

## Mekanisme *Safeguard World Trade Organization* dalam Kaitannya dengan Kedaulatan Pangan di Indonesia

Nur Gemilang Mahardhika<sup>1</sup>

### **Abstract**

*Indonesia faces serious food security issues, especially related to rice imports. Although Indonesia has great agricultural potential, domestic food production is not sufficient for domestic needs. This paper aims to analyze how the safeguard mechanism in the World Trade Organization (WTO) Agreement can be used to protect the interests of farmers and the domestic food industry. This study will discuss two core issues, namely how the safeguard mechanism is regulated in the WTO agreement and how the WTO safeguard mechanism can be applied to food import policies in Indonesia as a developing country. The results of this study are expected to contribute to national food policies and improve Indonesia's food sovereignty.*

**Keywords:** *Food Sovereignty, Safeguard, World Trade Organization.*

### **Abstrak**

Indonesia menghadapi masalah keamanan pangan yang serius, terutama terkait dengan impor beras. Meskipun Indonesia memiliki potensi pertanian yang besar, namun produksi pangan dalam negeri tidak mencukupi kebutuhan domestik. Makalah ini bertujuan untuk menganalisis bagaimana mekanisme *safeguard* dalam Perjanjian *World Trade Organization (WTO)* dapat digunakan untuk melindungi kepentingan petani dan industri pangan dalam negeri. Penelitian ini akan membahas dua permasalahan inti, yaitu bagaimana mekanisme *safeguard* diatur dalam perjanjian WTO dan bagaimana mekanisme *safeguard* WTO dapat diaplikasikan bagi kebijakan impor pangan di Indonesia sebagai Negara berkembang. Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi pada kebijakan pangan nasional dan meningkatkan kedaulatan pangan Indonesia.

**Kata kunci:** *Kedaulatan Pangan, Safeguard, World Trade Organization.*

## Latar Belakang

“Indonesia darurat pangan,” mungkin frase tersebut telah terdengar cukup akrab di telinga masyarakat Indonesia sejak beberapa tahun terakhir, terutama dengan maraknya isu impor beras pada tahun 2015 dan impor garam belakangan ini. Padahal, sebagai Negara kepulauan dengan iklim subtropis yang diberkahi dengan kekayaan sumber daya alam yang melimpah, serta dikenal sebagai Negara agraria sejak awal berdirinya, tentunya menjadi hal yang tak wajar ketika Indonesia justru mengimpor bahan pangan untuk mencukupi kebutuhan pangan dalam negeri.

Hingga saat ini, sebagian besar penduduk Indonesia dikenal bermata pencaharian sebagai petani, sektor pertanian juga masih menjadi salah satu faktor pendukung pembangunan dan kestabilan ekonomi nasional. Hal tersebut juga ditandai dengan berkembangnya cabang-cabang ilmu hibrida baru yang berkaitan dengan bidang pertanian, seperti ilmu ekonomi pertanian juga ilmu teknologi pertanian sebagai pelengkap ilmu teknologi pangan yang telah lebih dulu ada.

Dimasa lampau, Indonesia dikenal di mata dunia sebagai pengekspor beras dan salah satu Negara penghasil beras terbesar di dunia setelah China dan India. Akan tetapi berbanding terbalik di masa sekarang ini, dimana Indonesia justru menjadi Negara pengimpor beras. Beberapa penyebab yang dapat dianalisa terkait mengapa dengan melimpahnya sumber daya alam di Indonesia, profesi sebagian besar penduduknya yang bercocok tanam serta perkembangan sektor pertanian dan sektor lain yang terkait

---

<sup>1</sup> Nur Gemilang Mahardhika, Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Email: 194100503@uii.ac.id

Indonesia masih harus mengimpor bahan pangan terutama beras antara lain adalah:<sup>2</sup> pertama, jumlah populasi yang sangat besar, dimana besarnya jumlah penduduk Indonesia juga berimbas pada besarnya jumlah konsumen beras terbesar di dunia dengan tingkat konsumsi 154 kg per orang setiap tahunnya; kedua, luas lahan pertanian yang kian hari kian sempit, dimana terdapat kecenderungan bahwa konversi lahan pertanian menjadi lahan non pertanian seperti kawasan industri, kawasan perdagangan, perumahan dan sarana publik mengalami percepatan yang terus berlangsung dan tampak seolah tidak dapat dihindari.

