



UNIVERSITAS INDONESIA

**TINJAUAN YURIDIS *AGREEMENT ON AGRICULTURE*
DALAM WTO TERHADAP KEBIJAKAN
KETAHANAN PANGAN INDONESIA**

TESIS

NAMA : Akbar Kurnia Putra

NPM : 1006737674

FAKULTAS HUKUM

MAGISTER HUKUM

SALEMBA

JULI 2012



UNIVERSITAS INDONESIA

**TINJAUAN YURIDIS *AGREEMENT ON AGRICULTURE* DALAM
WORLD TRADE ORGANIZATION TERHADAP KEBIJAKAN
KETAHANAN PANGAN INDONESIA**

TESIS

**Diajukan sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar
Magister Hukum**

**NAMA : Akbar Kurnia Putra
NPM : 1006737674**

FAKULTAS HUKUM

MAGISTER HUKUM

SALEMBA

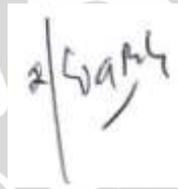
JULI 2012

HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS

**Tesis ini adalah hasil karya saya sendiri,
dan semua sumber baik yang dikutip maupun dirujuk
telah saya nyatakan dengan benar.**

Nama : Akbar Kurnia Putra

NPM : 1006737674

Tanda Tangan : 

Tanggal : 14 Juli 2012

HALAMAN PENGESAHAN

Tesis ini diajukan oleh :

Nama : Akbar Kurnia Putra
Program Studi : Magister Hukum
Judul : Tinjauan Yuridis *Agreement on Agriculture* Dalam *World Trade Organization* Terhadap Kebijakan Ketahanan Pangan Indonesia

Telah berhasil dipertahankan di hadapan Dewan Penguji dan diterima sebagai bagian persyaratan yang diperlukan untuk memperoleh gelar Magister Kenotariatan pada Program Studi Magister Hukum Fakultas Hukum Universitas Indonesia.

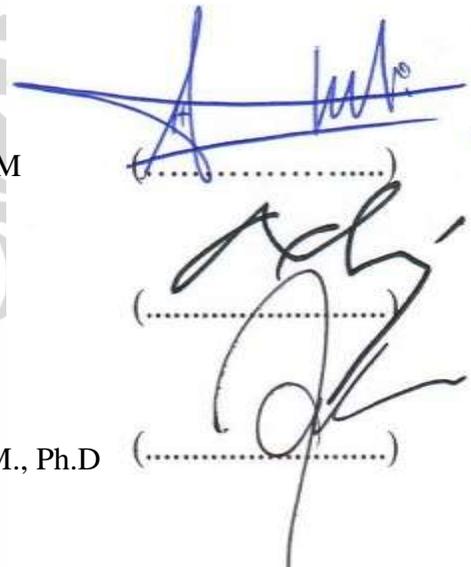
DEWAN PENGUJI

Pembimbing : Hadi Rahmat Purnama, S.H., LL.M

Penguji : Adijaya Yusuf, S.H., LL.M

Penguji : Melda Kamil Ariadno, S.H., LL.M., Ph.D

Ditetapkan di : Salemba
Tanggal : 14 Juli 2012



(.....)
(.....)
(.....)

KATA PENGANTAR

Puji syukur saya panjatkan kepada Tuhan Yang Maha Esa, karena atas berkat dan rahmat-Nya, saya dapat menyelesaikan tesis ini. Penulisan tesis ini dilakukan dalam rangka memenuhi salah satu syarat untuk mencapai gelar Magister Hukum Program Kekhususan Hukum Transnasional pada Fakultas Hukum Universitas Indonesia. Saya menyadari bahwa, tanpa bantuan dan bimbingan dari berbagai pihak, dari masa perkuliahan sampai pada penyusunan tesis ini, sangatlah sulit bagi saya untuk menyelesaikan tesis ini. Oleh karena itu, saya mengucapkan terima kasih kepada:

- (1) Hadi Rahmat Purnama, S.H., LL.M., selaku dosen pembimbing yang telah menyediakan waktu, tenaga, dan pikiran untuk mengarahkan saya dalam penyusunan tesis ini;
- (2) Ayahanda (alm) Mansyur Sofyan S.E., Ibunda Tercinta Dra, Hj. Nikmatun, MM., dan adik-adik saya Aditya Chandra, S.E., Arizka Miftah Faridl, Novan Ridho Agung, serta Zico Nusirwan yang telah memberikan do'a dan dukungannya selama ini; dan
- (3) Ayah dan Ibu mertua di Jambi yang telah memberikan bantuan dukungan baik material maupun moral sehingga penulis dapat menyelesaikan tesis ini tepat pada waktunya;
- (4) Istri tercinta Rachmi, S.H. M.Kn., dan Anaku Chico Altamis Akbar, yang selalu mendukung, mendoakan, serta selalu memberikan inspirasi sehingga saya dapat menyelesaikan penulisan tesis ini tepat waktu ;
- (5) Teman-teman transnasional angkatan 2010 yang telah banyak membantu saya dalam menyelesaikan tesis ini. Semoga silaturahmi kita terus terjaga.

Akhir kata, saya berharap Tuhan Yang Maha Esa berkenan membalas segala kebaikan semua pihak yang telah membantu. Semoga skripsi ini membawa manfaat bagi pengembangan ilmu.

Salemba, 14 Juli 2012

Akbar Kurnia Putra

**HALAMAN PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI
TUGAS AKHIR UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS**

Sebagai sivitas akademik Universitas Indonesia, saya yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Akbar Kurnia Putra
NPM : 1006737674
Program Studi : Magister Hukum
Fakultas : Hukum
Jenis karya : Tesis

demi pengembangan ilmu pengetahuan, menyetujui untuk memberikan kepada Universitas Indonesia **Hak Bebas Royalti Noneksklusif (*Non-exclusive Royalty-Free Right*)** atas karya ilmiah saya yang berjudul :

**“Tinjauan Yuridis Agreement on Agriculture Dalam World Trade Organization
Terhadap Kebijakan Ketahanan Pangan Indonesia”**

beserta perangkat yang ada (jika diperlukan). Dengan Hak Bebas Royalti Noneksklusif ini Universitas Indonesia berhak menyimpan, mengalihmedia/formatkan, mengelola dalam bentuk pangkalan data (*database*), merawat, dan memublikasikan tugas akhir saya selama tetap mencantumkan nama saya sebagai penulis/pencipta dan sebagai pemilik Hak Cipta.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya.

Dibuat di : Salemba

Pada tanggal : 14 Juli 2012

Yang menyatakan



(Akbar Kurnia Putra)

ABSTRAK

Nama : Akbar Kurnia Putra

Program Studi : Magister Hukum

Judul : Tinjauan Yuridis *Agreement on Agriculture* Dalam *World Trade Organization* Terhadap Kebijakan Ketahanan Pangan Indonesia

Kerangka liberalisasi perdagangan komoditi pertanian dalam konteks *World Trade Organization (WTO)* tertuang dalam Perjanjian Umum Bidang Pertanian atau *Agreement on Agriculture (AOA)*. AOA adalah salah satu perjanjian internasional WTO yang dihasilkan melalui serangkaian perundingan dalam Putaran Uruguay dari *General Agreement on Tariffs and Trade (GATT)*. Perjanjian ini diberlakukan bersamaan dengan berdirinya WTO pada tanggal 1 Januari 1995 yang terdiri atas 13 bagian dengan 21 Pasal yang dilengkapi dengan 5 Pasal Tambahan (Annex) dan satu lampiran untuk Annex ke-5. Adapun AoA memiliki tiga pilar utama yaitu perluasan akses pasar, dukungan domestik serta subsidi ekspor. Melalui Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1994 Indonesia telah meratifikasi ketentuan-ketentuan WTO dimana WTO mewajibkan negara-negara anggotanya untuk menyesuaikan aturan-aturan yang termuat dalam Annex WTO. Salah satunya adalah aturan-aturan kebijakan pangan Indonesia yaitu melalui Undang-undang Nomor 7 Tahun 1996 tentang Pangan dan Peraturan Pemerintah Nomor 68 Tahun 2002 tentang Ketahanan Pangan.

Kata Kunci: WTO, AoA, Pangan, Ketahanan Pangan.

