

BAB III

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Kesesuaian antara Kebijakan Impor Beras 2.000.000 Ton pada Tahun 2018 yang Dikeluarkan oleh Pemerintah dengan Aturan Sistem Hukum Ekonomi Nasional Indonesia

Adanya keunggulan komperatif yang dimiliki suatu negara merupakan keuntungan yang dapat dimanfaatkan untuk kepentingan negara, baik itu untuk memenuhi kebutuhan warganya ataupun diperdagangkan di luar negara dalam rangka saling berbagi manfaat untuk memenuhi kebutuhan dalam negeri suatu negara. Semakin canggihnya teknologi juga menjadi jembatan yang mempermudah pertukaran barang dan jasa dalam perdagangan internasional. Salah satu bentuk perdagangan internasional yang hendak dibahas dalam tesis ini berkenaan dengan kegiatan impor beras yang dilakukan oleh pemerintah Indonesia dengan alasan pemenuhan stok dan stabilitas harga.

Dalam kurun waktu satu tahun, tepatnya pada tahun 2018 pemerintah memutuskan untuk mengeluarkan izin impor sebanyak tiga kali. Jilid I yakni pada bulan Januari sebanyak 500.000 ton, kemudian Jilid II dan III diterbitkan pada bulan Maret sebanyak 500.000 ton dan pada akhir bulan sebanyak 1.000.000 ton.¹⁴⁶

Pada awal keputusan izin impor ini dikeluarkan, terjadi polemik diantara kemeterian. Hal ini bermula dari keputusan Kementerian Perdagangan yang

¹⁴⁶ Lihat pembahasan mengenai kronologi impor beras 2018 di latar belakang.

menunjuk PPI sebagai importir beras, yang kemudian penunjukan tersebut dibatalkan dan dialihkan kepada Badan Umum Urusan Logistik (Bulog) selaku pihak yang berwenang dalam melaksanakan impor beras. Tak hanya itu, perbedaan data beras antara Kementerian Perdagangan dan Kementerian Pertanian juga menjadi penyebab timbulnya perdebatan. Perdebatan antar Kementerian ini juga tetap berlanjut sampai impor Jilid III. Bahkan pada pengambilan keputusan impor Jilid III, terjadi penolakan oleh Bulog karena ketersediaan beras yang melimpah.

Adanya perbedaan data mengenai stok beras tentunya menjadi masalah yang sangat krusial dalam permasalahan ini, mengingat impor beras berkaitan dengan pemenuhan pangan dan juga kesejahteraan petani di Indonesia, terlebih lagi pengambilan keputusan oleh Kemendag yang kurang hati-hati dalam menunjukan PPI selaku importir juga bertentangan dengan Undang-undang.

Sebelum membahas lebih jauh mengenai apakah kebijakan impor beras sebanyak 2.000.000 ton pada tahun 2018 sesuai dengan sistem hukum nasional Indonesia, maka ada baiknya terlebih dahulu memahami Sistem Hukum Nasional Indonesia dalam bidang ekonomi agar setiap keputusan yang diambil sesuai dengan kaidah fundamental negara, yakni UUD 1945 yang merupakan pedoman praktis dalam pelaksanaan dan penyelenggaraan negara. Ini artinya, dalam setiap aspek penyelenggaraan negara yang meliputi segala peraturan

perundang-undangan maupun aspek lainnya harus sesuai dengan kaidah tersebut.¹⁴⁷

UUD 1945 merupakan kaidah fundamental negara, di dalamnya menjelaskan mengenai tujuan negara dan asas politik negara (alinea ke IV). Tentunya tujuan dan asas tersebut berfungsi sebagai tolak ukur dari setiap produk hukum positif di Indonesia, khususnya dalam penyusunan, pengembangan, dan interpretasi dari semua kebijakan hukum di Indonesia.¹⁴⁸ Sebagai tujuan negara, yang diantaranya adalah melindungi segenap bangsa Indonesia, serta memajukan kesejahteraan umum, dan mencerdaskan kehidupan bangsa, maka sudah selayaknya menjadi kewajiban bagi pemerintah untuk membuat kebijakan yang terarah dan bersinergi dengan tujuan negara.

Menurut Maria Farida, UUD 1945 terdiri dari dua kelompok norma hukum, yaitu : 1) Bagian Pembukaan UUD 1945 yang merupakan norma fundamental negara atau *staatsfundamentalnorm* yang merupakan norma tertinggi dan merupakan landasan filosofis yang mengandung kaidah dasar dalam pengaturan peraturan yang lebih lanjut, 2) Batang Tubuh UUD 1945 merupakan aturan dasar negara atau *staatsgrundgesetz* yang merupakan pokok-pokok kebijaksanaan negara yang berfungsi untuk menggariskan tata cara pembentukan peraturan Perundang-undangan yang mengikat umum.¹⁴⁹

Sebagai negara kesejahteraan, peran negara untuk memajukan kesejahteraan warganya merupakan sebuah amanat dan cita-cita mulia dari

¹⁴⁷ Kaelan M S, *Filsafat Pancasila: Pandangan Hidup Bangsa Indonesia*, (Yogyakarta: Paradigma, 2002), hlm. 109.

¹⁴⁸ *Ibid.*, hlm. 14.

¹⁴⁹ Ni'matul Huda, *Op.cit.*, hlm. 41.

para pendiri bangsa. Cita negara hukum kesejahteraan menuntut pemerintah untuk berperan aktif dalam mengatur perekonomian sebagaimana yang tertuang dalam pembukaan UUD 1945 dan diatur lebih lanjut pada pasal 33 UUD 1945 yang merupakan landasan perekonomian nasional, yang menyatakan sebagai berikut:

1. Perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan
2. Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara
3. Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat
4. 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

Dari uraian Pasal 33 tersebut ditegaskan bahwa sistem perekonomian nasional Indonesia adalah sistem ekonomi kerakyatan yang bertujuan untuk mewujudkan kedaulatan rakyat dalam bidang ekonomi yang berasaskan kekeluargaan. Selanjutnya, untuk mencapai tujuan negara dalam rangka mensejahterakan warganya, maka sistem perekonomian nasional sudah sepatutnya menjadi payung utama dalam mengambil berbagai kebijakan perekonomian. Dewasa ini peran Pasal 33 UUD 1945 belum berfungsi secara optimal. Hal ini dikarenakan setiap konsep pembangunan nasional telah meniadakan demokrasi ekonomi, yang menekankan pada kepentingan masyarakat, bukan kepentingan orang-seorang.¹⁵⁰

¹⁵⁰ Elli Rusliana, *Op.cit.*, hlm. 72.

Makna demokrasi ekonomi sebagaimana yang terlihat pada Penjelasan Pasal 33 UUD 1945 itu bertumpu pada kesejahteraan umum. Kesejahteraan umum yang dikehendakai oleh Pasal 33 UUD 1945 itu dapat tercapai melalui demokrasi ekonomi. Menurut Mohammad Hatta, demokrasi ekonomi itu mempunyai ciri-ciri sebagai berikut :

- a. Kemampuan masyarakat dan bangsa untuk mandiri;
- b. Meningkatkan pertumbuhan pendapatan nasional yang bertujuan untuk memperbesar kemakmuran rakyat secara adil dan merata;
- c. Tidak adanya dominasi atau adikuasa dalam ekonomi;
- d. Meningkatkan daya beli masyarakat terutama pada barang-barang terpenting bagi keperluan hidup;
- e. Negara mempunyai peran dalam menegakkan kedaulatan ekonomi rakyat dengan cara membela kepentingan rakyat banyak.¹⁵¹

Implementasi Pasal 33 UUD 1945 ini mempunyai peran yang besar dalam menentukan atau mempengaruhi tingkat keberpihakan negara kepada siapa atau kemana arah kebijakannya tergantung dari peran yang akan diambil oleh negara, aturan pasar yang akan diberlakukan dan jenis barang atau jasa apa saja yang akan dilibatkan baik secara langsung maupun tidak langsung. Oleh karena itu, Pasal 33 UUD 1945 ini merupakan dasar dalam membuat regulasi peraturan yang berkaitan dengan perekonomian, sehingga Pasal 33

¹⁵¹ Sri-Bintang Pamungkas, *Pokok-Pokok Pikiran Tentang Demokrasi Ekonomi dan Pembangunan*, Dikutip dari *Ibid.*, hlm. 261.

UUD 1945 dapat dinyatakan sebagai mahdzab atau ideologi ekonomi Indonesia.¹⁵²

Untuk mencapai negara kesejahteraan, maka penerapan Pasal 33 UUD 1945 tidak dapat dipisahkan dari Pasal 27 ayat (2) yang menyatakan bahwa setiap warga berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak. Oleh karena itu, dapat penulis simpulkan, bahwa kesejahteraan juga berhubungan dengan persediaan pangan yang mencukupi bagi setiap warga negara. Untuk mencukupi kebutuhan tersebut, maka pemerintah selaku penjamin hak warganya untuk mendapat pangan diperbolehkan untuk melakukan impor beras, hal ini dikarenakan beras merupakan komoditas yang paling penting karena perannya sebagai makanan pokok yang dikonsumsi setiap hari oleh penduduk Indonesia.¹⁵³

Peraturan 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 dan Peraturan Menteri Perdagangan (Permendag) Nomor 01 Tahun 2018 Tentang Ketentuan Ekspor dan Impor Beras serta Peraturan Presiden Nomor 48 Tahun 2016 tentang Penguasaan

¹⁵² Fuad Bawazier, *Op.cit.*, hlm. 237, diakses 16 Agustus 2019.

¹⁵³ Astri Yanuari dan Mudya Afsari, "Profil Komoditas Barang Kebutuhan Pokok dan Barang Penting Komoditas Beras", Cetakan 2016, hlm. 2, Diakses dari https://www.google.co.id/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwiZh8D_reTkAhURdysKHdqwA-IQFjAAegQIABAC&url=https%3A%2F%2Fews.kemendag.go.id%2Fdownload.aspx%3Ffile%3DBK_BERAS_16-03-2018-SP2KP.pdf%26type%3Dpublication&usg=AOvVaw3KGMnO52w3pm29kCkrjxqX pada 21 September 2019.

Kepada Perusahaan Umum (Perum) Bulog dalam Rangka Ketahanan Pangan Nasional.