Faktor lain yang tak dapat dipandang sebelah mata adalah globalisasi dan liberalisasi yang mendorong semakin jauh dan semakin dalamnya keterlibatan Indonesia dalam perdagangan internasional. Liberalisasi dalam perdagangan internasional menciptakan suatu kondisi perdagangan bebas dan pasar bebas yang tanpa batas (*borderless*). Maka tindakan ekspor dan impor sama sekali bukanlah hal yang sulit seiring berjalannya roda perdagangan dunia. Melalui UU No. 7 Tahun 1994 tentang Ratifikasi *Agreement Establishing the World Trade Organization* (Perjanjian Pendirian Organisasi Perdagangan Dunia), Indonesia telah menyatakan diri sebagai Negara anggota WTO, dan dengan itu berarti turut merundukkan diri ke bawah segala perjanjian perdagangan internasional yang ada di bawah payung WTO.

Kebijakan impor pangan oleh pemerintah tersebut tentunya tidak terlepas dari konsekuensi bergabungnya Indonesia dalam WTO. Sebagai salah satu Negara anggota, Indonesia wajib mematuhi dan menyesuaikan segala ketentuan yang ada di dalam GATT dan perjanjian lainnya, terutama tunduk pada ideologi perdagangan bebas, yang berujung pada penghapusan hambatan perdagangan seperti kebijakan impor *zero tariff* sehingga berdampak pada petani Indonesia, serta harga pangan yang diserahkan pada mekanisme pasar bebas<sup>3</sup> sehingga membuat Indonesia kurang giat mendorong produksi pangannya dan justru semakin bergantung pada pangan impor.<sup>4</sup>

Akan tetapi, dari sekian banyak perjanjian perdagangan internasional yang ada di WTO, terdapat sebuah perjanjian bernama *Agreement on Safeguards* yang mengatur tentang *safeguard* sebagai salah satu *trade remedy* yang dapat diaplikasikan Negara anggota apabila ditemukan tindakan atau kebijakan perdagangan yang tidak mendukung terciptanya *free trade* dan *fair trade*, terutama dalam hal pembatasan darurat terhadap impor apabila terdapat kerugian atau ancaman kerugian bagi industri dalam negeri. Maka dari itu, makalah ini bermaksud menganalisa bagaimana mengaplikasikan mekanisme *safeguard* tersebut bagi kedaulatan pangan Indonesia.

---

<sup>2</sup> Hastina Febriaty, "Analisis Perkembangan Impor Beras di Indonesia," Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara.

<sup>3</sup> Adam Smith, *An Inquiry to the Nature and Causes of the Wealth of Nations*, (1776), dalam Helen Joyce, "Adam Smith and the Invisible Hand", Plus Magazine, (2001); P. H. Werhane, "Adam Smith's Legacy for Ethics and Economics," *Tijdschrift voor Economie en Management* Vol. LI, 2, (2006), Hal. 199.

<sup>4</sup> Rina Oktaviani, dkk, "Pengkajian Hukum tentang Penegakan Hukum Pemberantasan Mafia Impor Pangan," (2015), Jakarta: Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, hlm. 5.

## Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian di atas, terdapat setidaknya dua permasalahan inti yang akan dikaji dalam makalah ini, yaitu sebagai berikut:

1. Bagaimanakah mekanisme *safeguard* sebagai *trade remedy* dalam hukum perdagangan internasional diatur dalam perjanjian WTO?
2. Bagaimanakah mekanisme *safeguard* WTO dapat diaplikasikan bagi kebijakan impor pangan di Indonesia sebagai negara berkembang?

## Hasil dan Pembahasan

### Pengaturan *Safeguard* sebagai *Trade Remedy* dalam Perjanjian WTO

#### WTO Selayang Pandang

WTO secara resmi didirikan pada 1 Januari 1995 dengan tujuan paling fundamental sebagaimana tertuang dalam Pembukaan Perjanjian Marrakesh tentang Pendirian Organisasi Perdagangan Dunia (*The Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organization*) yang juga tertuang dalam pembukaan GATT Tahun 1947, adalah untuk meningkatkan standar hidup, memastikan pengerjaan secara penuh, menciptakan volume yang besar dan terus berkembang dari pendapatan riil dan permintaan efektif, serta memperluas produksi dan mengembangkan perdagangan barang dan jasa.<sup>5</sup> Dengan kata lain, WTO bertujuan untuk mengembangkan ekonomi dunia di bawah prinsip ekonomi pasar, dengan cara mengenalkan prinsip-prinsip ekonomi pasar tersebut ke dalam perdagangan internasional untuk mencapai dua tujuan; (1) mengurangi hambatan perdagangan, (2) mengaplikasikan aturan non diskriminatif.<sup>6</sup>