ABSTRACT

Name : Akbar Kurnia Putra
Programme Study : Magister of Law
Title : Judicial review in the World Trade Organization
Agreement on Agriculture Food Resilience Policy Against
Indonesia

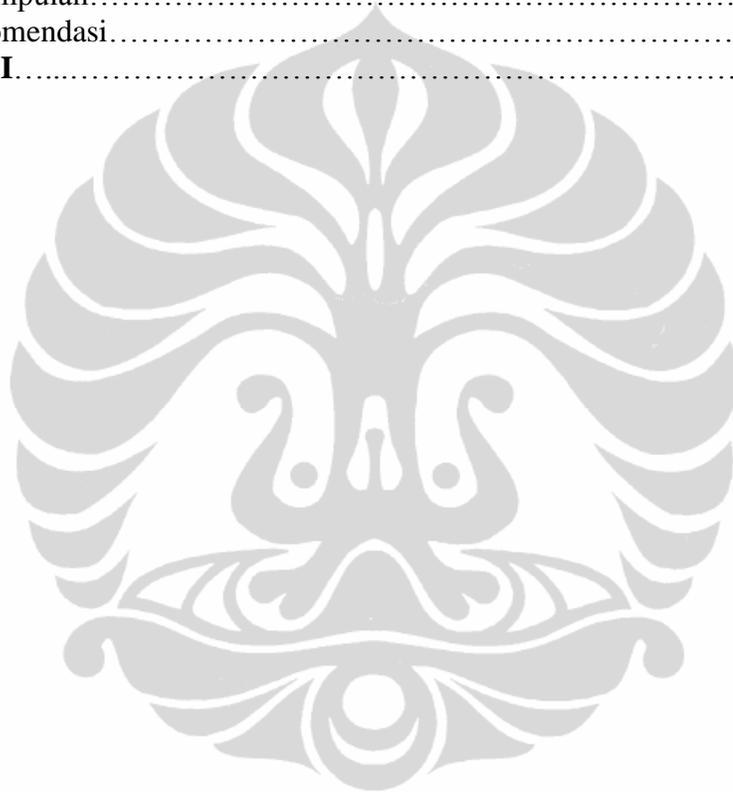
Framework of agricultural trade liberalization in the context of World Trade Organization (WTO) General Agreement set out in the field of Agriculture or the Agreement on Agriculture (AOA). AOA is one of the international treaties that are generated through a series of WTO negotiations in the Uruguay Round of General Agreement on Tariffs and Trade (GATT). Pact is applied simultaneously with the establishment of the WTO on January 1, 1995 which contained 13 parts and 21 Articles which is equipped with 5 Annex and an appendix to the Annex 5. The AoA has three main pillars, namely the expansion of market access, domestic support and export subsidies. Through Law No. 7 of 1994, Indonesia has ratified the WTO provisions which obliges WTO member states to adapt the rules contained in Annex WTO. One of them is the rules of the food policy Indonesia through Law No. 7 of 1996 concerning Food and Government Regulation No. 68 of 2002 on Food Security.

Keyword: WTO, AoA, Food, Food Security.

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL		i
HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS		ii
HALAMAN PENGESAHAN		iii
KATA PENGANTAR		iv
HALAMAN PERSETUJUAN PUBLIKASI KARYA ILMIAH		vi
ABSTRAK		vii
DAFTAR ISI		viii
BAB I	PENDAHULUAN	
	1.1. Latar Belakang Masalah	1
	1.2. Perumusan Masalah	9
	1.3. Tujuan dan Manfaat Penelitian	10
	1.4. Kerangka Teoritis dan Konseptual	10
	1.5. Metodologi Penelitian	17
	1.8. Sistematika Penelitian	19
BAB II	PERJANJIAN PERTANIAN DALAM WORLD TRADE ORGANIZATION	
	2.1. Sekilas <i>World Trade Organization</i>	21
	2.1.1. Tujuan dan Fungsi <i>World Trade Organization</i>	24
	2.1.2. Persetujuan-persetujuan <i>World Trade Organization</i>	24
	2.2. Perjanjian Pertanian dalam <i>World Trade Organization</i>	28
	2.2.1. Distorsi Perdagangan Produk Pertanian	30
	2.2.2. Akses Pasar	34
	2.2.3. Subsidi Ekspor	37
	2.2.4. Dukungan Domestik	38
BAB III	DASAR PENGATURAN KEBIJAKAN KETAHANAN PANGAN INDONESIA	
	3.1. Pangan dan Ketahanan Pangan	42
	3.1.1. Pangan	43
	3.1.2. Ketahanan Pangan	44
	3.1.3. Konsep Ketahanan Pangan	48
	3.2. Dasar Pengaturan Kebijakan Ketahanan Pangan Indonesia	48
	3.2.1. Kebijakan Ketahanan Pangan Nasional	48
	3.2.2. Pengaturan Kebijakan Ketahanan Pangan Indonesia	52
BAB IV	PENGARUH AGREEMENT ON AGRICULTURE (AOA) TERHADAP KEBIJAKAN KETAHANAN PANGAN INDONESIA	
	4.1. Liberalisasi Pertanian dalam Kerangka <i>World Trade Organization</i>	60
	4.1.1. Bretton Woods Agreement	60
	4.1.2. Dana Moneter Internasional	61
	4.1.3. Bank Dunia	62

4.1.4	Perjanjian Umum Mengenai Perdagangan.....	62
4.2.	Implikasi Agreement on Agriculture Terhadap Kebijakan Ketahanan Pangan Indonesia	72
4.2.1.	Implikasi AoA Terhadap Akses Pasar Komoditi Pangan di Indonesia.....	74
4.2.2.	Implikasi AoA Terhadap Domestic Support Komoditi Pangan di Indonesia.....	75
4.2.3.	Implikasi AoA Terhadap Subsidi Ekspor Komoditi Pangan di Indonesia.....	76
BAB V	PENUTUP	89
5.1.	Kesimpulan.....	89
5.2	Rekomendasi.....	90
DAFTAR REFERENSI	91



BAB I PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Pangan merupakan kebutuhan manusia yang paling asasi, sehingga ketersediaan pangan bagi masyarakat harus selalu terjamin. Manusia dengan segala kemampuannya selalu berusaha mencukupi kebutuhannya dengan berbagai cara. Dalam perkembangan peradaban masyarakat untuk memenuhi kualitas hidup yang maju, mandiri, dalam suasana tenteram, serta sejahtera lahir dan batin, semakin dituntut penyediaan pangan yang cukup, berkualitas, dan merata. Oleh karena itu, kecukupan pangan bagi suatu bangsa merupakan hal yang sangat strategis.

Sesuai dengan perkembangan era globalisasi dan liberalisasi perdagangan, beberapa komoditas pangan telah menjadi komoditas yang semakin strategis, karena ketidakpastian dan ketidakstabilan produksi pangan nasional, tidak selalu dapat secara otomatis mengandalkan kepada ketersediaan pangan di pasar dunia. Oleh karena itu, sebagian besar negara-negara menetapkan sistem ketahanan pangan untuk kepentingan dalam negerinya.

Selanjutnya kesepakatan pembentukan WTO merupakan realisasi dari cita-cita lama pada waktu merundingkan GATT pertama kali.¹ Perjanjian perdagangan multilateral pertama yang diakui dunia adalah Perjanjian Umum tentang Tarif dan Perdagangan (*General Agreement on Tariffs and Trade – GATT*) pada tahun 1948. Pada awalnya GATT ditujukan untuk membentuk *International Trade Organization (ITO)*, suatu badan khusus PBB.² Latar belakang pembentukan GATT dimulai dari pengalaman pahit depresi ekonomi dunia pada dasawarsa 1930-an, yang diikuti dengan pemberlakuan proteksi perdagangan oleh negara-negara besar. Sejak tahun 1948 - 1994, GATT mengadakan 7 (tujuh) putaran perundingan perdagangan multilateral dengan tujuan memfasilitasi perdagangan internasional. Dari berbagai Putaran Perundingan Perdagangan dalam sejarah GATT, yang terpenting adalah Putaran

¹ Huala Adolf, *Hukum Perdagangan Internasional*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2005), hal. 36.

² *Ibid.*, hal. 103.

Tokyo dan Putaran Uruguay.³ Putaran Tokyo telah gagal untuk menyelesaikan masalah utama yang berkaitan dengan perdagangan produk pertanian dan penetapan persetujuan baru mengenai *safeguards*. Meskipun demikian, serangkaian persetujuan mengenai hambatan non-tarif telah muncul di berbagai perundingan, yang dalam beberapa kasus menginterpretasikan peraturan GATT yang sudah ada.⁴

Putaran Uruguay memakan waktu tujuh setengah tahun atau hampir 2 (dua) kali dari rencana jadwal semula, dengan 123 negara yang ikut berpartisipasi. Putaran tersebut hampir mencakup semua bidang perdagangan. Putaran Uruguay memberikan hasil yang nyata, hanya dalam waktu 2 (dua) tahun, para peserta telah menyetujui suatu paket pemotongan atas bea masuk terhadap produk-produk tropis dari negara berkembang, penyelesaian sengketa, dan agar para anggota memberikan laporan reguler mengenai kebijakan perdagangan.⁵

Hal ini merupakan langkah penting bagi peningkatan transparansi aturan perdagangan di seluruh dunia. *World Trade Organization* (WTO) merupakan satu-satunya badan internasional yang secara khusus mengatur masalah perdagangan antar negara. Sistem perdagangan multilateral WTO diatur melalui persetujuan yang berisikan aturan-aturan dasar perdagangan internasional yang dihasilkan oleh para negara anggota melalui proses negosiasi. Persetujuan tersebut merupakan perjanjian antar negara anggota yang mengikat pemerintah negara anggota untuk mematuhi dalam pelaksanaan kebijakan perdagangan mereka.⁶

WTO didirikan negara anggotanya dengan maksud dan tujuan bersama sebagaimana dicantumkan dalam mukadimahya sebagai berikut:⁷

Bahwa hubungan-hubungan perdagangan dan kegiatan ekonomi negara negara anggota harus dilaksanakan dengan maksud untuk meningkatkan standar hidup, menjamin lapangan kerja sepenuhnya, peningkatan penghasilan nyata,

³ Mochamad Slamet Hidayat, et.al. *Sekilas WTO (World Trade Organization) Edisi Keempat*, (Jakarta: Direktorat Perdagangan, Perindustrian, Investasi dan HKI Direktorat Jenderal Multilateral Departemen Luar Negeri, tanpa tahun), hal. 6.