Berdasarkan Pasal 36 ayat (1) dan ayat (2) UU Nomor 18 Tahun 2012 disebutkan bahwa: impor pangan hanya dapat dilakukan apabila produksi pangan dalam negeri tidak mencukupi dan/atau tidak dapat diproduksi dalam negeri dan/atau cadangan pangan nasional tidak mencukupi. Selanjutnya pada diktum kelima Instruksi Presiden Republik Indonesia (Inpres) Nomor 5 Tahun 2015 disebutkan bahwa pengadaan beras/gabah dan penyalurannya hanya dilakukan oleh pemerintah dalam rangka stabilisasi ekonomi nasional, melindungi petani, stabilitas harga beras, pengamanan cadangan beras dan kebijakan lain yang ditetapkan oleh pemerintah dalam masalah perberasan. Pada diktum ketujuh diperjelas, bahwa kebijakan impor beras dapat dilakukan apabila ketersediaan beras dalam negeri tidak mencukupi dan menjaga stabilitas dalam negeri. Hal ini kemudian juga dipertegas lagi dalam Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 01 Tahun 2018, Pasal 8 menyebutkan bahwa impor beras dapat dilakukan untuk stabilisasi harga, penanggulangan keadaan darurat, masyarakat miskin dan kerawanan pangan. Apabila dikaitkan dengan kebijakan impor beras pada tahun 2018, maka yang berhak melakukan impor beras adalah Bulog. Hal ini sesuai dengan Pasal 15 Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2016 yang menyatakan bahwa, pihak yang berwenang melakukan impor untuk keperluan umum yaitu Perusahaan Bulog.

Dari pemaparan peraturan terkait impor beras di atas, maka dapat disimpulkan bahwa kebijakan impor beras pada dasarnya diperbolehkan dalam

rangka mencukupi kebutuhan pangan warga negaranya. Namun menurut aturan-aturan tersebut, impor beras hanya boleh dilakukan apabila produksi pangan dan cadangan pangan tidak mencukupi, dalam rangka stabilisasi ekonomi nasional, melindungi pendapatan petani, serta stabilitas harga beras. Berdasarkan aturan impor beras di atas, maka yang berwenang untuk melakukan impor adalah Kemendag setelah berkordinasi dengan Kemenpan, selanjutnya untuk pelaksanaannya Perusahaan Umum Buloglah yang berwenang melakukan impor beras.

Setelah memahami aturan impor beras berdasarkan Sistem Ekonomi Nasional di atas, munculah beberapa pertanyaan yang terkait dengan impor beras, yaitu apakah kebijakan tersebut benar-benar melindungi kepentingan petani, dan apakah benar keputusan yang diambil tersebut dalam rangka untuk memenuhi kebutuhan pangan nasional atau tidak. Untuk menjawabnya, pada awal kebijakan impor beras ditetapkan, terjadi polemik yang sangat riuh, karena pada saat itu Kemendag menunjuk PPI untuk melaksanakan impor. Hal ini tentunya mencederai aturan Peraturan Presiden Nomor 48 Tahun 2016 Pasal 3 ayat (2) huruf d dan Intruksi Presiden Nomor 5 Tahun 2015 diktum ketujuh angka 3 serta Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 1 Tahun 2018 Pasal 15, yang pada intinya hanya Buloglah yang berwenang melakukan impor dalam rangka stabilisasi harga dan penyediaan cadangan pangan. Selain mencederai aturan tersebut, penunjukan PPI juga mencederai aturan GATT artikel XVII.¹⁵⁴

¹⁵⁴ GATT Artikel XVII mendefinisikan STE sebagai berikut:

“Governmental and non-governmental enterprises, including marketing boards, which have been granted exclusive or special rights or privileges, including statutory or constitutional powers, in the exercise of which they influence through their purchases or sales the level or direction of

Hal ini dikarenakan, Bulog merupakan satu-satunya perusahaan dagang negara milik Indonesia yang mendapatkan notifikasi langsung dari WTO untuk mengatur stabilitas harga-harga kebutuhan pokok dan memonopoli impor.

Selain masalah penunjukan wewenang yang keliru, di awal kebijakan impor ini diambil juga terjadi perbedaan data yang sangat mencolok dari Kementerian Perdagangan dan Kementerian Pertanian.¹⁵⁵ Selain itu juga perbedaan data terkait produksi gabah giling hingga 47% antara Kementan dan Badan Pusat Statistik (BPS).¹⁵⁶ Perbedaan data ini merupakan permasalahan yang sangat krusial dalam pengambilan keputusan impor beras. Hal ini dikarenakan data statistik pertanian yang lengkap dan akurat mempunyai peranan yang sangat penting dalam menentukan fakta yang terjadi dilapangan, bahkan data tersebut dijadikan sebagai bahan pengkajian, penyusunan, dan perumusan kebijakan negara sebagaimana yang tertuang dalam Undang-undang Nomor 16 Tahun 1997 Tentang Statistik.

Faktanya, perdebatan mengenai perbedaan data stok beras antara Kemendag dan Kemenpan dikarenakan tidak adanya data rujukan yang valid. Dimasa ini BPS selaku lembaga negara yang diberi mandat untuk melakukan pengumpulan datapun absen sejak tahun 2016 dalam merilis data produksi

imports or exports.” Ada beberapa pengecualian yang diberikan untuk STE, yakni hak untuk monopoli impor (GATT Pasal II) dan juga mengatur stabilitas harga bahan pangan pokok (GATT Pasal VI).

¹⁵⁵ Lily Rusna Fajrah, “Polemik Bera Muncul Karena Perbedaan Data Kementan dan Kemendag”, diakses dari <https://ekbis.sindonews.com-1516019027> pada 30 Agustus 2019.

¹⁵⁶ Puti Aini Yasmin, “Pengamat Soroti Perbedaan Data Produksi Beras RI”, diakses dari <https://finance.detik.com/berita-ekonomi-bisnis/d-4557418/pengamat-soroti-perbedaan-data-produksi-beras-ri> pada 31 Agustus 2019.

pangan.¹⁵⁷ Sejak saat itu BPS tidak lagi mengeluarkan data produksi beras, melainkan hanya berupa data ekspor dan impor.¹⁵⁸

Tidak berhenti pada permasalahan data saja, perdebatan antara Kemendag, Kementan dan juga Bulog pun tetap berlanjut dari kebijakan impor Jilid I-III sebagaimana yang penulis utarakan dalam bab latar belakang. Bahkan dari awal kebijakan impor ini diambilpun, terjadi penolakan oleh beberapa daerah seperti Provinsi Jawa Tengah, Provinsi Gorontalo, Mataram, dan provinsi Jawa Timur yang mengalami surplus beras bahkan sedang menunggu panen raya.¹⁵⁹ Penolakan lainnya juga muncul dari daerah lain seperti Dinas Pertanian dan Ketahanan Pangan Banyumas yang sempat heran karena adanya perbedaan data, sebab data produksi beras ditempatnya sama dengan data BPS, bahkan ketika pemerintah memutuskan untuk impor karena tidak adanya stok beras dan harga yang tinggi, justru di Banyumas stok beras cukup aman, bahkan impor beras yang dilakukan oleh pemerintah justru menjatuhkan harga beras dipasaran.¹⁶⁰ Kemudian penolakan juga datang dari Dinas Pertanian dan Ketahanan Pangan Kabupaten Magelang yang mengatakan bahwa tiap tahunnya stok beras di daerahnya mengalami surplus. Bahkan surplus beras juga terjadi di Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) sebagaimana yang

¹⁵⁷ “BPS akan Perbaiki Data Beras Nasional”, diakses dari <https://www.republika.co.id/berita/ekonomi/makro/18/01/15/p2ldpl383-bps-akan-perbaiki-data-beras-nasional>, pada 31 Agustus 2019.

¹⁵⁸ “Menunggu Data BPS untuk Masalah Impor Beras”, diakses dari <https://www.gatra.com/detail/news/346857-Menunggu-Data-BPS-untuk-Masalah-Impor-Beras>, pada 30 Agustus 2019.

¹⁵⁹ “Mengaku Surplus, 4 Daerah ini Menentang Impor Beras 500.000 Ton”, diakses dari <https://www.merdeka.com/uang/mengaku-surplus-4-daerah-ini-menentang-impor-beras-500000-ton.html>, pada 21 September 2019.

¹⁶⁰ Sujud Dwi Pratisto et. al., Akhirnya Satu Data, Laporan Utama, Gatra Edisi 01/ 1-7 November 2018, Jakarta, hlm. 7.

dinyatakan oleh Kepala Dinas Pertanian DIY.¹⁶¹ Selain dari Dinas Pertanian daerah, Penolakan impor beras juga datang dari Bulog Sulawesi Selatan (Sulsel) yang menyatakan bahwa stok beras didaerahnya aman hingga 20 bulan ke depan, bahkan Bulog sulselpun menyatakan kesiapannya untuk menyuplai beras dari Aceh hingga Papua.¹⁶²

Puncaknya di akhir tahun terjadi keributan antara Buwas selaku Direktur Utama Bulog dan Enggartiasto selaku Kemendag. Hal ini bermula dari penolakan impor beras oleh Buwas karena tidak adanya ruang gudang yang cukup untuk menampung beras, bahkan Bulog harus menyewa gudang dengan biaya Rp 45 miliar untuk menampung beras tersebut.¹⁶³ Benar saja, sampai awal tahun 2019 stok beras impor dari total 1.800.00 ton yang terpakai hanya 150.000 ton. Akibatnya Bulog kesulitan untuk menyerap beras dari petani karena penuhnya stok beras. Bahkan dengan adanya stok beras yang melimpah tersebut, berimbas pada turunnya harga beras sejak bulan Februari 2019.¹⁶⁴ Turunnya harga beras diakibatkan turunnya nilai tukar petani pada bulan-bulan awal 2019, khususnya petani gabah. Harga rata-rata gabah kering panen

¹⁶¹ “Daerah Surplus Beras, Kok Pemerintah Malah Impor Beras?”, diakses dari <https://www.republika.co.id/berita/ekonomi/makro/18/01/13/p2g7v4415-daerah-surplus-beras-kok-pemerintah-malah-impor-beras>, pada 30 Agustus 2019..

¹⁶² Hendra Cipto, “Bulog Sulsel Tolak Beras Impor, Siap Suplai ke Aceh hingga Papua”, diakses dari <https://ekonomi.kompas.com/read/2018/01/12/150000026/bulog-sulsel-tolak-beras-impor-siap-suplai-ke-aceh-hingga-papua>, Pada 30 Agustus 2019.