Bermarkas besar di Jenewa, Swiss, WTO lahir di bawah negosiasi perdagangan multilateral Uruguay Round yang merupakan seri terakhir dari rangkaian negosiasi perdagangan yang dilakukan secara periodik dari tahun 1986 hingga 1993 yang menghasilkan “leluhur” WTO, yang merupakan pembaharuan dari Perjanjian GATT Tahun 1947, yaitu Perjanjian GATT Tahun 1994.<sup>7</sup> WTO menetapkan banyak perubahan selama berlangsungnya Uruguay Round; reformasi yang baru dinegosiasikan, suatu badan yang mengawasi perjanjian perdagangan, tata cara penyelesaian sengketa yang lebih baik, peninjauan secara teratur terhadap kebijakan perdagangan negara anggota, dan didirikannya banyak komite dan konsil lainnya.<sup>8</sup> Bertolak belakang dengan GATT, WTO didirikan sebagai organisasi permanen yang memiliki “anggota” bukan hanya sekadar “pihak-pihak yang mengadakan perjanjian”.<sup>9</sup>

Saat ini terdapat setidaknya 150 negara anggota WTO, yang mewakili sebanyak 95% perdagangan dunia, 31 negara pengamat yang mana hampir semuanya telah

---

<sup>5</sup> Part II Overview of WTO Agreement, Hal. 311.

<sup>6</sup> *Ibid.*

<sup>7</sup> Ian F. Fergusson, Lenore M. Sek, “The World Trade Organization: Background and Issue”, (2009), Congressional Research Service Report for Congress, Hal. 1.

<sup>8</sup> *Ibid.*, Hal. 2.

<sup>9</sup> *Ibid.*

mengajukan keanggotaan untuk bergabung dalam WTO, dan 7 pengamat yang berasal dari organisasi internasional.<sup>10</sup> Hal tersebut mendorong lahirnya paham bahwa WTO menjadi roda penggerak utama sumber hukum perdagangan internasional.

Salah satu dari serangkaian prinsip dasar yang menjadi fondasi berdirinya WTO adalah *waiver* dan pembatasan darurat terhadap impor, yang kemudian dituangkan ke dalam *Agreement on Safeguards*.

### ***Safeguard sebagai Trade Remedy***

Secara kasat mata, tampaknya *trade remedy* justru bertentangan dengan semangat liberalisasi perdagangan. Liberalisasi perdagangan di seluruh dunia telah mengurangi tarif sebagai hambatan perdagangan ke tingkat yang begitu rendah, sehingga mau tidak mau menghasilkan adanya *winner* dan *loser* di setiap negara.<sup>11</sup> Namun, negara-negara pada umumnya tentu tidak memiliki mekanisme apapun yang dapat diimplementasikan untuk mengekstraksi sebagian keuntungan pendapatan dari “sang pemenang” untuk mengkompensasi “pihak yang dirugikan” dari adanya liberalisasi perdagangan.<sup>12</sup> Selanjutnya, keadaan ekonomi dapat berkembang dengan cara yang membuat kebijakan yang mendukung liberalisasi perdagangan menjadi tidak dapat dipertahankan karena biaya penyesuaian yang besar.<sup>13</sup>

Berdasarkan pertimbangan tersebutlah, perjanjian perdagangan internasional dibuat sedemikian rupa agar dapat memberi pemerintah sarana untuk mengeksklusikan diri sementara dari kewajiban pokok tertentu yang terkandung di dalamnya dengan alasan yang jelas.<sup>14</sup> Kebijakan *safeguard*, *anti-dumping* dan *countervailing* dapat digunakan sementara untuk melindungi sektor-sektor rentan suatu Negara dari konsekuensi perlindungan tarif yang lebih rendah dalam keadaan tertentu.<sup>15</sup> Merujuk kepada mekanisme *safeguard* sebagai fokus bahasan dalam kajian ini, secara umum *safeguard* dapat diartikan sebagai mekanisme yang dapat digunakan oleh suatu negara untuk menahan atau membatasi perdagangan internasional sehingga dapat melindungi industri lokal tertentu dari persaingan luar negeri.<sup>16</sup> Sedangkan secara spesifik dalam sistem WTO, negara Anggota dapat mengambil tindakan pengamanan berupa *safeguard*, yaitu dengan membatasi impor produk sementara untuk melindungi industri dalam negeri tertentu dari peningkatan impor produk yang menyebabkan, atau yang mengancam terjadinya kerugian serius pada industri dalam negeri yang memproduksi produk tertentu yang sejenis atau yang bersaing secara langsung. *Safeguard* seharusnya hanya digunakan dalam keadaan yang sangat spesifik, dengan kompensasi, dan secara universal.<sup>17</sup>

---

<sup>10</sup> *Ibid.*

<sup>11</sup> World Trade Organization (WTO), “World Trade Report 2007”, Geneva: WTO, hlm. 152-153.