⁴ Hira Jhamtani, *WTO dan Penjajahan Kembali Dunia Ketiga*, (Yogyakarta: INSISTpress, 2005), hal. 3.

⁵ Mochamad Slamet Hidayat, *op.cit.*

⁶ *Ibid.*

⁷ Mukadimah dari *Agreement Establishing The World Trade Organization*.

memperluas produksi dan perdagangan barang dan jasa, dengan penggunaan optimal sumber-sumber daya dunia sesuai dengan tujuan pembangunan berkelanjutan. Juga mengusahakan perlindungan lingkungan hidup dan meningkatkan cara-cara pelaksanaannya dengan cara-cara yang sesuai dengan kebutuhan masing-masing negara yang berada pada tingkat pembangunan ekonomi yang berbeda. Dalam mengejar tujuan-tujuan ini diakui adanya suatu kebutuhan akan langkah-langkah positif untuk menjamin agar supaya Negara berkembang, teristimewa yang paling terbelakang, mendapat bagian dari pertumbuhan perdagangan internasional sesuai dengan kebutuhan pembangunan ekonominya. Untuk mencapai tujuan-tujuan ini diadakanlah suatu pengaturan yang saling menguntungkan yang diarahkan pada pengurangan tarif secara substansial dan juga hambatan-hambatan non-tarif terhadap perdagangan, dan untuk menghilangkan perlakuan diskriminatif dalam hubungan perdagangan internasional.

Adapun peraturan-peraturan dalam WTO berlaku dan tidak akan ada perubahan kebijakan yang sifatnya mendadak sehingga memungkinkan setiap individu, perusahaan-perusahaan dan pemerintah negara-negara anggota menjalankan perdagangan internasionalnya tanpa hambatan. Dengan kata lain, berbagai aturan atau kebijakan yang dibuat atau akan dibuat bersifat transparan dan dapat diprediksi.

Diantara fungsi WTO yang terpenting adalah melancarkan pelaksanaan, pengadministrasian serta lebih meningkatkan tujuan dari perjanjian pembentukan WTO sendiri serta perjanjian-perjanjian lain yang terkait dengannya.⁸ Disamping itu WTO juga merupakan forum negosiasi bagi para anggotanya di bidang-bidang yang menyangkut perdagangan multilateral, forum penyelesaian sengketa, dan melaksanakan peninjauan atas kebijakan perdagangan.

Perjanjian-perjanjian WTO sangat luas dan kompleks sebab menyangkut berbagai bidang seperti tekstil dan pakaian, pertanian, perbankan, telekomunikasi, belanja negara (*government procurement*), standar industri, undang-undang sanitasi dan keamanan makanan, perlindungan hak kekayaan intelektual dan sebagainya. Namun demikian terdapat beberapa prinsip mendasar yang menaungi semua bentuk perjanjian dalam WTO yakni:⁹ *Trade without*

⁸ Hata, *Perdagangan Internasional dalam Sistem GATT dan WTO Aspek-Aspek Hukum dan Non Hukum*, (Bandung: Refika Aditama, 2006), hal. 88.

⁹ "Understanding the WTO: Principles of the Trading System," *World Trade Organization*, diakses melalui situs internet

discrimination (prinsip non-diskriminasi dalam perdagangan): (a) *Most favoured nation* (MFN): *treating other people equally*, (b) *National treatment*; *Freer Trade: gradually, through negotiation* (mencapai perdagangan bebas secara bertahap melalui negosiasi)¹⁰; *Predictable* (dapat diprediksi); *Promoting fair competition* (mendorong persaingan dagang yang adil); *Encouraging development and economic reform* (mendorong pembangunan dan pembaharuan ekonomi bagi negara miskin dan berkembang).

1) ***Trade without discrimination (prinsip non-diskriminasi dalam perdagangan)***

a) ***Most favoured nation (MFN): treating other people equally***

Dalam perjanjian WTO, semua negara diperlakukan sama. Artinya negara-negara anggota WTO tidak boleh melakukan diskriminasi terhadap mitra dagangnya dan tidak boleh ada perbedaan perlakuan antara produk domestiknya dengan produk impor. Kebaikan standar ini dalam bentuknya yang tak bersyarat adalah bahwa ia secara umum memberlakukan bagi seluruh peserta perjanjian keuntungan-keuntungan yang diberikan oleh salah satu dari mereka kepada negara ketiga. Prinsip ini merupakan landasan bagi tiga perjanjian WTO, yaitu GATT (artikel 1), GATS (artikel 2) dan TRIPS (artikel 4).¹¹

b) ***National treatment***

Dalam prinsip ini produk lokal maupun produk impor harus diperlakukan sama. Prinsip perlakuan sama dengan produk nasional ini meliputi bidang jasa, merek, undang-undang hak cipta dan hak paten. Misalnya, pajak penjualan yang sama akan dikenakan bagi produk serupa yang dijual orang asing dan yang diperdagangkan warga negara sendiri. Prinsip ini

http://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/fact2_e.htm pada 1 November 2011, pukul 13:03.

¹⁰ Sejak GATT didirikan pada tahun 1947-1948 telah terjadi delapan putaran perundingan. Fokus pertama perundingan dikonsentrasikan pada penurunan tarif (bea masuk) terhadap produk impor. Sebagai hasilnya, pada pertengahan 1990-an negara-negara industri mulai menurunkan tariff produk-produk industri hingga turun secara tetap sekitar 4%. Namun sejak tahun 1980-an, perundingan mulai melebar pada isu hambatan non-tarif dan isu-isu baru seperti bidang jasa dan kekayaan intelektual.

¹¹ Hata, *Perdagangan Internasional Dalam Sistem GATT dan WTO Aspek-aspek Hukum dan Non Hukum*, (Bandung: PT. Refika Aditama, 2006), hal. 55.

merupakan landasan bagi tiga perjanjian WTO yaitu GATT (artikel 3), GATS (artikel 17) dan TRIPS (artikel 3).¹²

2) ***Freer Trade: gradually, through negotiation* (mencapai perdagangan bebas secara bertahap melalui negosiasi)**

Dalam prinsip ini mencapai perdagangan bebas dilakukan secara bertahap melalui negosiasi. Menurunkan hambatan perdagangan merupakan langkah nyata dalam mendorong perdagangan. Berbagai masalah hambatan perdagangan seperti bea masuk (tarif) dan larangan impor atau kuota yang membatasi kuantitas suatu produk secara selektif serta isu-isu lain seputar hambatan perdagangan seperti penggunaan label merah dan perubahan kebijakan nilai tukar juga didiskusikan dalam rangkaian negosiasi perdagangan.¹³

3) ***Predictable* (dapat diprediksi)**

Dengan adanya stabilitas dan prediktibilitas bagi dunia usaha maka iklim investasi dapat mendorong terciptanya lapangan pekerjaan, peluang-peluang bisnis dan keuntungan yang dapat dinikmati oleh konsumen dari ketersediaan berbagai jenis barang dengan harga murah sebagai akibat dari munculnya persaingan dagang yang sehat. Dengan adanya stabilitas dan prediktibilitas akan menurunkan hambatan perdagangan seperti kuota dan langkah-langkah lainnya yang bertujuan untuk membatasi masuknya produk impor.

4) ***Promoting fair competition* (mendorong persaingan dagang yang adil)**

Dalam prinsip ini, persaingan dalam perdagangan dapat diterapkan secara adil. Sistem WTO masih memperkenankan penerapan tarif dan bentuk-bentuk proteksi dalam skala kecil. Melalui berbagai tahapan liberalisasi perdagangan yang progresif, penerapan tarif dan kebijakan proteksi tersebut diharapkan dapat dihilangkan sepenuhnya sehingga kondisi perdagangan yang adil akan tercipta. Mekanisme MFN dan *national treatment* diharapkan dapat

¹² *Ibid.*

¹³ Sejak GATT didirikan pada tahun 1947-1948 telah terjadi delapan putaran perundingan. Fokus pertama perundingan dikonsentrasikan pada penurunan tarif (bea masuk) terhadap produk impor. Sebagai hasilnya, pada pertengahan 1990-an negara-negara industri mulai menurunkan tariff produk-produk industri hingga turun secara tetap sekitar 4%. Namun sejak tahun 1980-an, perundingan mulai melebar pada isu hambatan non-tarif dan isu-isu baru seperti bidang jasa dan kekayaan intelektual.

mengurangi praktek dumping, subsidi serta hambatan-hambatan perdagangan lainnya.