¹⁶³ Gibran Maulana et. al., “Matamu', Sebuah Pesan Buwas Buat Mendag”, diakses dari <https://news.detik.com/berita/d-4219879/matamu-sebuah-pesan-buwas-buat-mendag> pada 31 Agustus 2019.

¹⁶⁴ Safrezi Fitra, “Dilema Bulog Akibat Menumpuknya Stok Beras”, diakses dari <https://katadata.co.id/telaah/2019/05/16/lagi-lagi-masalah-soal-beras> pada 31 Agustus 2019.

mengalami penurunan sebesar 5.37%, sedangkan di tingkat penggilingan turun sebanyak 5,53%.¹⁶⁵

Disisi lain, pemerintah seharusnya bertugas untuk mewujudkan keadilan dan kemakmuran dengan melindungi dan memberdayakan masyarakat, khususnya petani dengan terencana dan berkelanjutan sebagaimana yang dinyatakan dalam diktum kedua Undang-undang Nomor 19 Tahun 2013 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani. Namun dengan adanya kebijakan impor tersebut justru mengakibatkan turunnya harga gabah di petani, tentunya hal ini mengakibatkan turunnya tingkat pendapatan petani. Padahal selaku negara agraris banyak dari masyarakat Indonesia yang menggantungkan kesejahteraannya dari hasil pertanian.

Tujuan untuk mensejahterakan petani salah satunya adalah dengan menciptakan kedaulatan pangan. Kedaulatan pangan sendiri haruslah dilakukan terencana dan berkelanjutan. Sebab seringkali permasalahan pertanian yang terjadi di Indonesia dikarenakan lemahnya perlindungan petani. Bahkan ketika terjadi kelangkaan, pemerintah selalu memutuskan dengan melakukan impor beras tanpa mengatasi akar permasalahan perberasan dari tingkat produksi, tingkat distribusi dan tingkat pemasaran. Untuk mengatasi hal tersebut, impor beras justru bukanlah solusi yang terbaik, akan tetapi memperbaiki permasalahan pangan yang sudah mengakar dengan cara

¹⁶⁵ Rizky Alike, "Musim Panen Raya, Nilai Tukar Petani Turun 0,49%", diakses dari <https://katadata.co.id/berita/2019/05/02/musim-panen-raya-nilai-tukar-petani-turun-049> pada 28 Agustus 2019.

pengendalian harga, seperti operasi pasar, mempercepat arus distribusi beras dan mengintensifkan satgas pangan.¹⁶⁶

Pada sisi lain, alasan pemerintah menerbitkan kebijakan impor beras dalam rangka stabilisasi harga dan juga untuk ketahanan pangan justru dipertanyakan mengingat pada awal sampai akhir kebijakan terjadi penolakan di beberapa daerah yang mengaku bahwa produksi beras mereka cukup bahkan surplus dan juga tengah bersiap melakukan panen raya. Pernyataan surplus juga datang dari presiden RI pada debat capres kedua yang menyatakan produksi beras nasional pada tahun 2018 mencapai 33 juta ton, sementara tingkat konsumsi hanya 29 juta ton.¹⁶⁷

Tidak hanya surplus beras nasional, penggunaan beras impor pun diakhir tahun hanya 150.000 ton, dan sisanya menumpuk di gudang Bulog, bahkan Bulog harus menyewa gudang lain karena sudah tidak adanya ruang untuk menyimpan beras tersebut. Hal ini berimbas pada sulitnya Bulog menyerap gabah dan mengakibatkan turunnya harga gabah di petani, sebagaimana yang telah penulis jelaskan di atas. Jika benar kepentingan impor itu untuk rakyat, kenapa kebijakan tersebut pada akhirnya justru terlihat sia-sia. Bahkan stok beras yang terlalu banyak tersebut jika terlalu lama tidak disalurkan akan mengalami penurunan kualitas karena adanya batas baku mutu pangan.¹⁶⁸

¹⁶⁶ Juli Etha Ramaida, "Impor Beras 500.000 Ton Terus Undang Pertanyaan", diakses dari <https://industri.bisnis.com/read/20180112/12/726090/impor-beras-500.000-ton-terus-undang-pertanyaan> pada 30 Agustus 2019.

¹⁶⁷ Kristian Erdianto, "Alasan Jokowi Tetap Impor meski Stok Cadangan Beras Surplus", diakses dari <https://nasional.kompas.com/read/2019/02/18/00072271/alasan-jokowi-tetap-impor-meski-stok-cadangan-beras-surplus>, pada 21 September 2019.

¹⁶⁸ "Bos Bulog: Stok Beras di Gudang Terancam Busuk, Kalau Ada yang Impor Itu Orang Gila", diakses dari <https://www.merdeka.com/uang/buwas-stok-beras-di-gudang-bulog-terancam-busuk-kalau-ada-yang-impor-itu-orang-gila.html>, pada 30 Agustus 2019.

Selanjutnya, Ada beberapa poin yang perlu penulis garis bawahi dari permasalahan kebijakan impor beras diatas, yaitu :

1. Penyalahgunaan wewenang oleh Kemendag

Penyalahgunaan yang dilakukan oleh Kemendag dalam hal ini adalah penunjukan PPI yang selanjutnya di rubah dengan menunjuk Bulog karena bertentangan dengan beberapa aturan. Dalam hal ini, selaku pembuat kebijakan, Kemendag terlihat tergesa-gesa dalam memberlakukan kebijakan. Pertanyaan yang kemudian muncul adalah, bagaimana mungkin Kementerian yang bertugas sebagai pembantu pelaksanaan tugas Presiden membuat kebijakan dengan tergesa-gesa, sedangkan disisi lain kebijakan tersebut berkaitan dengan hajat hidup rakyatnya, khususnya para petani yang terkena imbasnya secara langsung.

2. Perbedaan Data yang Mencolok dari Pihak yang Terkait

Perbedaan data yang tidak sesuai antara Kemendag, Kementan dan juga Bulog. Parahnya, BPS selaku Lembaga Negara yang bertugas dalam pengumpulan data statistik justru absen mengeluarkan data produksi beras sejak tahun 2016. Tentunya sebagai instansi yang saling terkait, koordinasi penting untuk menciptakan peraturan yang tidak merugikan rakyatnya, dalam hal ini adalah petani. Sebab ketidakakuratan data dapat menyebabkan pengambilan keputusan yang tidak tepat sasaran. Akibat parah dari manajemen data beras yang simpang siur ini terlihat dari banyaknya stok beras yang ada di gudang Bulog, yang berdampak pada rendahnya harga gabah dipasaran.

Sejalan dengan kedua poin di atas, Ombudsman juga melihat telah terjadi penyampaian informasi stok beras yang tidak akurat kepada masyarakat, mengabaikan prinsip kehati-hatian, penyalahgunaan kewenangan untuk tujuan lain, prosedur tak patut/pembiaran, dan yang terakhir konflik kepentingan.¹⁶⁹

Setelah membahas mengenai sistem ekonomi nasional yang berkaitan dengan impor beras dan juga fakta yang terjadi dalam impor beras 2018, dapat penulis simpulkan bahwa kebijakan yang diambil pemerintah untuk melakukan impor tidak mencerminkan kebijakan yang pro terhadap sistem perekonomian nasional. Disini penulis melihat bahwa hukum sebagai panglima tertinggi tidak dijadikan rujukan dalam pengambilan keputusan ekonomi. Dalam konstitusi Indonesia dinyatakan dengan jelas bahwa sistem hukum dan ekonomi yang diterapkan haruslah bersumber dari Pasal 33 UUD 1945 yang merupakan kaidah fundamental negara dan juga aturan rujukan yang dijadikan dasar penentuan peraturan atau kebijakan di bawahnya.

Kebijakan yang sesuai dengan ekonomi kerakyatan sebagaimana yang diharapkan Pasal 33 UUD 1945 adalah dalam rangka menciptakan kesejahteraan bagi warganya. Namun kesejahteraan itu tidak akan terlaksana tanpa adanya keadilan. Keadilan yang dimaksud adalah kemanfaatan yang dapat dirasakan semua pihak sesuai porsinya. Memang benar, bahwa ekonomi adalah alat untuk mencapai kesejahteraan, akan tetapi hukumlah yang kemudian menjadi sarana agar keadilan dapat dirasakan secara merata oleh

¹⁶⁹ Idris Putra, "Sederet Temuan Mengejutkan di Balik Keputusan RI Impor 500.000 Ton Beras, diakses dari <https://www.merdeka.com/uang/sederet-temuan-mengejutkan-di-balik-keputusan-ri-impor-500000-ton-beras.html> pada 31 Agustus 2019.

masyarakat. Peranan hukum sebagai suatu alat untuk mencapai kesejahteraan ekonomi itu memang sangat penting karena merupakan dasar dan arah dari pembangunan ekonomi yang baik dan terarah.¹⁷⁰

Hukum yang kondusif untuk pembangunan ekonomi mengandung lima unsur, yakni *stability, predictability, fairness, education* dan pengembangan khusus para *lawyer*. Sedangkan peran hukum yang utama dalam faktor pembangunan ekonomi adalah *stability, predictability* dan *fairness*. *Stability* yaitu hukum harus mampu menciptakan stabilitas dengan mengakomodasi serta menyeimbangkan kepentingan-kepentingan yang ada di masyarakat. Jika undang-undang dan penerapannya tidak mengakomodasi kepentingan tersebut, maka dapat dikatakan bahwa hukum tidak dapat berperan dalam pembangunan ekonomi. Sedangkan *predictability*, yaitu dapat diprediksikan akibat hukumnya. *Predictability* ini berperan penting bagi masyarakat suatu negara karena berkenaan dengan babak baru hubungan-hubungan ekonomi yang melampaui lingkungan sosial tradisional mereka. Kemudian *fairness*, yaitu persamaan di depan hukum, standar sikap pemerintah. Berfungsi untuk memelihara mekanisme pasar dan mencegah birokrasi yang berlebihan.¹⁷¹

Dengan kata lain, pembangunan ekonomi sebagai sarana untuk mencapai kesejahteraan bersama dalam konteks ini tidak dapat tercapai, karena kebijakan impor tersebut tidak dapat mengakomodir dan menyeimbangkan kepentingan

¹⁷⁰ Jonker Sihombing, *Peran dan Aspek Hukum Dalam Pembangunan Ekonomi*, (Bandung: PT. Alumni, 2010), hlm. 19.