<sup>12</sup> *Ibid.*

<sup>13</sup> *Ibid.*

<sup>14</sup> *Ibid.*

<sup>15</sup> *Ibid.*

<sup>16</sup> Trade Programme Team, “Trade Notes,” (2013), Institute of Economic Affairs, hlm. 1.

<sup>17</sup> *Ibid.*

## Safeguard dalam Perjanjian WTO

Negara anggota WTO yang membatasi impor untuk tujuan perlindungan harus membatasi impor dari semua negara lain dengan merujuk pada prinsip dasar *most-favoured nations*,<sup>18</sup> maka hal ini harus diterapkan secara merata kepada semua Anggota tanpa diskriminasi. Maka dengan kata lain, meskipun *safeguard* merupakan pengecualian atas peraturan non-diskriminatif WTO, namun tetap ada pembatasan di dalamnya yang berangkat dari prinsip dasar *most-favoured nations*.<sup>19</sup> Pengecualian terhadap peraturan non-diskriminatif ini diatur dalam *Agreement on Safeguard* yang merupakan hasil dari *Uruguay Round*. Perjanjian ini menetapkan peraturan untuk penerapan *safeguard* sebagai tindakan pengamanan dan persyaratan bahwa penyelidikan untuk perlunya dilakukan *safeguard* agar dikaji oleh otoritas nasional.<sup>20</sup> Hal tersebut lebih menekankan kepada adanya transparansi dan menghindari kesewenang-wenangan. Tujuan dari Perjanjian ini adalah untuk mendorong penyesuaian struktural pada bagian industri yang terpengaruh oleh peningkatan impor, sehingga meningkatkan persaingan di pasar internasional.<sup>21</sup>

GATT Tahun 1947 menjelaskan peraturan untuk menerapkan *safeguard*, bagaimana menentukan adanya kerugian yang diderita dan bagaimana negara atau pihak yang dirugikan dapat menerapkan solusi yang ada.<sup>22</sup> Menurut UNCTAD,<sup>23</sup> untuk menerapkan *safeguard* berdasarkan ketentuan yang tertuang dalam GATT, dua persyaratan berikut harus dipenuhi: Pertama, kerugian atau ancaman kerugian tersebut harus terjadi “sebagai akibat dari perkembangan yang tak terduga dan dampak dari kewajiban yang ditimbulkan oleh Anggota WTO”; dan kedua, impor harus masuk ke negara pengimpor “dalam jumlah yang meningkat dan dalam kondisi seperti itu” yang menyebabkan atau mengancam akan menyebabkan kerugian serius pada industri dalam negeri. Dalam kasus seperti itu, sangat penting bahwa negara yang dirugikan dengan cara seperti itu akan mengambil jalan lain dalam menerapkan *safeguard* sebagai tindakan pengamanan perdagangan.

Berdasarkan peraturan yang ada dan praktik umum yang berlaku di masyarakat internasional, penerapan *safeguard* harus melalui penyelidikan. Penyelidikan akan dilakukan oleh badan yang independen dan kompeten di negara yang diberi mandat untuk melaksanakan proses ini. Ada berbagai upaya untuk mengatasi ketidakseimbangan perdagangan yang bisa berupa tindakan definitif atau restriktif;

---

<sup>18</sup> *Most favoured nation* merujuk kepada larangan bagi suatu Negara anggota untuk melakukan pembedaan terhadap barang dan jasa yang berasal dari suatu Negara dengan Negara lain, setiap negara anggota WTO wajib memperlakukan semua mitra perdagangannya dengan setara, dalam Markus Wegner, “Regulatory Space in International Trade Law and International Investment Law”, *University of Pennsylvania Journal of International Law*, Vol. 36:1, (2014), Hlm. 12; General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) 1994, Article I; General Agreement on Trade in Services (GATS) 1995, Article II.

<sup>19</sup> Chad P. Brown, Rachle McCulloch, “Nondiscrimination and WTO Agreement on Safeguards,” *World Trade Review* (2003), hlm. 5-9; Chad P. Brown, “Why Are Safeguards under the WTO So Unpopular?” *World Trade Review* (2001), hlm. 4.

<sup>20</sup> Agreement on Safeguard, Article 3.