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

Sistem WTO dapat membawa kontribusi bagi pembangunan dan pembaharuan ekonomi bagi negara-negara berkembang. WTO memberikan kesempatan, kelonggaran waktu dan fleksibilitas yang besar serta berbagai perlakuan khusus untuk melakukan berbagai penyesuaian sebagai persiapan menuju pasar bebas. Berbagai kemudahan diberikan karena lebih dari 75 persen anggota WTO adalah negara-negara berkembang dan negara-negara yang sedang mengalami transisi ke arah ekonomi pasar.

Selain prinsip-prinsip perdagangan dalam WTO yang telah disebutkan di atas, adapun terdapat prinsip-prinsip negosiasi dalam WTO sebagai berikut.¹⁴

- a. prinsip fundamental yang digunakan negara-negara dalam melakukan negosiasi di WTO adalah memperoleh keuntungan bersama;
- b. asas resiprositas adalah ketika suatu negara mencari perbaikan akses di pasar negara lain (seperti penurunan tarif), negara tersebut harus siap pula untuk memberikan konsesi (seperti pengurangan tarif) yang dianggap menguntungkan atau memiliki nilai yang sama dengan konsesi yang diminta oleh mitra dagangnya tersebut.¹⁵
- c. prinsip *Single Undertaking* merupakan prinsip dalam negosiasi di WTO yang didefinisikan sebagai “seluruh unsur dalam negosiasi merupakan bagian dari satu kesatuan utuh yang tidak bisa dibagi-bagi atau disetujui hanya sebagiannya saja.” Prinsip ini dikenal juga sebagai konsep “*nothing is agreed until everything is agreed.*”¹⁶

Dalam pertemuan keempat Konferensi Tingkat Menteri (KTM) *World Trade Organization* (WTO) di Doha, Qatar pada bulan November 2001, diadopsi sebuah agenda besar mengenai pembentukan putaran baru negosiasi perdagangan

¹⁴ Mochamad Slamet Hidayat, *loc.cit.*

¹⁵ *Ibid.*

¹⁶ *Ibid.*

yang dikenal dengan nama *Doha Development Round* (DDR), atau Putaran Doha. Putaran Doha memiliki visi untuk membentuk konsep baru liberalisasi di bidang pertanian, tarif, jasa, rencana implementasi program, potensi reformasi dalam sistem penyelesaian sengketa, serta empat bidang yang disebut dengan ”*Singapore Issues*” yaitu persaingan usaha, investasi, transparansi dalam pengadaan barang pemerintah, dan fasilitas perdagangan.¹⁷ Di antara topik-topik perundingan tersebut, perjanjian pertanian menjadi perhatian negara berkembang karena sektor ini menjadi pilar ekonomi di banyak negara berkembang.

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

Tujuan Persetujuan bidang pertanian ini adalah melakukan reformasi perdagangan dalam sektor pertanian dan membuat kebijakan-kebijakan yang lebih berorientasi pasar. Hal ini dapat memperkuat tingkat prediksi dan keamanan negara-negara pengimpor maupun pengeksport. Negara maju diwajibkan untuk mematuhi ketentuan ini dalam kurun waktu 6 tahun, sedangkan negara berkembang diberi waktu 10 tahun terhitung sejak 1 Januari 1995.¹⁸

Perjanjian mengenai pertanian masuk ke dalam WTO sebenarnya atas perjuangan negara sedang berkembang. Pada masa putaran Uruguay, negara berkembang merasa bahwa peraturan perdagangan internasional hanya menguntungkan negara maju karena aspek yang dicakupnya memberikan keuntungan komparatif kepada produk negara maju.

¹⁷Hira Jhamtani, *op.cit.*, hal. 10.

¹⁸ *Ibid.*, hal. 54.

Melalui Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1994 Indonesia telah meratifikasi dan telah menjadi anggota WTO. Aturan-aturan hukum perdagangan internasional dalam kerangka WTO diterapkan terhadap anggota-anggotanya. Pasal XVI Perjanjian Pembentukan WTO menyatakan bahwa: *each member shall ensure the conformity of its laws, regulations and administrative procedures with its obligations as provided in the annexed agreement*. Ketentuan pasal tersebut menjadi indikator bagaimana WTO mewajibkan negara-negara anggotanya untuk menyesuaikan aturan-aturan atau hukum perdagangannya dengan aturan-aturan yang termuat dalam *Annex* perjanjian WTO. Ketentuan tersebut di atas membahas mengenai keterikatan Indonesia dan berdampak pada aturan-aturan kebijakan pangan Indonesia.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 1996 tentang Pangan dan Peraturan Pemerintah Nomor 68 tahun 2002 tentang Ketahanan pangan mengamanatkan, bahwa Pemerintah bersama masyarakat bertanggung jawab mewujudkan ketahanan pangan. Pemerintah menyelenggarakan pengaturan, pembinaan, pengendalian, dan pengawasan terhadap ketersediaan pangan yang cukup, baik jumlah dan mutunya, aman, bergizi, beragam, merata dan terjangkau oleh daya beli masyarakat. Selanjutnya, masyarakat berperan dalam menyelenggarakan produksi dan penyediaan, perdagangan dan distribusi, serta sebagai konsumen yang berhak memperoleh pangan yang aman dan bergizi.

Secara umum kebijakan (pemantapan) ketahanan pangan nasional yang dirumuskan adalah terkait dengan upaya mewujudkan ketahanan pangan sebagaimana yang diamanatkan dalam Undang-Undang Pangan tahun 1996 yang ditindak lanjuti dengan Peraturan Pemerintah No 68 tahun 2001. Kebijakan yang dirumuskan diselaraskan dengan isu global yang disepakati dalam Pertemuan Puncak Pangan Dunia tahun 2002 (*World Food Summit- five years later: WFS - fvl*) yaitu mencapai ketahanan pangan bagi setiap orang dan mengikis kelaparan di seluruh dunia. Untuk melaksanakan tugas tersebut, diterbitkan Keputusan Presiden (Keppres) RI Nomor 132 Tahun 2001 tanggal 31 Desember tentang Dewan Ketahanan Pangan (DKP). Tugas DKP sesuai Keppres adalah (1) merumuskan kebijakan di bidang ketahanan pangan nasional yang meliputi aspek ketersediaan, distribusi, dan konsumsi serta mutu, gizi, dan keamanan pangan; dan

(2) melaksanakan evaluasi dan pengendalian pemantapan ketahanan pangan nasional.¹⁹

Beberapa kebijakan yang terkait langsung maupun tidak langsung dengan upaya mewujudkan stabilitas (ketersediaan) pangan nasional adalah (1) kebijakan dan strategi diversifikasi pangan di Indonesia serta program aksi diversifikasi pangan, (2) di bidang perberasan: kebijakan harga dasar pembelian pemerintah (HDPP) dan tarif impor, (3) kemandirian pangan, dan (4) kebijakan (pangan) transgenik.²⁰ Pelaksanaan Inpres No. 9 Tahun 2001 dinilai cukup efektif dalam meningkatkan ekonomi beras nasional tahun 2002, karena diikuti dengan penetapan tariff dalam melindungi harga beras dalam negeri, pembelian gabah dalam negeri oleh pemerintah, dan penyaluran beras untuk masyarakat miskin.²¹

Bertitik tolak dari uraian tersebut di atas, maka peneliti tertarik untuk meneliti dan menulis permasalahan tersebut menjadi sebuah desain penelitian akhir dengan judul **Tinjauan Yuridis *Agreement on Agriculture* Dalam WTO terhadap Kebijakan Ketahanan Pangan Indonesia.**

1.2 Perumusan Masalah

Berdasarkan uraian pada latar belakang masalah diatas, maka dirumuskan masalahnya, yaitu:

- 1) Bagimanakah masuknya perjanjian pertanian ke dalam *World Trade Organization*?
- 2) Apakah yang menjadi dasar kebijakan ketahanan pangan Indonesia?
- 3) Apakah *Agreement on Agriculture* (AoA) dalam *World Trade Organization* berpengaruh terhadap kebijakan ketahanan pangan Indonesia?

¹⁹ Achmad Suryana, "Kebijakan Ketahanan Pangan Nasional,"(Makalah disampaikan pada Simposium Nasional Ketahanan dan Keamanan Pangan pada Era Otonomi dan Globalisasi, Faperta, IPB, Bogor, 22 November 2005), hal. IV-261.

²⁰ *Ibid.*, hal.IV-262.