¹⁷¹ Leonard J Theberge, "Law and Economic Development", *Journal of International Law and Policy*, Vol. 9, 1980, hlm. 232 dalam kumpulan makalah Ridwan Khairandy, *Kapita Selekta Hukum Bisnis: Politik Hukum Ekonomi Indonesia dalam Menghadapi Globalisasi Ekonomi dan Hukum*.

masyarakatnya, khususnya petani yang mayoritas menolak impor beras. Salah satu penelitian yang meneliti bagaimana respon petani terkait impor beras adalah penelitian yang dilakukan oleh Pajar Hatma, yang menyatakan bahwa semua respondennya (petani) dengan bulat menyatakan tidak setuju dengan kebijakan impor.¹⁷²

Masih dalam konteks pembangunan ekonomi, kesejahteraan akan didapatkan ketika produk hukum yang dibuat benar-benar dapat dipahami akibat hukumnya. Akan tetapi pada kasus ini, akibat hukumnya sudah jelas akan merugikan petani, tetapi justru malah diputuskan untuk tetap melakukan impor. Akhirnya, produk hukum yang tidak dapat mengakomodir kepentingan sebagian warganya, dan juga penuh tujuan lain, tidak akan menciptakan keadilan bagi masyarakat. Sehingga pembangunan ekonomi dalam rangka mensejahterakan warganya sulit untuk dicapai.

Dalam upaya mensejahterakan warganya, maka politik hukum yang dibentuk untuk menciptakan produk hukum pun seharusnya memperhatikan kepentingan nasional. Kepentingan ini tidak hanya dimaknai dalam arti yang sempit, akan tetapi merupakan titik tolak dalam memasuki dunia global. Selanjutnya dengan mempertimbangkan kepentingan nasional, pemerintah dapat mengambil langkah strategis dalam rangka meraup manfaat ekonomi untuk kesejahteraan warganya. Di sinilah terdapat korelasi antara produk hukum yang dikeluarkan oleh pemerintah dan pelaksanaan kegiatan

¹⁷² Pajar Hatma Indra Jaya, “Nasib Petani Dan Ketahanan Pangan Wilayah (Studi Tentang Kebijakan Pemerintah Dan Respons Masyarakat Desa Mulyodadi, Bantul Ketika Harga Komoditas Pertanian Naik)”, *Jurnal Ketahanan Nasional*, Vol. 24, No. 1 April 2018, hlm. 80, diakses dari <https://jurnal.ugm.ac.id/jkn/article/view/32923>, pada 10 Agustus 2019.

perekonomian di Indonesia, sebab produk hukum yang menjiwai sistem ekonomi nasional Indonesia akan berdampak pada peningkatan kesejahteraan, serta menjunjung tinggi hak-hak hidup yang sama dari pihak yang lemah.¹⁷³

Adapun suatu aturan atau kebijakan di bidang perekonomian dikatakan sejalan dengan pengaturan kesejahteraan pada Pasal 33 UUD 1945 apabila :

- 1) Tidak mengutamakan penguasaan oleh negara dan memperhatikan hajat hidup orang banyak (kebutuhan hidup yang bersifat pokok)
- 2) Mengutamakan kepentingan rakyat, bukan golongan dan juga pasar harus ramah terhadap kepentingan rakyat.¹⁷⁴

Dari pemaparan diatas maka dapat disimpulkan bahwa kebijakan perekonomian dapat memberikan kesejahteraan apabila memperhatikan hajat hidup orang banyak dan juga dapat menyeimbangkan serta mengakomodir kepentingan masyarakat. Namun ketika terjadi beberapa penolakan, pemerintah seakan menutup mata atas hal tersebut. Bukannya menyelesaikan permasalahan yang mengakar terkait perberasan, akan tetapi selalu menjadikan harga yang tinggi dan stok yang menipis sebagai alasan untuk melakukan impor beras. Disisi lain, kebijakan tersebut yang senyatanya ditunjukan untuk kepentingan stabilisasi harga dan cadangan beras justru diakhir tahun terkesan sia-sia karena ternyata pada saat itu petani bersiap untuk tengah panen raya. Akibatnya beras impor membludak dan menyebabkan sulitnya Bulog untuk

¹⁷³ Mieska Maulani, "Peranan Hukum Dalam Pembangunan Ekonomi di Indonesia Berkaitan Dengan Kasus Pengampunan Pajak (Tax Amnesty)", hlm. 11, Makalah diakses dari https://www.academia.edu/37463633/PERANAN_HUKUM_DALAM_PEMBANGUNAN_EKONOMI_DI_INDONESIA pada 29 Agustus 2019.

¹⁷⁴ Elli Rusliana, *Op.cit.*, hlm. 100.

menyerap Gabah dari petani sebagaimana yang penulis telah jelaskan sebelumnya. Keadaan stok beras yang membludak tentu berdampak pada turunnya harga beras dipasaran karena turunnya nilai tukar gabah dipetani.¹⁷⁵

Selanjutnya berbicara mengenai pasar, dewasa ini para petani membutuhkan akses ke pasar lokal yang ramah dan bisa mengakomodir hasil pertanian mereka. Akan tetapi kenyataannya, akses terhadap pasar lokal tersebut mengalami kesulitan. Hal ini dikarenakan masih panjangnya rantai distribusi yang menjadikan permainan harga komoditas cenderung fluktuatif, sehingga perlu diatur dengan skema yang berpihak pada petani sebagai produsen pangan.¹⁷⁶ Selain panjangnya rantai distribusi, intervensi pasar oleh mafia pangan juga turut andil sulitnya petani menjangkau pasar lokal. Hal ini dikarenakan impor beras memberikan keuntungan yang besar, sehingga mereka lebih menginginkan adanya impor beras tersebut.¹⁷⁷ Wajar saja, sebab beras merupakan komoditas strategis dalam ekonomi karena berkaitan erat dengan kebijakan moneter dan menyangkut permasalahan sosial politik suatu negara.¹⁷⁸ Berdasarkan pemaparan tersebut terlihat bahwa kebijakan ekonomi (impor beras 2018) tidak sesuai dengan pengaturan kesejahteraan pada pasal 33 UUD 1945. Hal ini tentunya memperkuat indikasi ketidaksesuaian kebijakan impor beras berdasarkan sistem ekonomi nasional.

¹⁷⁵ Rizky Alike, *Loc. Cit.*

¹⁷⁶ Fuat Kurniawan, "Kedaulatan Pangan dan Paradoks Pembangunan Pertanian", diakses dari <https://news.detik.com/kolom/d-4337941/kedaulatan-pangan-dan-paradoks-pembangunan-pertanian> pada 30 Agustus 2019.

¹⁷⁷ "Pengamat: Pasar Komoditas Pangan RI Masih Dikuasai Mafia", diakses dari https://www.liputan6.com/bisnis/read/3596463/pengamat-pasar-komoditas-pangan-ri-masih-dikuasai-mafia?related=dable&utm_expid=.9Z4i5ypGQeGiS7w9arwTvQ.1&utm_referrer= pada 01 September 2019.

¹⁷⁸ Astri Yanuarti dan Mudya Afsari, *Loc. Cit.*

Meskipun impor beras dapat menjadi jalan keluar dalam stabilisa harga dan ketahanan pangan, akan tetapi ketergantungan akan impor juga mempunyai dampak terhadap kemunduran kegiatan ekonomi suatu negara. Bahkan dewasa ini, jarang anak muda yang mau menjadi petani karena di Indonesia sendiri petani identik dengan orang yang tidak mampu. Apabila pemerintah tidak melakukan perbaikan dari sekarang, bagaimana nasib pertanian Indonesia ke depannya. Bahkan menurut beberapa penelitian tentang kebijakan impor beras, ketergantungan akan impor memiliki dampak negatif. Salah satu penelitian tersebut dari Siringo dan Daulay yang menyatakan bahwa impor beras mempunyai dampak negatif terhadap produktifitas beras nasional, bahkan berpengaruh pada turunnya harga beras serta menurunnya nilai tukar petani.¹⁷⁹

Sebagai negara agraris tentunya ironi sekali ketika kebutuhan pangan negara Indonesia masih bergantung pada impor dari negara lain. Bahkan Indonesia masuk dalam 10 besar importir beras di dunia.¹⁸⁰ Ketergantungan Indonesia akan impor beras menandakan peran pemerintah yang kurang optimal dalam menangani masalah pangan. Bahkan menurut *Institute for Development of Economic* (Indef), pertanian Indonesia sudah tertinggal jauh di belakang Thailand yang telah menjadi negara eksportir beras nomor 2, padahal luas lahan pertanian negara Thailand lebih kecil dibandingkan dengan

¹⁷⁹ Pajar Hatma, *Op.cit.*, hlm. 81.

¹⁸⁰ “Sektor Pertanian RI Kalah dari Thailand dan Vietnam, Kenapa?”, diakses dari <https://www.liputan6.com/bisnis/read/3465896/sektor-pertanian-ri-kalah-dari-thailand-dan-vietnam-kenapa>, pada 30 Agustus 2019.

Indonesia.¹⁸¹ Di sinilah pentingnya memahami sistem ekonomi nasional Indonesia sebagaimana yang telah ditetapkan oleh konstitusi agar tercapainya kesejahteraan. Bagaimanapun juga, apa yang telah tertuang dalam konstitusi berasal dari konsensus masyarakat Indonesia. Sebuah produk kebijakan yang baik dari pemerintah akan membawa dampak pembangunan ekonomi yang baik pula, sehingga dapat menciptakan kesejahteraan. Hal itu dapat dilakukan apabila pemerintah dapat memaknai Pasal 33 UUD 1945 dan menggunakannya sebagai haluan dalam segala pertimbangan dalam membuat suatu kebijakan perekonomian negara. Memang dewasa ini berbagai produk hukum tidak luput dari politik hukum. Sehingga produk atau kebijakan yang dikeluarkannya pun tidak jarang bernuansa politik. Bagaimanapun juga, konfigurasi politik menentukan karakteristik bagaimana produk atau kebijakan hukum itu tercipta baik itu responsif (produk hukum yang mencerminkan keadilan) atau konservatif (produk hukum yang lebih mencerminkan keinginan elit politik).¹⁸²

Tidak terlaksananya prinsip keadilan dalam demokrasi ekonomi melalui pembangunan ekonomi kerakyatan disebabkan oleh adanya perkembangan pemikiran akibat adanya kesepakatan pasar global. Hal tersebut menimbulkan hambatan dalam upaya mensejahterakan rakyat. Hambatan tersebut muncul dari intern maupun ekstern negara. Hambatan intern disebabkan oleh kurang berpihaknya pemerintah terhadap prinsip ekonomi yang selalu

¹⁸¹ Feby Novalius, "Lahan Pertanian Lebih Kecil dari Indonesia, Tapi Ekspor Beras Thailand Nomor 2 Dunia", diakses dari <https://economy.okezone.com/read/2018/04/18/320/1888126/lahan-pertanian-lebih-kecil-dari-indonesia-tapi-ekspor-beras-thailand-nomor-2-dunia> pada 29 Agustus 2019.