<sup>21</sup> Agreement on Safeguard, Preamble.

<sup>22</sup> General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) 1947, Article XIX.

<sup>23</sup> United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD), *Dispute Settlement Handbook on Trade Safeguards*, (2003), Geneva: UNCTAD.

kuota atau retribusi dalam bentuk pajak atas produk negara yang dirugikan sehingga dapat membantu industri dalam negeri dalam usaha membantu persaingan di pasar lokal maupun internasional.<sup>24</sup> Kerangka pengaman *safeguard* WTO mencakup hal-hal berikut: keadaan dimana pengamanan diterapkan; proses investigasi untuk kondisi; penerapan tindakan pengaman; durasi, perpanjangan dan review pengamanan; penerapan kembali pengamanan; perlindungan sementara/spesifik negara berkembang; larangan dan penghapusan daerah abu-abu (*gray area*); Komite Safeguard WTO; notifikasi dan konsultasi; serta penyelesaian sengketa.

## Implementasi Mekanisme *Safeguard* WTO demi Kedaulatan Pangan di Indonesia

### Kebijakan Pangan Nasional

Dalam rangka pembangunan sektor pertanian demi kedaulatan pangan di Indonesia, pemerintah Republik Indonesia melalui Kementerian Pertanian memiliki 7 langkah Kebijakan Pembangunan Pertanian yang terdiri dari:<sup>25</sup>

- a. Regulasi;
- b. Infrastruktur;
- c. Produksi;
- d. Investasi dan Hilirisasi;
- e. Tata Niaga Domestik;
- f. Kendalikan Impor dan Dorong Ekspor;
- g. Berdaulat Pangan dan Petani Sejahtera.

Ke-7 langkah kebijakan pembangunan pertanian demi kedaulatan pangan nasional tersebut diharapkan akan mengantarkan Indonesia pada hasil akhir berupa peran sebagai lumbung pangan dunia. Target menjadi lumbung pangan dunia ini merujuk pada Negara berdaulat yang mampu memberikan ketersediaan bahan pangan bagi Negara-negara lain terutama Negara tetangga.<sup>26</sup> Baik makanan pokok seperti padi dan jagung, makanan tambahan kebutuhan gizi lainnya seperti protein nabati maupun hewani yang didapat dari kedelai dan daging sapi, hingga rempah-rempah dan bumbu dapur seperti cabai, bawang merah, bawang putih, gula konsumsi dan gula industri.<sup>27</sup> Target ini diinisiasikan sejak tahun 2016 dan diharapkan akan tercapai hasilnya pada tahun 2045.<sup>28</sup> Adapun target utama Negara-negara tetangga dalam program lumbung pangan dunia ini antara lain adalah:<sup>29</sup> Singapura, dengan populasi 5 juta jiwa; Malaysia, dengan populasi 30 juta jiwa; Filipina, dengan populasi 100 juta jiwa, yang ketiganya membutuhkan impor pangan organik; Papua Nugini, dengan populasi 7 juta jiwa yang membutuhkan impor pangan dan sawit, Timor Leste, dengan populasi 1 juta jiwa yang

---

<sup>24</sup> Trade Programme Team, *Loc. Cit.*, hlm. 2.

<sup>25</sup> Kementerian Pertanian RI, "Kedaulatan Pangan Nasional," (2017), Jakarta: Kementerian Perdagangan, hlm. 2, [www.pertanian.go.id](http://www.pertanian.go.id)

<sup>26</sup> *Ibid*, hlm. 26.

<sup>27</sup> *Ibid*, hlm. 20.

<sup>28</sup> *Ibid*.

<sup>29</sup> *Ibid*, hlm. 26.

membutuhkan impor beras dan kopi; serta Australia, dengan populasi 24 juta jiwa yang merupakan sasaran ekspor jagung dan bahan pangan lainnya.

Berdasarkan kajian dan laporannya Kementerian Perdagangan dapat mengklaim bahwa era impor beras di Indonesia berakhir pada tahun 2015, sejak tahun 2016 hingga 2017, angka impor beras sudah mengalami penurunan hingga 100 persen dan peningkatan ekspor beras hingga 43 persen,<sup>30</sup> yang kemudian diimbangi dengan naiknya angka produksi padi dari 70 juta ton di tahun 2014 hingga 79 juta ton di tahun 2016.<sup>31</sup> Akan tetapi, tampaknya faktor angka konsumsi beras masyarakat Indonesia yang begitu besar dan ketersediaan lahan pertanian yang terbatas masih mempengaruhi naiknya angka ekspor beras yang belum mampu mencapai titik 50 persen dan naiknya angka produksi beras yang sebatas 8 juta ton dalam 2 tahun, yang berarti hanya sebatas 4 juta ton per tahunnya.