²¹ *Ibid.*

1.3 Tujuan dan Manfaat Penelitian

1.3.1 Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian dalam desain penelitian akhir ini adalah:

- a. Untuk mengetahui sejarah masuknya perjanjian pertanian ke dalam *World Trade Organization*.
- b. Untuk mengetahui dasar kebijakan ketahanan pangan Indonesia.
- c. Untuk mengetahui dan menelaah tentang pengaruh *Agreement on Agriculture* (AoA) dalam *World Trade Organization* terhadap kebijakan ketahanan pangan Indonesia serta;

1.3.2 Manfaat Penelitian

- a. Secara Akademis yaitu untuk menambah wawasan peneliti mengenai pengaruh *Agreement on Agriculture* (AoA) dalam *World Trade Organization* terhadap kebijakan ketahanan pangan Indonesia disertai realisasi ketentuan yang diatur di dalam *Agreement on Agriculture* terhadap kebijakan ketahanan pangan Indonesia ;
- b. Secara Praktis memberikan input atau masukan bagi instansi atau lembaga terkait sehingga dapat digunakan sebagai bahan pertimbangan didalam membuat kebijakan sehubungan dengan *Agreement on Agriculture* dalam *World Trade Organization* khususnya pengaruh *Agreement on Agriculture* tersebut terhadap kebijakan ketahanan pangan Indonesia beserta realisasinya.

1.4 Kerangka Teoritis dan Konseptual

1.4.1 Kerangka Teoretis

Hubungan-hubungan perdagangan internasional antar negara sudah ada sejak lama. Hubungan ini sudah ada sejak adanya negara-negara dalam arti kebangsaan, yaitu bentuk-bentuk awal negara dalam arti modern. Perjuangan negara-negara ini untuk memperoleh kemandirian dan pengawasan terhadap ekonomi internasional telah memaksa negara-negara ini mengadakan hubungan-hubungan perdagangan dengan negara lain. Mereka menyadari bahwa perdagangan adalah satu-satunya cara untuk pembangunan ekonomi mereka.

Dewasa ini semakin banyak negara sadar bahwa kebijakan menutup diri sudah jauh-jauh ditinggalkan. Pendirian ini semakin mendorong negara untuk memperluas aktifitas perdagangannya.

Teori-teori tentang perdagangan internasional didominasi oleh teori ortodoks atau klasik dan neo-klasik. Ricardo berpendapat bahwa dua negara dapat menarik keuntungan dari perdagangan timbal balik bahkan jika salah satu diantaranya lebih efisien dari yang lain dalam memproduksi barang.²² Ricardo menyatakan sebagai berikut:

Dalam suatu sistem perdagangan bebas, setiap negara secara alamiah mengkhususkan modal dan tenaga kerjanya pada pekerjaan-pekerjaan yang paling menguntungkan baginya. Usaha mengejar keuntungan individual ini sangat terkait dengan kebaikan bagi semua secara universal. Dengan mendorong industri, dengan memberikan imbalan pada kecerdikan, dan dengan memanfaatkan kekuatan khusus yang paling efisien yang diberikan alam, dia mendistribusikan kerja secara paling efektif dan paling ekonomis; sementara itu, dengan meningkatkan produksi massal secara umum, ia menyebarkan keuntungan secara umum, dan mengikat dengan satu kepentingan bersama dan hubungan bersama, masyarakat bangsa-bangsa di seluruh dunia beradab.²³

Pandangan Ricardo pada dasarnya bermaksud menyampaikan bahwa dalam suatu perdagangan bebas, sumber-sumber produktifitas negara pesertanya harus dimanfaatkan se-efisien mungkin dan dengan demikian seluruh negara peserta akan meraih keuntungan.

Adam Smith menunjukkan bahwa perdagangan internasional merupakan stimulus bagi pertumbuhan melalui perluasan pasar bagi produsen domestik serta melalui bertambahnya pembagian kerja serta diperkenalkannya teknologi baru.²⁴

Kesimpulan-kesimpulan teori klasik dan neo-klasik bahwa perdagangan bebas merangsang pertumbuhan dan meningkatkan pembangunan telah ditentang oleh banyak sarjana. Mereka menunjukkan rendahnya tingkat

²² Hata, *op.cit.*, hal. 17.

²³ *Ibid.*

²⁴ *Ibid.*, hal. 18.

kesejahteraan di negara-negara berkembang kendati negara-negara ini telah cukup lama berpartisipasi dalam perdagangan internasional.

Para sarjana yang termasuk ke dalam kelompok *export pessimist* seperti Myrdal dan Prebisch, menekankan kegagalan pasar untuk menciptakan pertumbuhan dan perbaikan struktural di negara-negara berkembang lewat perdagangan internasional. Stagnasi di negara-negara miskin, distribusi perolehan dari perdagangan yang tidak seimbang serta jurang pemisah yang semakin lebar antara negara-negara kaya dan miskin akan muncul dari perdagangan bebas. Kritik Prebisch terhadap gagasan bahwa perdagangan akan mendorong pertumbuhan industrial antara lain didasari oleh penelitian seorang ekonom, Eugene Stanley, pada awal tahun 1960-an, telah meneliti statistik yang dikumpulkan GATT dan menemukan bahwa nilai tukar barang yang diekspor negara-negara kurang berkembang semakin lama semakin merosot dibandingkan dengan barang industrial yang mereka impor dari negara industri maju.²⁵

Selama berpuluh-puluh tahun mereka harus mengekspor barang yang jumlahnya semakin lama semakin besar hanya untuk membayar impor dalam volume yang sama. Diperkuat oleh statistik dari *British Board of Trade*, ilmuwan tersebut di atas menunjukkan bahwa sejak 75 tahun sebelumnya nilai tukar komoditi primer terus merosot dibandingkan dengan barang manufaktur.²⁶

Selain itu, dasar hukum mengikatnya suatu hukum internasional kepada suatu Negara menurut Triepel yaitu karena adanya kehendak bersama yang lebih tinggi dari kehendak masing-masing Negara untuk tunduk pada hukum internasional.²⁷ Dalam hal ini terdapat keinginan bersama antara sesama anggota WTO untuk tunduk dan melaksanakan persetujuan-persetujuan yang secara bersama-sama telah dibuat oleh anggota WTO khusus pada desain penelitian akhir ini mengenai perjanjian *Agreement on Agriculture*.

Dalam tesis ini juga akan menggunakan teori keadilan yang dikemukakan oleh Frank J. Garcia. Menurut Frank J. Garcia, ketidaksetaraan dilingkungan internasional dalam bidang sosial dan ekonomi dianggap adil hanya

²⁵ *Ibid.*, hal 19-20.

²⁶ *Ibid.*

²⁷ Moch. Kusumaatmadja, Pengantar Hukum Internasional (PT Alumni: Bandung, 2003), hal. 50.

jika dapat menghasilkan keuntungan untuk semua negara khususnya negara yang kurang beruntung, dalam hal ini negara berkembang.²⁸ Selanjutnya, dia menambahkan bahwa perlu adanya suatu kerangka normatif yang didasari atas kewajiban moral yang mendasari hubungan antara negara maju dan negara berkembang yang tidak setara. Untuk hal ini, dia menyatakan:

a key element of the developing world's trade agenda, plays a central role in satisfying the moral obligations that wealthier states owe poorer states as a matter of distributive justice. Seen in this light, the principle of special and differential treatment is more than just a political accommodation: it reflects a moral obligation stemming from the economic inequality among states.

Berdasarkan penelaahan Garcia dalam bukunya *Trade and Inequality: Economic, Justice and The Developing World* dikemukakan bahwa ketidaksejajaran lingkungan internasional dalam bidang sosial dan ekonomi hanya dapat dikatakan sebagai suatu keadaan yang adil dalam hal ketidaksejajaran tersebut memberikan suatu keadaan yang lebih baik bagi negara-negara yang kurang beruntung dalam bidang sosial dan ekonomi tersebut.²⁹

Pernyataan ini diperkuat dengan adanya prinsip *special and differential treatment*. Dihubungkan dengan keadaan Indonesia sebagai Negara berkembang, prinsip tersebut pada dasarnya memberikan hak pengecualian atau hak istimewa kepada negara berkembang dalam hal akses pasar di bidang perdagangan internasional dan perlindungan pasar bagi produk dalam negerinya agar dapat bersaing dengan negara-negara maju.³⁰

²⁸ Frank J. Garcia (1), "Trade And Inequality: Economic Justice And The Developing World", *Michigan Journal of International Law*, (2000). hal.20

²⁹ Joost Pauwelyn, *Trade Inequality and Justice: Toward a Liberal Theory of Just Trade*, (New York: The George International Law Review, 2005), hal. 1

³⁰ Frank J Garcia, *Trade, Inequality, and Justice: Toward a Liberal Theory of Just Trade*, (New York: Transnational Publishers, 2003)., hal. 31.

Selanjutnya Frank J Garcia mengembangkan pemikiran mengenai *Theory of Justice* yang terdiri dari 3 (tiga) kategori, yaitu utilitarian, libertarian, dan egalitarian. Ketiga kategori tersebut bila dihubungkan dengan bidang perdagangan internasional memiliki ciri-ciri sebagai berikut:³¹

1. Hukum perdagangan internasional yang adil harus dirumuskan sedemikian rupa untuk melindungi kesetaraan moral seluruh individu yang terpengaruh olehnya. Hal ini meliputi komitmen terhadap *free trade* sebagai prinsip ekonomi guna mempertahankan prasyarat liberal bagi keadilan;
2. Teori liberal tentang perdagangan yang adil memprasyaratkan bahwa hukum perdagangan internasional harus beroperasi sedemikian rupa untuk kepentingan negara-negara yang paling tidak diuntungkan, dengan demikian digaribawahi pentingnya prinsip *special and differential treatment* sebagai justifikasi bagi hukum perdagangan internasional sehingga setiap pihak mendapatkan *the same playing field*;
3. *Liberal justice* memprasyaratkan bahwa hukum perdagangan internasional tidak mengorbankan hak-hak asasi manusia dan perlindungan yang efektif terhadap hak-hak asasi manusia dalam rangka pencapaian keuntungan.