¹⁸² Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2009), hlm. 31-32.

mengikutsertakan rakyat dalam pembangunan ekonomi. Sedangkan hambatan ektern disebabkan oleh ketertinggalan rakyat dalam kemajuan teknologi, dan adanya pengaruh ekonomi global.¹⁸³

Sehubungan dengan penerapan sistem ekonomi nasional sebagai haluan pembuatan kebijakan negara yang berkaitan dengan kegiatan ekonomi, maka kita juga harus membahas bentuk penerapannya. Oleh karena itu, dalam rangka mewujudkan kesejahteraan, politik ekonomi nasional maupun kebijakan perekonomian nasional tidak dapat dipisahkan dari pengertian hukum ekonomi dan peraturan Perundang-undangan di bawahnya, yang mana sumber normatif tertingginya adalah UUD 1945.¹⁸⁴ Pada persoalan ini, kesejahteraan masyarakat tidak akan tercapai apabila pembangunan perekonomian tidak ditopang oleh hukum yang mampu menjamin keadilan dalam masyarakat. Oleh karena itu, hukum harus mampu untuk mengawal jalannya perekonomian dan juga sebaliknya, ekonomipun tidak boleh meninggalkan hukum. Sehingga peran hukum sebagai pengaman ekonomi dan stabilisator ekonomi dapat berjalan dengan baik untuk mencapai cita-cita bangsa.¹⁸⁵

¹⁸³ Diketahui Jeane Neltje Saly, Laporan Akhir Tim Kompendium Bidang Hukum Ekonomi Kerakyatan, Badan Pembina Hukum Nasional, Jakarta, 2008, hlm. 11, diakses dari https://www.bphn.go.id/data/documents/ekonomi_kerakyatan.pdf pada 29 Agustus 2019.

¹⁸⁴ Jimly Asshiddiqie, *Op.cit.*, hlm. 20.

¹⁸⁵ Huala Adolf dan Rabiansyah Suryawinata, *Prinsip Hukum Perdagangan Internasional: Kebijakan Subsidi dan UMKM*, (Bandung: Refika Aditama, 2018), hlm. 57.

B. Aturan Impor Beras Menurut Hukum WTO dikaitkan dengan Sistem Hukum Ekonomi Nasional dan Ketahanan Pangan di Indonesia

Liberalisasi perdagangan modern dewasa ini telah menuntun negara-negara untuk tunduk pada peraturan WTO. Adanya WTO menciptakan liberalisasi perdagangan yang adil dan aman bagi para anggotanya. Sebagai organisasi internasional yang mengatur masalah perdagangan, WTO mewajibkan setiap anggotanya untuk tunduk pada aturan WTO yang diantaranya adalah menghapus segala kebijakan yang dianggap menghambat jalannya perdagangan. Meskipun demikian, pada perjalanannya aturan WTO dianggap tidak sesuai dengan tujuannya, yakni menciptakan kesejahteraan untuk warga dunia. Oleh karena itu, ada dua kubu yang berpendapat bahwa kesepakatan perdagangan internasional di bawah WTO bagaikan dua sisi mata koin. Pada satu sisi keikutsertaan dalam WTO sebagai sebuah peluang, dan di sisi lain sebagai peluang. Keduanya pun sama-sama benar, bagaimanapun memperdebatkannya, faktanya sistem dagang WTO sudah menjadi rejim perdagangan dunia yang sudah terhubung ke dalam pasar dunia. Ini artinya, sejak menjadi anggota WTO, suatu negara adalah pangsa ekspor produk dunia, dan sebaliknya, suatu negara juga bisa menjadi pengimpor produk dunia.¹⁸⁶

¹⁸⁶ Sulistyو Widayanto, “Prosedur Notifikasi WTO Untuk Transparansi Kebijakan Impor Terkait Bidang Perdagangan : Kewajiban Pokok Indonesia Sebagai Anggota Organisasi Perdagangan Dunia (*World Trade Organization*)”, Kementerian Perdagangan RI, Jakarta, 2011, hlm. 2, Diakses dari [108](https://www.google.co.id/search?safe=strict&biw=1366&bih=632&ei=M0NvXfezFMKpmgeGo5D4CQ&q=sulistyo+widayanto&oq=sulistyo+widaya&gs_l=psy-ab.1.0.0i203.11848.16230..18865...1.2..1.694.3566.2j6j4j1j1j1.....0....1..gws-wiz.....10..0i71j35i39j35i39i19j0i67j0i20i263j0i10j0i22i30j0i13i30j0i13i5i30j0i13i5i10i30.BTqIw7RYuLs_pada 2 September 2019.</p></div><div data-bbox=)

Salah satu perdagangan yang paling mendapat sorotan dari berbagai negara adalah perdagangan dalam bidang pertanian, karena bidang pertanianlah yang paling mendapat banyak distorsi akibat penerapan kuota dan subsidi domestik. Negosiasi pada *Uruguay Round* selanjutnya menghasilkan kesepakatan berupa AoA yang tujuannya adalah mereformasi perdagangan di sektor pertanian dan membuat kebijakan-kebijakan yang lebih berorientasi pada pasar. Kebijakan yang lebih berorientasi pasar dilakukan dengan melakukan penghapusan kuota dan pemberian subsidi.

Perhatian pada bidang pertanian dari masyarakat dunia membuat pengawasan peraturan dalam bidang perdagangan menjadi lebih ketat, terutama dalam bidang pangan. Semakin bertambahnya manusia, berpengaruh pada pertambahan konsumsi bahan pangan masyarakat dunia. Sehingga laju perdagangan melalui bidang pertanian, khususnya yang berkaitan dengan bahan pangan pun meningkat tajam. Hampir semua negara berkembang bahkan mengandalkan sektor pertanian mereka untuk memenuhi kebutuhan pangannya. Selain sebagai penyedia kebutuhan pangan, perdagangan dalam bidang pertanian merupakan sumber utama pemasukan negara.

Perdagangan pertanian erat kaitannya dengan pemenuhan kebutuhan pangan, sehingga acap kali perdagangan pertanian dikaitkan dengan ketahanan pangan. Salah satu produk pertanian yang memiliki jangkauan ekspor impor terbesar yaitu beras. Beras merupakan makanan pokok utama bagi sebagian besar penduduk di Asia, Amerika Latin, Afrika dan Karibia yang mana

merupakan lebih dari setengah populasi manusia.¹⁸⁷ Namun untuk memenuhi kebutuhan pangannya, tidak semua negara mampu menyediakan atau menghasilkan pangannya. Jalan lain untuk memenuhi kebutuhan pokok pangan warganya adalah dengan impor bahan pangan dari negara lain yang memang mempunyai keunggulan komperatif karena faktor sumber daya alamnya.

Ketahanan pangan merupakan kondisi dimana semua orang memiliki akses fisik, sosial, dan ekonomi ke makanan yang cukup, aman dan bergizi yang memenuhi kebutuhan hidup dan menunjang kesehatan.¹⁸⁸ Ketahanan pangan berkaitan dengan hajat hidup orang banyak, implementasinya adalah setiap negara dapat melakukan intervensi dalam permasalahan ketahanan pangan. Adanya liberalisasi perdagangan dalam bidang pertanian memberikan dampak langsung terhadap ketahanan pangan global, walaupun faktanya ketahanan pangan bukan bagian dari kebijakan, namun eksistensinya tidak dapat dihindarkan WTO. Beberapa dampak dari liberalisasi perdagangan dalam bidang pertanian terhadap ketahanan pangan yaitu :

1. Negara yang tergantung akan impor pangan menjadi negara yang terkena krisis pangan paling besar
2. Terbatasnya persediaan pangan yang menyebabkan lonjakan harga

¹⁸⁷ Part II – Rice in World Trade, Senior Commodity Specialist, Basic Foodstuffs Service, FAO, Rome, Italy. Diakses dari <http://www.fao.org/3/Y4751E/y4751e03.htm> pada 4 September 2019.

¹⁸⁸ Chapter 2. Food Security: Concepts and Measurement, diakses dari <http://www.fao.org/3/y4671e/y4671e06.htm> pada 4 September 2019.

3. Kenaikan harga pangan yang mempengaruhi kesejahteraan hidup petani dan juga dalam jangka panjang dapat mempengaruhi kesehatan dan ketahanan tubuh
4. Kelaparan dapat menciptakan krisis ekonomi
5. Kurangnya investasi dalam sektor pertanian berdampak pada turunnya produksi pangan.¹⁸⁹

Hubungan aturan perdagangan dan perdagangan internasional didasarkan atas aturan AoA yang dianggap mendukung pertanian negara maju dan membatasi kemampuan negara berkembang untuk mengejar kebijakan pembangunan pertanian dan keamanan pangan mereka, bahkan melemahkan hak atas pangan dari negara-negara berkembang. Bahkan aturan WTO dianggap tidak lagi sesuai dengan kenyataan, yang mana harga pangan lebih tinggi dan lebih tidak stabil.¹⁹⁰ Para kritikus menuduh bahwa liberalisasi perdagangan pertanian telah memberi manfaat bagi para petani yang lebih besar untuk ekspor dan menyebabkan konsentrasi kepemilikan tanah pada petani besar. Disisi lain, hal tersebut telah meminggirkan petani kecil, menciptakan pengangguran serta kemiskinan.¹⁹¹

Kendala yang timbul dari pemberlakuan AoA bagi negara berkembang adalah pembatasan subsidi ekspor, sulitnya akses *Special Safeguard*

¹⁸⁹ “Problem Ketahanan Pangan Global (*Global Food Security*)”, diakses dari <https://dkp.bulelengkab.go.id/artikel/problem-ketahanan-pangan-global-global-food-security-45>, pada 4 September 2019.