Beras juga bukan merupakan satu-satunya sektor pangan yang angka impornya patut dicemaskan, masih ada bahan pangan lain seperti jagung, gandum, kedelai, gula, garam hingga daging sapi dan daging ayam yang masih menjadi sektor-sektor impor pangan di Indonesia. Impor tersebut dinilai sebagai upaya terakhir yang dilakukan pemerintah dalam rangka pemenuhan kebutuhan pangan nasional dengan merujuk pada keterbatasan lahan dan laju pertumbuhan penduduk.<sup>32</sup> Berdasarkan Rencana Strategis (Renstra) Kementerian Perdagangan, terdapat 10 produk pangan pokok yang stabilitas harga dan kecukupan pasokannya terkendala oleh berbagai gejolak seperti bencana, penawaran dan pemerintah domestik dan luar negeri, antara lain: beras, gula, kedelai, jagung, daging sapi, minyak goreng, daging ayam, telur, susu dan tepung terigu.<sup>33</sup> Dari ke-10 produk pangan tersebut, beberapa diantaranya merupakan komoditas yang strategis jika ditinjau dari sisi ekonomi, sosial dan politisnya seperti beras sebagai makanan pokok dan gula pasir.<sup>34</sup> Akan tetapi, kebijakan impor produk pangan untuk mencukupi kebutuhan pangan nasional tidak serta merta menyebabkan harga turun sehingga bahan pangan yang diimpor tersebut menjadi terjangkau bagi masyarakat yang membutuhkan.<sup>35</sup> Jatuh-bangunnya (fluktuasi) harga beberapa produk pangan selain karena adanya alokasi impor, juga disebabkan oleh adanya distorsi pasar berupa konsentrasi pasar yang dapat mengindikasikan bentuk pasar oligopoli,<sup>36</sup> seperti pada kasus impor gula dan daging sapi.<sup>37</sup>

Fluktuasi harga bahan pangan juga bukan merupakan satu-satunya masalah dalam fenomena impor bahan pangan. Masalah lain yang tak kalah krusial yaitu adalah semakin bermunculannya mafia impor pangan. Mafia impor pangan merujuk pada

---

<sup>30</sup> *Ibid*, hlm. 10.

<sup>31</sup> *Ibid*, hlm. 7.

<sup>32</sup> Badan Pengkajian dan Pengembangan Kebijakan Perdagangan, "Kajian Efektivitas Kebijakan Impor Produk Pangan dalam Rangka Stabilisasi Harga," (2015), Jakarta: Kementerian Perdagangan.

<sup>33</sup> *Ibid*.

<sup>34</sup> *Ibid*.

<sup>35</sup> *Ibid*.

<sup>36</sup> Berasal dari kata dalam Bahasa Yunani "oligos" yang berarti banyak dan "polein" yang berarti menjual, adalah pasar di mana penawaran satu jenis barang dikuasai oleh beberapa penjual saja, jumlah penjual pada umumnya lebih dari dua tetapi kurang dari sepuluh.

<sup>37</sup> Badan Pengkajian dan Pengembangan Kebijakan Perdagangan, "Kajian Efektivitas Kebijakan Impor Produk Pangan dalam Rangka Stabilisasi Harga," (2015), Jakarta: Kementerian Perdagangan.

oknum-oknum tak bertanggungjawab yang dengan sengaja memanfaatkan celah-celah hukum dalam kebijakan-kebijakan impor pangan pemerintah demi keuntungan pribadi. Adapun modus operandi mafia impor pangan tersebut antara lain adalah:<sup>38</sup>

- a. Estimasi kebutuhan komoditi pangan yang dilebih-lebihkan demi memunculkan kesan terhadap gap besar antara permintaan pasar dan produksi sehingga impor menjadi keharusan;
- b. Membuat lonjakan harga komoditas pangan pada bulan-bulan tertentu sehingga impor pangan terjustifikasi;
- c. Mendorong kemudahan perpajakan sehingga importir mendapat keuntungan pembebasan PPN, bea masuk dan PPh; serta
- d. Keempat, memainkan berbagai mekanisme pengaturan seperti kuota impor perusahaan sementara fakta di lapangan menunjukkan impor setiap komoditas pangan itu hanya dilakukan oleh beberapa perusahaan, sebab salah satu kebijakan pemerintah terkait impor pangan adalah dengan memberlakukan sistem kuota yang hanya boleh dilakukan oleh beberapa perusahaan yang ditunjuk pemerintah.