Pada dasarnya *Theory of Justice* dibutuhkan dalam hukum perdagangan internasional paling tidak untuk tiga hal. Pertama, secara normatif adalah untuk menghindari konflik dan kerancuan institusional maupun doktrinal. Kedua, untuk memulihkan keadaan-keadaan akibat kegagalan-kegagalan dalam penerapan *free trade*. Ketiga, sebagai penekanan bahwa kewajiban-kewajiban moral liberal harus diterapkan sama, baik terhadap peraturan-peraturan yang mengatur hubungan-hubungan domestik maupun terhadap hubungan perdagangan internasional yang mengatur transaksi-transaksi dengan para mitra dagang asing.

Adapun keterikatan Indonesia pada *Agreement on Agriculture* WTO yaitu melalui Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1994 tentang ratifikasi pembentukan WTO. Suatu perjanjian perdagangan internasional mengikat berdasarkan kesepakatan para pihak yang membuatnya. Oleh karena itu,

³¹ Agus Brotosusilo, *Globalisasi Ekonomi dan Perdagangan Internasional: Studi tentang Kesiapan Hukum Indonesia Melindungi Produksi Dalam Negeri Melalui Undang-Undang Anti Dumping dan Safeguards*, (Disertasi Doktor Universitas Indonesia, Jakarta, 2006), hal. 9.

sebagaimana halnya perjanjian pada umumnya, perjanjian perdagangan internasional hanya mengikat suatu negara apabila negara tersebut sepakat untuk menandatangani atau meratifikasinya.³²

Bagi Indonesia, Undang-Undang yang secara eksplisit menyatakan kewajiban mewujudkan ketahanan pangan adalah Undang Undang Nomor 7 Tahun 1996 tentang Pangan. Undang-Undang tersebut menjelaskan konsep ketahanan pangan, komponen, serta para pihak yang harus berperan dalam mewujudkan ketahanan pangan. Secara umum Undang-Undang tersebut mengamanatkan bahwa pemerintah bersama masyarakat wajib mewujudkan ketahanan pangan. Undang-Undang tersebut telah dijabarkan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 68 Tahun 2002 tentang Ketahanan Pangan yang antara lain membahas tentang ketersediaan pangan, distribusi dan konsumsi pangan Indonesia.

Berikut beberapa definisi ketahanan pangan:

1. Undang-Undang Pangan No.7 Tahun 1996: kondisi terpenuhinya kebutuhan pangan bagi rumah tangga yang tercermin dari tersedianya pangan secara cukup, baik dari jumlah maupun mutunya, aman, merata dan terjangkau.
2. USAID: kondisi ketika semua orang pada setiap saat mempunyai akses secara fisik dan ekonomi untuk memperoleh kebutuhan konsumsinya untuk hidup sehat dan produktif.
3. FAO: situasi dimana semua rumah tangga mempunyai akses baik fisik maupun ekonomi untuk memperoleh pangan bagi seluruh anggota keluarganya, dimana rumah tangga tidak beresiko mengalami kehilangan kedua akses tersebut.
4. FIVIMS: kondisi ketika semua orang pada segala waktu secara fisik, social dan ekonomi memiliki akses pada pangan yang cukup, aman dan bergizi untuk pemenuhan kebutuhan konsumsi dan sesuai dengan selera (food preferences) demi kehidupan yang aktif dan sehat.
5. Mercy Corps: keadaan ketika semua orang pada setiap saat mempunyai akses fisik, sosial, dan ekonomi terhadap terhadap kecukupan pangan, aman dan

³² Huala Adolf, *op.cit.*, hlm. 78

bergizi untuk kebutuhan gizi sesuai dengan selernya untuk hidup produktif dan sehat.³³

Merlinda D. Ingco, Donald Mitchell, and John D. Nash

Food security can be analyzed at the global, regional, national, household, or individual level. Indicators of food security that are considered proxies for three measures of food security at the national level: food availability, access, and utilization. The indicators are summarized below

- a. *Food production per capita is a measure of a country's ability to feed its population.*
- b. *The ratio of total exports to food imports is a measure of a country's ability to finance its food import from its total export revenues.*
- c. *Calories per capita and protein per capita are used to estimate consumption levels and therefore food availability at the national level.*
- d. *Nonagricultural population is used to analyze the nonagricultural sector in assessing how a country may be affected by changes in trade and agricultural policies and the potential distributive impact on the urban/rural population.³⁴*

1.4.2 Kerangka Konseptual

Guna mengetahui dan memahami maksud dari judul desain penelitian akhir ini dan untuk mempermudah dalam membahas permasalahan serta untuk menghindari penafsiran yang berbeda, maka peneliti perlu menjelaskan beberapa konsep yang berkaitan dengan judul desain penelitian ini, batasan pengertiannya adalah:

- a. Tinjauan Yuridis yaitu kajian yang didasarkan pada ketentuan-ketentuan hukum yang berlaku. Dalam hal ini penelitian didasarkan pada ketentuan-ketentuan WTO khususnya *Agreement on Agriculture* dan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1996 tentang Pangan serta Peraturan Pemerintah Nomor 68 Tahun 2002 tentang Ketahanan Pangan.

³³ Nuhfil Hanani AR, Pengertian Ketahanan Pangan, <http://nuhfil.lecture.ub.ac.id/?s=PENGERTIAN+KETAHANAN+PANGAN>, hlm. 21-22. Diunduh pada tanggal 6 April 2012, pukul 21:10.

³⁴ Merlinda D. Ingco and John D. Nash, ed., *Agriculture and the WTO Creating A Trading System for Development*, A copublication of The World Bank and Oxford University Press, 2004, hlm. 182.

- b. *Agreement on Agriculture* (AoA) merupakan perjanjian pertanian yang tak terpisahkan dari dokumen WTO. Persetujuan Bidang Pertanian bertujuan untuk melakukan reformasi perdagangan dalam sektor pertanian dan membuat kebijakan-kebijakan yang lebih berorientasi pasar, adil dan lebih dapat diprediksi.³⁵
- c. *World Trade Organization* (WTO) adalah organisasi multilateral negara-negara yang mengatur jalannya perdagangan dunia yang secara resmi mulai beroperasi pada 1 Januari 1995. Secara institusional WTO sebagai kelanjutan dari GATT (*General Agreement on Tariffs and Trade*) yang telah dibentuk sejak tahun 1947. Perlu diketahui bahwa lahirnya WTO dari GATT merujuk pada putaran perundingan ke-8 disebut dengan Putaran Uruguay. Putaran yang dimulai pada tahun 1986 merujuk pada kesepakatan yang diambil di Uruguay, dan berakhir pada Maret 1994 di Marrakesh, Maroko. Pada saat itulah organisasi GATT diubah namanya menjadi WTO.³⁶
- d. Ketahanan Pangan berdasarkan Undang-Undang Nomor 7 tahun 1996 Pasal (1) butir 17 adalah kondisi terpenuhinya pangan bagi rumah tangga yang tercermin dari tersedianya pangan yang cukup, baik jumlah maupun mutunya, aman, merata, dan terjangkau.

1.5 Metodologi Penelitian

1.5.1 Tipe Penelitian

Penelitian dalam tesis ini merupakan penelitian yuridis normatif, yaitu penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder belaka melalui studi dokumen. Penelitian yuridis normatif mencakup penelitian terhadap asas-asas hukum, penelitian terhadap sistematik hukum, penelitian terhadap sinkronisasi vertikal dan horizontal, perbandingan hukum dan sejarah hukum. Penelitian ini bersifat deskriptif analisis, metode penelitian ini dipergunakan untuk membuat uraian secara jelas, sistematis, nyata dan tegas yang

³⁵The Agriculture Agreement: new rules and commitments http://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/agrm3_e.htm, diunduh pada tanggal 6 April 2012, pukul 19:42.

³⁶What is the World Trade Organization? http://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/fact1_e.htm, diunduh pada tanggal 6 April 2012, pukul 19:45.

kemudian dianalisa untuk mendapatkan fakta-fakta yang diinginkan. Kemudian untuk melihat pengaruh ketentuan-ketentuan AoA dalam WTO terhadap ketentuan kebijakan ketahanan pangan Indonesia.

1.5.2 Pendekatan yang Digunakan

Penelitian ini menggunakan pendekatan historis (*historical approach*) dan juga pendekatan perundang-undangan (*statute approach*). Pendekatan historis dilakukan dalam kerangka pembahasan sejarah mengenai awal mula perjanjian perdagangan internasional berupa GATT dan WTO yang kemudian melahirkan *Agreement on Agriculture*. Pendekatan perundang-undangan dengan mengkaji tinjauan yuridis *Agreement on Agriculture* dalam WTO terhadap kebijakan ketahanan pangan Indonesia melalui Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1996 tentang Pangan dan Peraturan Pemerintah Nomor 68 Tahun 2002 tentang Ketahanan Pangan.