¹⁹⁰ Alan Matthews, *The State of Agricultural Commodity Markets IN DEPTH*, This technical note was prepared for *The State of Agricultural Commodity Markets 2015–16*, Ireland, 2015, hlm. 1, Diakses dari <http://www.fao.org/3/a-i5224e.pdf> pada 4 September 2019.

¹⁹¹ *Ibid.*, hlm, 2.

Mechanism (SSM) dan tidak efektifnya pembatasan ekspor.¹⁹² Beberapa hal tersebut berakibat pada produksi pertanian suatu negara, dalam hal ini negara berkembang. Efek yang paling terasa dari liberalisasi pertanian adalah meningkatnya impor pangan dan turunnya produksi lokal. Hal ini dikarenakan penghapusan subsidi sebagai komitmen AoA menyebabkan pemerintah harus menghapuskan subsidi domestik yang dianggap mendistorsi perdagangan. Penghapusan subsidi pada bidang pertanian membuat petani yang umumnya hidup pas-pasan menjadi terbebani karena berkurangnya pendapatan. Selain kurangnya pendapatan, distribusi pertanian di negara berkembang acap kali membuat harga beras menjadi lebih naik, belum lagi para oknum mafia beras yang turut andil dalam menguasai pasar membuat petani kecil semakin terpojokan. Penulis berpendapat, bahwa ketahanan pangan dapat dicapai dengan cara menyeimbangkan jumlah impor beras untuk keperluan cadangan beras dan memberikan kebijakan yang pro petani untuk meningkatkan produksinya.

Meskipun aturan WTO dianggap membatasi kemampuan ketahanan pangan negara berkembang, ada beberapa kebijakan yang mendapat kelonggaran bagi negara-negara berkembang untuk mengejar tujuan ketahanan pangan mereka di bawah judul perlindungan impor, dukungan domestik, dan kemampuan untuk menanggapi harga pasar dunia yang bergejolak. Namun dalam praktiknya, sebagian besar negara berkembang tidak menggunakan kelonggaran yang telah diberikan WTO untuk negara berkembang. Ketahanan

¹⁹² *Ibid.*, hlm. 6.

pangan juga secara khusus dibahas sebagai bagian dari mandat Doha dimana SDT dapat digunakan oleh negara-negara berkembang untuk memungkinkan mereka mempertimbangkan secara efektif kebutuhan pembangunan mereka, termasuk keamanan pangan dan pembangunan pedesaan.¹⁹³

Berdasarkan artikel 6 AoA, pengecualian dari pengurangan komitmen atas tindakan dukungan yang masuk dalam kategori pembangunan, baik langsung maupun tidak langsung, didesain untuk mendorong pembangunan pertanian dan pedesaan yang merupakan bagian integral dari program pembangunan negara berkembang meliputi :

1. subsidi investasi yang umumnya tersedia untuk pertanian di negara-negara berkembang;
2. subsidi input pertanian yang umumnya tersedia untuk produsen berpenghasilan rendah atau minim sumber daya di negara-negara berkembang; dan
3. dukungan domestik kepada produsen di negara-negara berkembang untuk mendorong diversifikasi dari penanaman tanaman narkotika ilegal.¹⁹⁴

Dalam praktiknya, SDT dirancang untuk menciptakan perdagangan yang adil (*fair trade*) antara negara maju dan negara berkembang. SDT sendiri diwujudkan dalam dua bentuk, yaitu penurunan tingkat proteksi yang lebih rendah dan pemberian jangka waktu implementasi yang lebih panjang. praktiknya, penerapan SDT tidaklah mudah karena adanya hambatan bagi

¹⁹³ *Ibid.*, hlm. 2.

¹⁹⁴ N Hag Elamin, *Op.cit.*, diakses pada 23 Agustus 2018.

negara-negara berkembang untuk mengakses kepentingan dagang negara maju, adanya kepentingan dagang dari negara maju yang masih belum diperhatikan, jangka waktu implementasi yang belum memadai, dan kurangnya fleksibilitas penerapan ketentuan-ketentuan bagi negara berkembang.¹⁹⁵

Perdagangan internasional melalui WTO memiliki peran penting untuk dimainkan karena perdagangan dianggap sebagai sarana untuk menghubungkan mereka yang memiliki banyak makanan dengan mereka yang tidak memiliki cukup makanan. Oleh karena itu dalam konteks AoA, pelaksanaan reformasi perdagangan sangat penting yang mempunyai tujuan untuk menciptakan sistem perdagangan pertanian yang lebih adil, efisien melalui komitmen khusus untuk mengurangi perlindungan di bidang dukungan domestik, subsidi ekspor dan akses pasar dan melalui pembentukan aturan dan disiplin GATT yang lebih efektif secara operasional. Implementasinya, AoA berperan dalam ketahanan pangan dengan meningkatkan produksi dan investasi untuk mengakses penggunaan sumber daya ke penggunaan yang lebih produktif, baik di dalam pertanian maupun ekonomi. Terlebih lagi, WTO dan AoA mempunyai peran sebagai pelindung terhadap tindakan proteksionis yang dapat mempengaruhi iklim ekonomi.¹⁹⁶

Besarnya pengaruh pasar terhadap akses makanan harus dimaknai sebagai suatu hubungan yang tidak dapat dipisahkan. Bagaimanapun juga pemenuhan

¹⁹⁵ Nandang Sutrisno, "Pemajuan Kepentingan Negara-Negara Berkembang Dalam Sistem WTO", IMR Press, hlm. 6.

¹⁹⁶ Clemens Boonekams, How can Trade Contribute to Food Security?, diakses dari https://www.wto.org/english/forums_e/public_forum12_e/art_pf12_e/art1.htm pada 4 Agustus 2019.

pangan dewasa ini tidak dapat terlepas dari liberalisasi perdagangan. Sebagai anggota, pelarangannya dapat menimbulkan konsekuensi balasan dari negara mitra dagang sebagaimana yang telah penulis bahas dalam Bab II, ada dua pilihan bagi negara-negara yang berusaha mencapai tingkat ketahanan pangan yang memadai, yaitu dengan swasembada pangan dan kemandirian pangan.¹⁹⁷

Membahas mengenai sektor pangan, maka kita membahas mengenai kesejahteraan. Di Indonesia, sektor pertanian merupakan penentu tingkat kesejahteraan, karena mayoritas besar penduduknya bekerja sebagai petani. Tidak hanya itu, pangan juga berhubungan dengan kebutuhan pokok utama penduduk Indonesia, terlebih lagi permasalahan perberasan. Oleh karena itu, kemandirian pangan merupakan syarat mutlak bagi ketahanan pangan nasional.¹⁹⁸ Salah satu langkah menuju ketahanan pangan adalah dengan mewujudkan kemandirian pangan. Secara konseptual, kemandirian pangan yaitu keadaan dimana tidak tergantung pada siapapun dan tidak ada pihak yang dapat memerintah atau mendikte terkait kebijakan pangan. Berdasarkan ketentuan ketahanan pangan dari FAO (1996) dan Undang-undang pangan, ada empat komponen untuk mencapai ketahanan pangan, yaitu : 1) Ketersediaan pangan yang cukup, 2) Ketersediaan pangan yang konstan tanpa fluktuasi, 3) Aksesibilitas dan keterjangkauan pangan dan 4) Kualitas keamanan pangan.¹⁹⁹

¹⁹⁷ Trade Reforms and Food Security, *Op.cit.*

¹⁹⁸ “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 2 September 2019.

¹⁹⁹ *Ibid.*

Indonesia merupakan salah satu pangsa pasar perdagangan pasar dunia, khususnya negara Thailand dan Vietnam. Hal ini dikarenakan luasnya kondisi dan potensi pasar yang terus berkembang, sehingga segala kebijakan impor di Indonesia akan selalu menjadi perhatian dari berbagai negara yang berkepentingan untuk memperluas atau memasarkan produknya di Indonesia. Kebijakan impor merupakan suatu hal yang sensitif apabila dihubungkan dengan liberalisasi perdagangan. Di Indonesia, kebijakan impor harus disusun berdasarkan sistem ekonomi nasional sebagai upaya melindungi kepentingan nasional, khususnya petani yang akan terkena dampaknya secara langsung. Tidak dilindunginya petani akibat liberalisasi dapat mengakibatkan kekacauan sosial, politik dan ekonomi nasional. Terlebih bagi Indonesia yang mayoritas penduduknya merupakan petani yang hidup dalam kemiskinan. Berkurangnya pendapatan berpengaruh terhadap akses makanan mereka, sehingga pemerintah dalam mengambil kebijakan harus benar-benar memperhatikan hal ini agar hak-hak petani pedesaan dapat terpenuhi di tengah perdagangan ekonomi global.

Komoditas beras merupakan bahan pangan pokok bagi masyarakat Indonesia, oleh karenanya komoditas ini menjadi komoditi penting dalam pembangunan nasional. Arti penting pertama, beras merupakan kebutuhan pokok masyarakat Indonesia, sehingga untuk memenuhi kebutuhan tersebut beras harus tersedia dalam jumlah yang cukup. Kedua, beras merupakan sumber pendapatan utama mayoritas masyarakat, terutama masyarakat pedesaan. Begitu pentingnya beras, terutama bagi Indonesia menjadikan tujuan

utama kebijakan nasional adalah swasembada beras. Sejarah mencatatkan Indonesia pernah menjadi pelopor dalam revolusi hijau yang kemudian berhasil meningkatkan produktivitas pangan dan mendorong kesejahteraan penduduk.²⁰⁰ Garis kebijakan perberasan Indonesia mengupayakan pemenuhan beras domestik untuk memenuhi kebutuhan dalam negeri atau swasembada, oleh karena itu kebijakan impor diposisikan sebagai residual untuk memenuhi defisit kebutuhan pangan nasional.²⁰¹

Berkaitan dengan impor beras, dalam Undang-undang Pangan disebutkan, bahwa untuk impor beras dapat dilakukan apabila produksi pangan dalam negeri tidak mencukupi. Kebijakan impor ini diambil dalam rangka stabilisasi ekonomi, melindungi pendapatan petani, stabilisasi harga dan pengamanan cadangan pangan. Dengan kata lain, penetapan impor beras dilakukan untuk memenuhi ketahanan pangan dalam negeri, dan ini juga berarti bahwa ketahanan pangan tidak sepenuhnya diserahkan kepada mekanisme pasar meskipun pada teknisnya terdapat banyak kendala. Disisi lain, impor beras merupakan alat untuk mencapai ketahanan pangan suatu negara. Oleh karena itu, selaku anggota dari WTO, Indonesia tidak boleh membuat kebijakan yang dianggap mendistorsi perdagangan.

