan sering diartikan oleh tercukupinya pasokan beras dengan harga yang stabil di pasaran. Hal ini dikarenakan di Indonesia, beras menjadi makanan pokok yang di konsumsi sehari-hari. Sehingga wajar apabila persoalan terkait beras menjadi persoalan yang sangat sentimen dalam ranah kenegaraan sebab, masalah beras merupakan masalah kesejahteraan masyarakat yang mencangkup hajat hidup orang banyak. Permasalahan terhadap beras tentu dapat menjadikan permasalahan yang serius dalam stabilitas ekonomi dan nasional.

Selanjutnya dalam Pasal 1 angka 4 Undang-undang Nomor 18 Tahun 2012 Tentang Pangan disebutkan bahwa yang dimaksud dengan ketahanan pangan adalah kondisi terpenuhinya pangan bagi negara sampai dengan perseorangan, yang tercermin dari tersedianya pangan yang cukup, baik jumlah maupun mutunya, aman, beragam, bergizi, merata, dan terjangkau serta tidak bertentangan dengan agama, keyakinan, dan budaya masyarakat, untuk dapat hidup sehat, aktif, dan produktif secara berkelanjutan.

Undang-undang ini berkaitan dengan Pasal 33 UUD 1945, dimana ketahanan pangan akan tercapai secara merata jika pemerintah memperhatikan kesejahteraan petani. Jika kesejahteraan petani tidak diperhatikan, maka kemungkinan besar ketahanan pangan tidak akan

tercapai. Penyelenggaraan pangan yang dilakukan oleh pemerintah haruslah berdasarkan asas :¹⁴²

- a. Kedaulatan
- b. Kemandirian
- c. Ketahanan
- d. Keamanan
- e. Manfaat
- f. Pemerataan
- g. Berkelanjutan dan
- h. Keadilan

Selanjutnya Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2015 Tentang Ketahanan Pangan dan Gizi. Ruang lingkup dari Peraturan Pemerintah (PP) ini meliputi :¹⁴³

- a. Cadangan pangan pemerintah dan cadangan pangan pemerintah daerah
- b. Penganekaragaman pangan dan perbaikan gizi masyarakat
- c. Kesiapsiagaan krisis pangan dan penanggulangan krisis pangan
- d. Distribusi pangan, perdagangan pangan dan bantuan pangan
- e. Pengawasan
- f. Sistem informasi pangan dan gizi
- g. Peran serta masyarakat

Tidak jauh berbeda dengan Undang-undang Nomor 18 Tahun 2012, PP Nomor 17 Tahun 2015 pada UU nomor 18 Tahun 2012 tersebut, tetapi pada PP ini mengatur satu unsur yang lebih spesifik lagi yaitu mengenai gizi. Dimana pada UU Nomor 18 Tahun 2012, unsur gizi tersebut tidak diatur secara rinci.

¹⁴² Lihat Pasal 2 Undang-undang Nomor 18 Tahun 2012 Tentang Pangan

¹⁴³ Lihat Pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2015 Tentang Ketahanan Pangan dan Gizi.

Selanjutnya Peraturan Presiden (Perpres) Nomor 83 Tahun 2017 Tentang Kebijakan Strategis Pangan dan Gizi. Ruang lingkup dari peraturan ini adalah:¹⁴⁴

- a. Kebijakan strategis
- b. Rencana aksi pangan dan gizi
- c. Pemantauan, evaluasi dan pelaporan dan
- d. Pendanaan

Kebijakan strategis pangan dan gizi yang terdapat dalam peraturan ini antara lain :¹⁴⁵

- a. Ketersediaan pangan
- b. Keterjangkauan pangan
- c. Pemanfaatan pangan
- d. Perbaikan gizi masyarakat dan
- e. Penguatan kelembagaan pangan dan gizi

Pada peraturan ini diatur secara lebih rinci mengenai kebijakan strategis pangan dan gizi, dimana titik pembahasannya mengenai kebijakan yang berkaitan dengan pangan dan gizi, baik itu mengenai ketersediaan pangan, keterjangkauan pangan, pemanfaatan pangan, perbaikan gizi masyarakat dan penguatan kelembagaan pangan dan gizi.

¹⁴⁴ Lihat Pasal 3 Peraturan Presiden Nomor 83 Tahun 2017 Tentang Kebijakan Strategis Pangan dan Gizi.

¹⁴⁵ Lihat Pasal 4 Peraturan Presiden Nomor 83 Tahun 2017 Tentang Kebijakan Strategis Pangan dan Gizi.