1.5.3 Pengumpulan Bahan Hukum

Teknik yang digunakan dalam pengumpulan bahan hukum yaitu dengan Studi Kepustakaan, penelitian kepustakaan ini bertujuan untuk memperoleh data sekunder yang meliputi bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder:

- (1) Bahan Hukum Primer, *General Agreement on Tariffs and Trade* (GATT), *World Trade Organization* (WTO), dan *Agreement on Agriculture* (AoA), Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1996 tentang Pangan dan Peraturan Pemerintah Nomor 68 Tahun 2002 tentang Ketahanan Pangan.
- (2) Bahan Hukum Sekunder, bahan hukum yang menjelaskan atau menjabarkan bahan hukum primer yaitu kebijakan ketentuan pangan nasional sebagai tindak lanjut dari Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1996 tentang Pangan dan Peraturan Pemerintah Nomor 68 Tahun 2002 tentang Ketahanan Pangan antara lain lebih berupa textbook, buku-buku, jurnal-jurnal, surat kabar, tulisan ilmiah, dan bahan-bahan lainnya yang ada relevansinya dengan masalah yang akan diteliti.

Selanjutnya bahan hukum tersier, yaitu bahan hukum yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder seperti:

- a. Kamus besar bahasa Indonesia
- b. *Black's law dictionary*
- c. *Encyclopedia of international law*

1.5.4 Analisis Bahan Hukum

Adapun metode analisa data dilakukan dengan analisa kualitatif, yaitu suatu cara pendekatan dengan menghubungkan faktor-faktor dan gejala-gejala yang berhubungan dengan penelitian sehingga didapatkan hasil atau jawaban yang sesuai dengan tujuan yang ingin dicapai.

1.6 Sistematika Penulisan

Sistematika penulisan dalam desain penelitian akhir ini peneliti bagi dalam 5 bab dan setiap bab dibagi dalam beberapa sub bab, yaitu:

BAB I : PENDAHULUAN

Dalam bab ini akan diuraikan tentang Latar Belakang, Perumusan Masalah, Tujuan dan Manfaat Penelitian, Metode Penelitian, Kerangka Teoritis dan Konseptual, Sistematika Penulisan.

BAB II : PERJANJIAN PERTANIAN DALAM *WORLD TRADE ORGANIZATION*

Dalam bab ini akan diuraikan mengenai sekilas *World Trade Organization*, serta latar belakang masuknya perjanjian pertanian ke dalam WTO.

BAB III : DASAR PENGATURAN KEBIJAKAN KETAHANAN PANGAN INDONESIA

Dalam bab ini akan diuraikan mengenai ketahanan pangan dan dasar kebijakan ketahanan pangan Indonesia.

BAB IV : PENGARUH AGREEMENT ON AGRICULTURE (AoA) TERHADAP KEBIJAKAN KETAHANAN PANGAN INDONESIA

Dalam bab ini akan diuraikan mengenai *Agreement on Agriculture* (AoA) yg diatur di dalam perjanjian WTO dan pengaruhnya terhadap kebijakan ketahanan pangan Indonesia.

BAB V : PENUTUP

Pada bab ini akan diambil kesimpulan dari uraian-uraian sebelumnya, sehingga dari kesimpulan tersebut diberikan rekomendasi yang berguna untuk menambah wawasan/pemahaman mengenai tinjauan yuridis *Agreement on Agriculture* (AoA) dalam WTO terhadap kebijakan ketahanan pangan Indonesia.



BAB II

PERJANJIAN PERTANIAN DALAM *WORLD TRADE ORGANIZATION*

2.1. Sekilas *World Trade Organization*

World Trade Organization (WTO) atau Organisasi Perdagangan Dunia adalah badan antar-pemerintah, yang mulai berlaku 1 Januari 1995. Tugas utamanya adalah mendorong perdagangan bebas, dengan mengurangi dan menghilangkan hambatan-hambatan perdagangan seperti tarif dan non tarif (misalnya regulasi); menyediakan forum perundingan perdagangan internasional; penyelesaian sengketa dagang dan memantau kebijakan perdagangan di negara-negara anggotanya.³⁷

WTO merupakan metamorfosis dari Perjanjian Umum Bea Masuk dan Perdagangan atau GATT (*General Agreement on Tariffs and Trade*) yang didirikan tahun 1947, sebagai bagian dari kesepakatan di Bretton Woods, Amerika. Sejak 1947 ada tujuh perundingan dagang dimana Putaran Uruguay adalah perundingan paling akhir yang terpanjang (berlangsung dari September 1986 hingga April 1994), rumit dan penuh kontroversi sebelum melahirkan WTO.³⁸

Berbeda dengan GATT yang menyusun aturan main di bidang perdagangan internasional, tetapi bukan sebuah institusi; sementara metamorfosisnya yaitu WTO adalah sebuah institusi dengan aturan yang jelas serta daya penegakan yang kuat. Dengan disahkan berdirinya WTO, maka semua kesepakatan perjanjian GATT kemudian diatur di dalam WTO plus isu-isu baru yang sebelumnya tidak diatur seperti perjanjian TRIPs (Hak atas Kekayaan Intelektual yang terkait dengan perdagangan), Jasa (GATS mengenai sektor jasa), dan aturan investasi (TRIMs).³⁹

WTO mempunyai anggota 149 negara serta 32 negara pengamat yang sudah mendaftar untuk menjadi anggota. Perjanjian WTO mengikat secara hukum. Negara anggota yang tidak mematuhi perjanjian bisa diadakan oleh negara anggota lainnya karena merugikan mitra dagangnya, serta menghadapi

³⁷ *Op.Cit.* hal.2

³⁸ *ibid.*, hal. 22-23

³⁹ Huala Adolf, *Op.Cit.*, hal. 107-108

sanksi perdagangan yang diberlakukan oleh WTO. Karena itu sistem WTO bisa sangat dominan terhadap anggotanya dan mampu memaksakan aturan-aturannya, karena anggota terikat secara legal (*legally-binding*) dan keputusannya *irreversible* artinya tidak bisa ditarik kembali.

WTO mengadakan Konferensi tingkat Menteri (KTM) dua tahun sekali. Konferensi Tingkat Menteri pertama diadakan di Singapura tahun 1996, kedua di Geneva tahun 1998 dan sidang ketiga di Seattle, AS tanggal 30 November hingga 3 Desember 1999 dan merupakan sidang terakhir sebelum milenium ketiga. Sidang ketiga ini gagal menyusun Deklarasi Menteri karena dua hal, *blockade* para demonstran di luar gedung pertemuan sehingga para delegasi tidak bisa hadir dan perbedaan pandangan yang tajam di ruang sidang antara delegasi dari negara-negara berkembang dan negara-negara maju.⁴⁰

Konferensi Tingkat Menteri ke IV diselenggarakan di Doha Qatar, yang menghasilkan Deklarasi Doha sering juga disebut sebagai Deklarasi Pembangunan Doha atau *Doha Development Agenda* dan Deklarasi Doha untuk Kesehatan Publik. Konferensi Tingkat Menteri ke-V diadakan di Cancun Meksiko. Konferensi Tingkat Menteri ke-V ini juga gagal karena sidang mengalami kebuntuan akibat perbedaan pandangan antara negara-negara maju dan negara berkembang mengenai isu-isu baru (kebijakan kompetisi, investasi, pengadaan barang untuk pemerintah; fasilitasi perdagangan). Konferensi Tingkat Menteri ke-VI diadakan di kota Hongkong China pada Desember 2005 yang menghasilkan deklarasi menteri untuk menyelesaikan putaran Doha.

WTO mempunyai mandat yang luar biasa dalam mengelola ekonomi global untuk kepentingan perusahaan multinasional (MNC) serta negara maju. Mandat WTO adalah menciptakan, dan menjalankan peraturan perdagangan bebas menuju “dunia tanpa batas negara”. Akibatnya WTO mempunyai kekuasaan tidak hanya judicial tetapi juga legislatif. Artinya, hukum dan kebijakan nasional haruslah bersesuaian dengan perjanjian WTO, dan bila belum sesuai perlu disesuaikan.