Dalam liberalisasi perdagangan, impor beras merupakan sebuah mekanisme dagang, sehingga pelarangannya dapat mengingkari prinsip-

²⁰⁰ Akhmad, Dampak Kebijakan Tarif Impor Beras Terhadap Surolus Produsen dan Konsumen, 2014, hlm, 14, diakses dari [perpustakaan.bappenas.go.id/lontar/file?file=digital/139105-\[_Konten_\]_-Dampak%20Kebijakan%20Tarif%20Impor.pdf](http://perpustakaan.bappenas.go.id/lontar/file?file=digital/139105-[_Konten_]_-Dampak%20Kebijakan%20Tarif%20Impor.pdf) pada 5 September 2019.

²⁰¹ *Ibid.*

prinsip dari WTO. WTO menghendaki adanya transparansi dan penghapusan hambatan kuantitatif seperti kuota dan pembatasan impor. Lantas dititik inilah muncul pertanyaan, bagaimana apabila impor beras dikaitkan dengan ketahanan pangan, apakah kemudian suatu negara dapat menghentikan impor untuk ketahanan pangannya mengingat pembatasan bahkan menghentikan impor dapat melanggar prinsip-prinsip dagang dari WTO.

Pada prinsipnya, meskipun WTO tidak menghendaki adanya hambatan perdagangan yang dilakukan oleh suatu negara, akan tetapi terdapat aturan pengecualian umum pada artikel 20 GATT yang memperbolehkan suatu negara memberlakukan hambatan perdagangan dengan syarat *necessary* untuk melindungi moral masyarakat, *necessary* melindungi kesehatan atau kehidupan manusia, binatang, dan tumbuh - tumbuhan , *necessary* untuk taat kepada hukum atau peraturan nasional, serta memelihara sumber daya alam yang bisa habis.²⁰² Walaupun ada pengecualian untuk melakukan hambatan perdagangan, namun penerapannya harus memenuhi 2 syarat, yakni paling tidak memenuhi salah satu dari point b – g dalam artikel 20 GATT dan yang terakhir dilaksanakan tanpa adanya diskriminasi serta kesewenang – wenangan atau pembatasan perdagangan yang terselubung.²⁰³ Prakteknya, artikel 20 GATT digunakan sebagai legitimasi pemberlakuan *safeguard* di berbagai

²⁰² M Hawin, Bahan Ajar : Hukum Dagang Internasional, Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, 2019. Hlm : 7

²⁰³ WTO rules and environmental policies: GATT exceptions, diakses dari https://www.wto.org/english/tratop_e/envir_e/envt_rules_exceptions_e.htm pada 13 November 2019

negara termasuk Indonesia yang menjadikan artikel 20 GATT ini sebagai pertimbangan dalam pembuatan aturan tindakan pengamanan.²⁰⁴

Selanjutnya perlu diingat, bahwa impor beras merupakan sarana mencapai ketahanan pangan. Untuk memenuhi ketahanan pangan, kita dapat mengimpor beras dari luar negara untuk menyiapkan cadangan pangan dan juga dalam rangka stabilisasi, sehingga impor beras bukan merupakan sebuah keniscayaan, melainkan sebuah kebutuhan. Bahkan pemerintah memanfaatkan kebijakan impor sebagai sarana untuk menjaga kepentingan ekonomi dan sosial. Di sisi lain, penerbitan kebijakan impor dimaksudkan untuk memberikan perlindungan terhadap kepentingan nasional dari pengaruh masuknya barang-barang impor. Tidak hanya itu, pemerintah juga mendapatkan mandat untuk menjaga kepentingan nasional yang berkaitan dengan aspek Kesehatan, Keselamatan, Keamanan, Lingkungan Hidup dan Moral Bangsa (K3LM) atau yang lebih dikenal dengan K3LM. Di samping aspek tersebut, pemerintah juga mendapat mandat untuk melindungi serta meningkatkan pendapatan petani, serta mendorong penggunaan produk dalam negeri dan juga meningkatkan produk ekspor non migas.²⁰⁵

Berhubungan dengan ketahanan pangan, maka berkaitan dengan kedaulatan pangan dan juga kemandirian pangan yang merupakan dua instrumen untuk mewujudkan ketahanan pangan sebagaimana yang diatur

²⁰⁴ lihat Keputusan Presiden Republik Indonesia No.84 Tahun 2002 Tentang Tindakan Pengamanan Industri Dalam Negeri Dari Akibat Lonjakan Impor pertimbangan poin “a-b” yang menyatakan bahwa dalam rangka terjadinya kerugian serius atau ancaman kerugian serius terhadap industri dalam negeri akibat adanya lonjakan impor pemerintah dapat melakukan tindakan pengamanan berdasarkan aturan yang dibenarkan oleh WTO.

²⁰⁵ Sulistyono Widyanto, “Prosedur Notifikasi... *Op.cit.*, hlm. 2.

dalam Undang-undang Nomor 08 Tahun 2012. Kedaulatan pangan merupakan hak negara dan bangsa untuk menentukan kebijakan pangan ataupun sistem pangannya secara mandiri sesuai dengan potensi sumber daya lokalnya. Sedangkan kemandirian pangan merupakan kemampuan negara dalam memproduksi beraneka ragam pangan dari dalam negeri untuk menjamin pemenuhan kebutuhan pangan dengan memanfaatkan potensi sumber daya alam, manusia, sosial, ekonomi, dan kearifan lokal.²⁰⁶

Memaknai kedaulatan pangan, negara dituntut untuk dapat memaksimalkan kepemilikan atas sumber daya alam dalam rangka kemandirian pangan. Dari segi kebijakan, sudah sepatutnya pemerintah membuat kebijakan dalam rangka peningkatan produktivitas petani. Faktor kemandirian menurut hemat penulis sangat penting sebagai upaya menciptakan kedaulatan pangan. Kedaulatan pangan ini tidak sama dengan ketahanan pangan yang memaknai kecukupan pangan saja, akan tetapi kedaulatan di sini harus dimaknai sebagai ketersediaan pangan dan cadangan pangan yang aman.

Kedaulatan pangan mempunyai peranan yang penting dalam kesejahteraan petani dan juga meningkatnya produktivitas pertanian. Di sisi lain, impor beras justru berdampak pada ketahanan pangan di Indonesia, karena tidak adanya cadangan pangan dapat mengganggu stabilitas sosial politik dan juga ekonomi. Terbukanya akses pasar dan arus modal berimplikasi pada pergeseran pembangunan ekonomi yang berorientasi pasar. Dampak yang paling dirasakan dari adanya kebijakan impor beras adalah penguasaan pasar

²⁰⁶ Ketahanan Pangan, Bulog.co.id.,*Loc. Cit.*

lokal oleh para mafia bermodal besar yang menggosok petani lemah. Berperannya mafia beras dalam impor beras di Indonesia sangat mempengaruhi ekonomi petani, adanya disparitas yang tinggi antara beras lokal dan impor menjadikan aktifitas impor beras sebagai aktifitas yang menguntungkan. Perbedaan harga yang tinggi inilah yang menjadikan perburuan para mafia beras dan politik, terutama pembuat kebijakan terkait pangan. Keuntungan yang besar dalam impor ini menyebabkan semacam upaya untuk bergantung pada impor pangan daripada peningkatan produksi dan produktivitas pangan.²⁰⁷ Besarnya pengaruh politik hukum dari para elit dipangung politik membuat para pemodal besar tidak segan untuk berkompromi demi mendapatkan keuntungan.

Dari pemaparan di atas, penulis menyimpulkan bahwa kebijakan impor beras di Indonesia dapat dibagi menjadi 3 kondisi, yaitu 1) Impor beras yang diakibatkan dari terbukanya akses pasar, 2) Dalam rangka ketahanan pangan dan stabilisasi harga, 3) Impor karena permainan mafia dan elit politik. Untuk kebijakan impor yang dilakukan dalam rangka ketahanan pangan dan stabilisasi harga serta impor karena permainan mafia dan elit politik tidak dapat dikenakan perlindungan, karena kebijakan impor tersebut datang dari dalam negeri.

Namun, pada kasus impor beras yang diakibatkan oleh terbukanya akses pasar, pemerintah dapat menerapkan kebijakan pengamanan. Kebijakan

²⁰⁷ Rina Oktaviani, Laporan Akhir Pengkajian Hukum Tentang Penegakan Hukum Pemberantasan Mafia Impor Pangan, *Op. Cit* .,hlm. 9.

pengaman dalam WTO terbagi menjadi dua cara, yakni dengan *Tariff Barrier* (hambatan tarif) dan *Non Tariff Barrier* (hambatan non tarif). Namun dewasa ini, hambatan non tarif sangat dihindari bahkan ditiadakan karena dianggap mendistorsi perdagangan. Berbeda dengan hambatan tarif, walaupun masih diperbolehkan tetapi pemberlakuannya harus sesuai dengan prinsip-prinsip di WTO.

Perlindungan impor melalui sistem tarif dapat dilakukan dengan beberapa cara, seperti anti dumping, anti subsidi dan *safeguard*. Persamaan dari ketiga perlindungan tarif tersebut yakni pada kebolehannya memberikan bea masuk terhadap produk impor. Namun perbedaan dari ketiganya yaitu : 1) *safeguard* tidak didahului dengan adanya tindakan curang sebagaimana anti dumping dan anti subsidi, 2) tindakan *safeguard* dapat diambil secara cepat, berbeda dengan anti dumping dan anti subsidi yang harus menunggu pembuktian dari hasil investigasi, 3) selain bea masuk, *safeguard* dapat dikenakan tindakan tambahan dengan cara penambahan kuantitas impor, sementara anti dumping dan anti subsidi hanya dapat memberikan tambahan berupa bea masuk tambahan, 4) keharusan memberikan kompensasi terhadap kompetitor asing yang terkena dampak dari pemberlakuan *safeguard*.²⁰⁸ Secara filosofis, landasan utama dibentuknya *safeguard* adalah untuk menjembatani kepentingan negara anggota dalam praktek liberalisasi perdagangan yang prinsipnya menekankan pada keterbukaan pasar bebas dan transaksi

²⁰⁸ Nandang Sutrisno, "Memperkuat Sistem Hukum Remedi Perdagangan, Melindungi Industri Dalam Negeri", disampaikan pada Sidang Senat Terbuka Milad ke-64 UII, 2007, hlm. 10.

perdagangan yang bebas dari campur tangan pemerintah.²⁰⁹ Namun dalam konteks ini, penulis membatasi hanya pada konteks *safeguard* saja yang memang berkenaan dengan peningkatan impor.