### **Perdagangan Internasional, *Safeguard* dan Kedaulatan Pangan Nasional**

Sebab-sebab suatu Negara melakukan perdagangan antar-negara (dalam hal ini ekspor dan impor) adalah:<sup>39</sup>

- a. Memperoleh barang yang tidak diproduksi di dalam negeri (negara sendiri), karena setiap negara saling membutuhkan satu sama lain, masing-masing Negara tidak bisa menghasilkan semua barang atau jasa yang<sup>[1]</sup><sub>SEP</sub> dibutuhkan karena sumber daya alam dan manusia di satu Negara berbeda dengan Negara lainnya;
- b. Memperluas pasar dan mengimpor teknologi modern (alih teknologi);
- c. Memperoleh keuntungan dari spesialisasi barang yang sama-sama dihasilkan oleh negara yang mengadakan perdagangan, karena pertimbangan biaya dan penggunaan jumlah tenaga kerja yang lebih mahal ataupun murah, banyak ataupun sedikit.

Jika dilihat dari ketiga alasan tersebut, maka sejatinya tidak ada keperluan bagi Indonesia untuk mengimpor bahan pangan. Pertama, Indonesia dikaruniai dengan sumber daya alam yang melimpah dan sumber mata pencaharian utama yaitu bercocok tanam, berkebun dan berternak. Sehingga kemampuan untuk memproduksi sendiri kebutuhan bahan pangannya tentu dimiliki oleh Indonesia. Kedua, Indonesia justru tidak akan bisa memperluas cakupan pasar penjualan hasil buminya jika impor pangan terus dilakukan, sebaliknya, untuk mencapai tujuan tersebut justru ekspor-lah yang harus lebih digiatkan. Alih teknologi juga tidak akan berjalan hanya melalui ekspor maupun impor yang hanya merupakan sebagian kecil dari keseluruhan konsep

---

<sup>38</sup><http://www.beritasatu.com/nasional/96627-kebijakan-impor-pangan-ciptakan-modus-mafia-keruk-keuntungan.html> dalam Rina Oktaviani, dkk, "Pengkajian Hukum tentang Penegakan Hukum Pemberantasan Mafia Impor Pangan," (2015), Jakarta: Kementrian Hukum dan Hak Asasi Manusia.

<sup>39</sup> Sri Endang Rahayu, Mukmin Pohan, *Ekonomi Internasional*, (Medan: UMSU Press, 2015).



perdagangan internasional. Alih teknologi justru lebih memungkinkan untuk diterapkan di bidang investasi.

Jika melihat pada pengaturan untuk mengimplementasikan *safeguard* di bawah sistem WTO, terdapat 4 prasyarat yang harus dipenuhi, yaitu:

- a. Adanya kerugian bagi industri dalam negeri sejenis;
- b. Adanya ancaman kerugian bagi industri dalam negeri sejenis;
- c. Adanya badan pemerintah khusus yang dimandatkan wewenang untuk melakukan investigasi yang transparan terhadap perlu atau tidaknya *safeguard* diterapkan; dan
- d. Safeguard dilakukan dengan tidak melanggar prinsip *most-favoured nations* sebagai salah satu prinsip dasar WTO

Maka Indonesia tentunya telah cukup memenuhi syarat-syarat tersebut untuk menerapkan *safeguard* dengan menghentikan sementara impor bahan pangan demi kedaulatan pangan nasional.

Akan tetapi, hal tersebut bukan secara serta-merta berarti bahwa Indonesia menarik diri dari perdagangan internasional. Sekali mendayung, dua tiga pulau terlampaui, begitu pula halnya dengan masalah impor pangan di Indonesia. Justru untuk mengatasi masalah laju pertumbuhan penduduk yang meningkatkan angka konsumsi beras dan bahan pangan lainnya serta masalah keterbatasan lahan pertanian, juga sekaligus untuk tetap menjaga partisipasi Indonesia dalam perdagangan internasional, Indonesia bisa menerapkan *safeguard* untuk membatasi impor bahan pangan dan mengalihkannya pada investasi produksi bahan pangan. Investasi produksi bahan pangan bisa dianggap mampu menjawab permasalahan pemenuhan kebutuhan pangan nasional, alih teknologi pangan, serta peran Indonesia di perdagangan dunia.

## Kesimpulan

Berdasarkan dua permasalahan yang dipaparkan di atas, adapun kesimpulan dari makalah ini adalah:

1. Pengaturan *safeguard* di bawah WTO memiliki 4 prasyarat yang harus dipenuhi:
  - a. Adanya kerugian bagi industri dalam negeri sejenis;
  - b. Adanya ancaman kerugian bagi industri dalam negeri sejenis;
  - c. Adanya badan pemerintah khusus yang dimandatkan wewenang untuk melakukan investigasi yang transparan terhadap perlu atau tidaknya *safeguard* diterapkan; dan
  - d. *Safeguard* dilakukan dengan tidak melanggar prinsip *most-favoured nations* sebagai salah satu prinsip dasar WTO.
2. Indonesia tentunya telah cukup memenuhi syarat-syarat tersebut untuk menerapkan *safeguard* dengan menghentikan sementara impor bahan pangan demi kedaulatan pangan nasional. Namun untuk mengatasi masalah laju pertumbuhan penduduk yang meningkatkan angka konsumsi beras dan bahan pangan lainnya serta masalah keterbatasan lahan pertanian, juga sekaligus untuk tetap menjaga partisipasi Indonesia dalam perdagangan internasional, Indonesia

bisa menerapkan *safeguard* untuk membatasi impor bahan pangan tersebut dan mengalihkannya pada investasi produksi bahan pangan.

## Saran

Rekomendasi sederhana yang dapat diberikan melalui makalah ini adalah agar Indonesia tegas mengambil sikap dalam membatasi impor bahan pangan demi kedaulatan pangan nasional, dan mengalihkan kebijakan impor tersebut pada kebijakan investasi produksi bahan pangan. Investasi produksi bahan pangan bisa dianggap mampu menjawab permasalahan pemenuhan kebutuhan pangan nasional, alih teknologi pangan, serta peran Indonesia di perdagangan dunia.

## Referensi

- Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organization (WTO), 1994.
- World Trade Organization (WTO), Agreement on Safeguards, 1994.
- World Trade Organization (WTO), General Agreement on Tariffs and Trade (GATT), 1947.
- World Trade Organization (WTO), General Agreement on Tariffs and Trade (GATT), 1994.
- World Trade Organization (WTO), General Agreement on Trade in Services (GATS), 1994.
- UU RI No. 7 Tahun 1994 tentang Ratifikasi Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organization (WTO).
- Adam Smith, *An Inquiry to the Nature and Causes of the Wealth of Nations*, (1776).
- Sri Endang Rahayu, Mukmin Pohan, *Ekonomi Internasional*, (Medan: UMSU Press, 2015).
- Chad P. Brown, Rachle McCulloch, "Nondiscrimination and WTO Agreement on Safeguards," *World Trade Review* (2003).
- Chad P. Brown, "Why Are Safeguards under the WTO So Unpopular?" *World Trade Review* (2001).
- Hastina Febriaty, "Analisis Perkembangan Impor Beras di Indonesia," Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara.
- Helen Joyce, "Adam Smith and the Invisible Hand", *Plus Magazine*, (2001).
- Ian F. Fergusson, Lenore M. Sek, "The World Trade Organization: Background and Issue", (2009), Congressional Research Service Report for Congress.
- Markus Wegner, "Regulatory Space in International Trade Law and International Investment Law", *University of Pennsylvania Journal of International Law*, Vol. 36:1, (2014).
- Rina Oktaviani, dkk, "Pengkajian Hukum tentang Penegakan Hukum Pemberantasan Mafia Impor Pangan," (2015), Jakarta: Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia.
- P. H. Werhane, "Adam Smith's Legacy for Ethics and Economics," *Tijdschrift voor Economie en Management* Vol. LI, 2, (2006).
- Badan Pengkajian dan Pengembangan Kebijakan Perdagangan, "Kajian Efektivitas Kebijakan Impor Produk Pangan dalam Rangka Stabilisasi Harga," (2015), Jakarta: Kementerian Perdagangan.
- Kementerian Pertanian RI, "Kedaulatan Pangan Nasional," (2017), Jakarta: Kementerian Perdagangan, hlm. 2, [www.pertanian.go.id](http://www.pertanian.go.id) .

Overview of WTO Agreement.

Trade Programme Team, "Trade Notes," (2013), Institute of Economic Affairs.

United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD), *Dispute Settlement Handbook on Trade Safeguards*, (2003), Geneva: UNCTAD.

World Trade Organization (WTO), "World Trade Report 2007", Geneva: WTO.

<http://www.beritasatu.com/nasional/96627-kebijakan-impor-pangan-ciptakan-modus-mafia-keruk-keuntungan.html>