Pada umumnya, aturan *safeguard* tunduk pada artikel 19 GATT tentang *Safeguard Agreement*. Namun, dalam perjanjian pertanian terdapat pengaturan khusus tentang *safeguard*, yakni *Special Agricultural Safeguard* (SSG) yang diatur dalam artikel 5 AoA dan *Special Safeguard Mechanism* (SSM). *Safeguard Agreement* artikel 19 dapat digunakan oleh negara maju maupun negara berkembang dalam rangka mengambil tindakan "perlindungan" untuk melindungi industri domestik tertentu dari peningkatan impor produk yang menyebabkan, atau dapat menyebabkan kerugian serius dalam industri dalam negerinya dengan cara memberikan batasan (kuota) sementara waktu.²¹⁰ Penerapannya, *safeguard agreement* mensyaratkan adanya pembuktian yang dilakukan dengan jalan investigasi, *public notice* dan *public hearing* antar para pihak.²¹¹

Adapun SSG yang terdapat dalam artikel 5 AoA dapat dilakukan dengan menaikan tarif apabila terjadi lonjakan impor dan harga yang jatuh tanpa adanya pembuktian telah terjadinya *injury* dan pemberian kompensasi. SSG hanya dapat digunakan pada produk yang diberi "tarif". konsekuensinya hanya

²⁰⁹ Mahfud Fahrazi, "Optimalisasi Sistem Hukum Tindakan Pengamanan Perdagangan (*Safeguard*) di Indonesia", *Ringkasan Disertasi*, Program Pascasarjana, Fakultas Hukum, Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, 2019, hlm. 3.

²¹⁰ Overview The Safeguard Agreement, diakses dari https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/ursum_e.htm#lAgreement pada 13 November 2019.

²¹¹ Agreement on Safeguards, diakses dari https://www.wto.org/english/tratop_e/safeg_e/safeint.htm, pada 13 November 2019

negara yang mendaftarkan produk negaranya dalam *lists* atau “*schedules*” dalam perjanjian pertanian yang mempunyai hak untuk menggunakan SSG ini.²¹² Oleh karena itu, penerapan SSG ini justru banyak dimanfaatkan oleh negara berkembang. Indonesia sendiri sejak perberlakuan AoA sampai saat ini baru mendaftarkan 2 produk saja, yakni *Dairy* (produk susu mentega) dan *CTS* (rempah-rempah).²¹³

Selanjutnya SSM yang mana dikhususkan penggunaannya untuk negara berkembang, tujuannya adalah melindungi petani nasional dari melonjaknya produk impor. Konsep perlindungan SSM adalah penambahan tarif yang dikenakan pada produk pertanian yang mengalami lonjakan impor dan merugikan para petani.²¹⁴ Namun sampai saat ini, SSM belum bisa diterapkan karena masih diperdebatkan oleh negara maju dan negara berkembang. India selaku negara berkembang berpendapat untuk menerapkan tingkat tarif yang lebih tinggi dan lonjakan impor yang lebih rendah untuk membuat SSM. Di sisi lain, AS dan negara maju lainnya berpendapat untuk tarif yang lebih rendah dan impor yang lebih tinggi untuk menggunakan SSM. Pada 2008, diskusi perdagangan ini mengenai SSM ini terhenti karena adanya perbedaan pendapat

²¹² An unofficial guide to agricultural safeguards, diakses dari https://www.wto.org/english/tratop_e/agric_e/guide_agric_safeg_e.htm pada 14 November 2019

²¹³ Lihat dalam dokumen TN/AG/S29R1-01.pdf yang telah disediakan oleh sekretariat WTO tentang *Special Agricultural Safeguard* edisi refisi tanggal 11 Januari 2017, hlm : 11.

²¹⁴ Adrian Darmawan Lubis et. al., “Analisis Kepentingan *Special Safeguard Mechanism* Indonesia Dalam Negosiasi Pertanian di *World Trade Organization (WTO)*, hlm. 2, diakses dari <https://www.kemendag.go.id/files/pdf/2013/04/25/-1366882152.pdf> pada 5 September 2019.

yang Tarik ulur antara negara maju dan berkembang, khususnya perbedaan antara AS dan India.²¹⁵

Penerapannya, penggunaan *safeguard* justru banyak digunakan oleh negara maju. Hal ini dikarenakan sulitnya pembuktian terkait adanya “*Injury*” terhadap industri primer. Disisi lain, biaya investigasi memerlukan biaya yang tidak sedikit dan waktu investigasi yang cenderung lama menjadikan negara berkembang sulit untuk memanfaatkan *safeguard agreement* dan SSG.²¹⁶ Akibat kendala diatas tersebut, banyak dari negara berkembang termasuk Indonesia sulit untuk mengakses *safeguard* sehingga tidak mengherankan apabila penggunaan *safeguard* banyak dimanfaatkan oleh negara maju . Hal ini dikarenakan mereka memiliki sumber daya yang cukup untuk melakukan *safeguard* baik dari segi finansial maupun sumber daya manusia untuk melakukan investigasi.

Walaupun begitu, adanya perlindungan tarif ini sebenarnya turut andil dalam memberikan peluang bagi negara berkembang untuk tetap melindungi kepentingan nasionalnya, termasuk Indonesia. Dalam permasalahan impor beras contohnya, WTO memberikan komitmen untuk membuka akses pasar beras impor sebesar 3% dari konsumsi nasional atau setara dengan 700.000 ton. Dari jumlah tersebut, Indonesia mempunyai hak untuk menetapkan bea masuk tertinggi hingga 90% dari tarif kuota. Namun jika impornya melebihi 700.000

²¹⁵ Toto Jose, *What is Special Safeguard Mechanism under WTO?*, diakses dari <https://www.indianeconomy.net/splclassroom/what-is-special-safeguard-mechanism-under-wto/> pada 14 November 2019

²¹⁶ Michael IJ, *Ketentuan Mengenai Safeguard Produk Pertanian Dalam Kerangka Perdagangan Internasional Dan Penerapannya Di Indonesia*, Tesis, Program Pascasarjana, Fakultas Hukum, Universitas Indonesia, 2008, hlm : 27.

ton, Indonesia berhak untuk memberikan perlindungan setinggi-tingginya sampai 160%. Dengan kata lain, apabila Indonesia dapat memanfaatkan haknya, maka harga jual beras impor menjadi sangat mahal dan polemik impor beras kemungkinan kecil akan terjadi.²¹⁷

Dari pemaparan di atas, penulis berpendapat bahwa impor pangan merupakan instrumen perdagangan dunia yang juga berperan dalam ketahanan pangan dunia. Namun karena berkaitan dengan mekanisme dagang, maka teknis penerapannya pun tidak boleh menyalahi prinsip-prinsip WTO. Bila dikaitkan dengan sistem hukum nasional maka impor beras juga merupakan upaya menciptakan ketahanan pangan ketika tidak ada cadangan beras yang cukup. Meskipun dalam praktiknya diperbolehkan, impor beras juga mempunyai dampak seperti menurunnya produksi pangan, pola konsumsi rumah tangga yang menurun, ketergantungan akan impor dan tidak berkembangnya pasar lokal.²¹⁸

Untuk meminimalisir dampak dari impor beras, maka produksi beras nasional harus ditingkatkan dengan peraturan atau kebijakan yang bertitik tolak dari amanat dan kepentingan rakyat. Sehingga peraturan atau kebijakan yang dibuat dapat mudah diterima, tegas, nyata, mempunyai daya ikat yang efektif, penegakan hukum yang mudah dan dapat dijadikan pedoman. Selain dari segi

²¹⁷ Sulistyio Widayanto, "WTO Melindungi Kepentingan... *Op.cit.*, hlm. 8, diakses dari <http://ditjenppi.kemendag.go.id/assets/files/news/berita-20180212-wto-melindungi-kepentingan-domestik-negara-anggotanya.pdf> pada 4 September 2019.

²¹⁸ Yayo Sofiana Abidin, "Dampak Kebijakan Impor Terhadap Ketahanan Pangan", diakses dari https://www.researchgate.net/publication/325313431_DAMPAK_KEBIJAKAN_IMPORT_TERHADAP_KETAHANAN_PANGAN pada 5 September 2019.

hukum, peningkatan produk nasional juga harus ditinjau dari segi produsen, pedagang dan konsumen untuk nantinya dijadikan penelitian dan pertimbangan dalam membuat aturan atau kebijakan.²¹⁹

Kebijakan dalam bidang ekonomi harus disusun untuk kepentingan rakyat, namun ada beberapa kendala yang penulis temui dalam upaya menciptakan ketahanan pangan, yaitu 1) kurangnya pemahaman dari para pembuat kebijakan terkait sistem ekonomi nasional, 2) kurangnya aturan yang pro petani dalam pemanfaatan sumber daya alam, 3) faktor politik hukum yang justru menciptakan produk hukum yang mencerminkan keinginan elit penguasa.

Dari pemaparan diatas terlihat bahwa problem pencapaian ketahanan pangan tidak hanya datang dari faktor eksternal negara, tetapi juga datang dari faktor internal negara. Adapun liberalisasi perdagangan dalam AoA yang dianggap sebagai momok ketahanan pangan juga memberikan celah bagi negara berkembang agar dapat melindungi kepentingan negaranya. Terlepas dari pro dan kontra, penulis berpendapat bahwa keikutsertaan dalam WTO sebagai dua sisi mata koin, baik bagi yang bisa memanfaatkannya dan buruk bagi yang tidak bisa memanfaatkannya.

²¹⁹ Penelitian Kajian BPHN tahun 2012. hlm. 100 diakses dari https://www.bphn.go.id/data/documents/pkj_2012_-_8.pdf pada 4 September 2019.