WTO adalah organisasi yang berbasiskan ‘aturan-aturan main atau *rules*’ yang merupakan hasil perundingan. Aturan tersebut disebut juga ‘perjanjian

⁴⁰ Hira Jhamtani, *Op. Cit.*, hal. 10-11

atau kesepakatan (*agreements*). Di atas kertas, perjanjian tersebut haruslah dihasilkan dari serangkaian perundingan yang dilakukan oleh semua negara anggota, dan mencerminkan kebutuhan anggota (*member driven*). Realitasnya, perundingan dan penyusunan naskah awal kesepakatan ditentukan oleh faktor lain, yaitu kekuatan politik negara-negara anggota. Di dalam WTO dikenal ada “*power bloc* (kelompok kekuasaan)” yang disebut *quad* atau lazim dikenal dengan “Gang Empat” yang terdiri dari Uni Eropa, Jepang, Amerika Serikat dan Kanada. Walaupun pengambilan keputusan berdasarkan konsensus tetapi kekuasaan riil di tangan negara-negara besar tersebut.⁴¹

Arus barang, investasi dan jasa dibiarkan bebas tetapi arus teknologi dan tenaga kerja dibatasi, sementara dua hal terakhir diperlukan oleh negara sedang berkembang. Perjanjian WTO dianggap paling tinggi derajatnya oleh negara sehingga menegaskan semua perjanjian internasional lain, termasuk perjanjian lingkungan hidup. Demikian pula peran pemerintahan serta negara di tingkat lokal dan nasional dikalahkan oleh peran pasar dan perdagangan. Dapat diadakan pengaduan terhadap suatu negara (*non-compliance*) serta pengenaan sanksi berupa penalti dan retaliasi silang yang punya pengaruh luas.

Disiplin dalam WTO mengikat secara hukum terhadap pemerintah yang sekarang maupun pemerintah di masa depan. Jadi meskipun sebuah partai politik oposisi kemudian menang, ia tidak bisa menjalankan kebijakan baru yang bertentangan dengan aturan-aturan WTO. Dengan demikian suatu negara tidak lagi mempunyai banyak pilihan kebijakan ekonomi. Berikut dipaparkan tugas dan fungsi WTO.

⁴¹ *Ibid.*, hal. 44

2.1.1. Tujuan dan Fungsi WTO⁴²

WTO memiliki beberapa tujuan penting, yaitu:

- 1) Mendorong arus perdagangan antar negara, dengan mengurangi dan menghapus berbagai hambatan yang dapat mengganggu kelancaran arus perdagangan barang dan jasa;
- 2) Memfasilitasi perundingan dengan menyediakan forum negosiasi yang lebih permanen. Hal ini mengingat bahwa perundingan perdagangan internasional dimasa lalu prosesnya sangat kompleks dan memakan waktu.⁴³

Tujuan penting lainnya adalah untuk penyelesaian sengketa, mengingat hubungan dagang sering menimbulkan konflik-konflik kepentingan.

Fungsi utama WTO adalah untuk memberikan kerangka kelembagaan bagi hubungan perdagangan antara negara anggota dalam implementasi perjanjian dan berbagai instrumen hukum termasuk yang terdapat di dalam *Annex* Persetujuan WTO. Secara khusus, berdasarkan Pasal III Persetujuan WTO ditegaskan 5 (lima) fungsi WTO yaitu:⁴⁴

- 1) Implementasi dari Persetujuan WTO;
- 2) Forum untuk perundingan perdagangan;
- 3) Penyelesaian sengketa;
- 4) Mengawasi kebijakan perdagangan;
- 5) Kerjasama dengan organisasi lainnya.

2.1.2. Persetujuan-persetujuan WTO

Persetujuan-persetujuan dalam WTO mencakup barang, jasa, dan kekayaan intelektual yang mengandung prinsip-prinsip utama liberalisasi. Di dalamnya terdapat berbagai komitmen negara-negara untuk membuka pasar dan menurunkan tarif dan hambatan perdagangan lainnya secara individual. Dalam persetujuan WTO juga terdapat ketentuan penyelesaian sengketa antar negara anggota dan perlakuan khusus dan berbeda (*special and differential treatment*) untuk negara-negara berkembang. Sebagai konsekuensinya, negara-negara

⁴² Hidayat, Mochamad Slamet. et.al. *Op. Cit.*, hal. 1.

⁴³ *ibid.*

⁴⁴ H.S. Kartadjoemena, *GATT, WTO dan Hasil Uruguay round.* hal.37-38

anggota diminta membuat kebijakan-kebijakan perdagangan yang transparan yang merujuk pada ketentuan-ketentuan yang dipakai dalam WTO, sebagaimana yang diuraikan dibawah ini:

1) Persetujuan Bidang Pertanian

Pertanian menjadi perhatian utama dalam negosiasi perdagangan karena selama ini disadari sering terjadi distorsi perdagangan atas produk-produk pertanian karena pengenaan kouta impor dan pemberian subsidi domestik maupun subsidi ekspor.

Tujuan persetujuan bidang pertanian adalah untuk melakukan reformasi perdagangan dalam sektor pertanian dan membuat kebijakan-kebijakan yang lebih berorientasi pasar.⁴⁵

2) Persetujuan Mengenai Tekstil

Sejak tahun 1974 sampai berakhirnya Putaran Uruguay, perdagangan tekstil diatur oleh MFA (*Multifibre Arrangement*), suatu kerangka kerja perjanjian bilateral atau aksi unilateral yang membentuk sistem kuota impor ke negara-negara yang industrinya sedang menghadapi kerugian akibat peningkatan impor yang cepat. Sejak tahun 1995, Persetujuan WTO di bidang Tekstil dan Pakaian Jadi (*Agreement on Textiles and Clothing/ATC*) menggantikan MFA.⁴⁶

3) Persetujuan Bidang Jasa

The General Agreement on Trade in Service (GATS) adalah peraturan mengikat pertama yang mencakup perdagangan internasional dalam sektor jasa. GATS beroperasi dalam tiga tingkatan:

- (a) Teks utama berisikan prinsip-prinsip umum dan berbagai kewajiban;
- (b) Lampiran (*annexes*) yang terdiri dari peraturan untuk sektor-sektor khusus;
- (c) Komitmen negara-negara anggota untuk membuka akses bagi pasar mereka.⁴⁷

4) Hak Atas Kekayaan Intelektual (HAKI)/TRIPs

Putaran Uruguay menghasilkan Persetujuan WTO mengenai Hak Atas Kekayaan Intelektual yang terkait dengan perdagangan (*Agreement on Trade*

⁴⁵ *Ibid.*, hal. 25.

⁴⁶ *Ibid.*, hal. 29.

⁴⁷ *Ibid.*, hal. 30.

Related Aspects of Intellectual Property Rights/TRIPs). Persetujuan tersebut mencakup 5 (lima) hal, yaitu:

- (a) Prinsip-prinsip dasar sistem perdagangan dan persetujuan bidang HAKI (*principles*);
- (b) Perlindungan yang cukup terhadap HAKI (*protection*);
- (c) Penegakan hukum bidang HAKI (*enforcement*);
- (d) Penyelesaian sengketa (*dispute settlement*);
- (e) Pengaturan khusus yang diberlakukan selama periode transisi (*special transitional arrangement*).⁴⁸

5) Anti-Dumping, Subsidi dan Tindakan Pengamanan (*Safeguards*)

Peraturan-peraturan anti-dumping yang berlaku sekarang adalah hasil revisi dari Putaran Tokyo, dimana tidak semua anggota GATT menjadi pihak dan merupakan hasil Putaran Uruguay. Persetujuan WTO Anti-Dumping memuat beberapa modifikasi sebagai berikut:

- (a) Peraturan yang lebih rinci untuk memperhitungkan tingkat dumping;
- (b) Prosedur yang terinci untuk memulai (*initiation*) dan melaksanakan investigasi;
- (c) Peraturan untuk implementasi dan jangka waktu pengenaan anti-dumping (yang biasanya berlaku selama 5 tahun);
- (d) Standar tertentu untuk penyelesaian sengketa anti-dumping.⁴⁹

Persetujuan subsidi dan tindakan-tindakan imbalan (*Agreement on Subsidies and Countervailing Measures*) memuat aturan mengenai subsidi dan tindakan-tindakan yang dapat dilakukan untuk “melawan” tindakan subsidi yang dilakukan negara lain dengan mengenakan bea masuk tambahan.

Persetujuan WTO yang dikenal dengan sebutan *Agreement on Safeguards* (tindakan pengamanan) memuat ketentuan bahwa negara anggota tidak boleh memberlakukan kebijakan *Voluntary Export Restrain* (VER) atau *Orderly Marketing Arrangement* (OMA), atau tindakan pengaturan ekspor-impor lainnya yang sejenis dengan VER atau OMA. Tindakan pengamanan dapat dilakukan jika terjadi kenaikan impor yang luar biasa ataupun karena terjadi kenaikan pangsa impor akibat mengecilnya pasar.

⁴⁸ *Ibid.*, hal. 35.

⁴⁹ *Ibid.*, hal. 40.

6) Hambatan Non-Tarif

WTO juga mempunyai persetujuan-persetujuan untuk mengatasi kendala teknis, birokrasi dan peraturan yang menghambat perdagangan seperti:

- (a) Peraturan-peraturan teknis dan standarisasi (*technical regulations and standards*);
- (b) Lisensi impor (*import licensing*);
- (c) Pemeriksaan sebelum pengapalan (*pre-shipment inspection*);
- (d) Aturan mengenai asal produk (*rules of origin*);
- (e) Tindakan-tindakan yang terkait dengan investasi (*investment measure*).⁵⁰

7) Persetujuan Plurilateral

Ada 4 (empat) persetujuan yang dinegosiasikan dalam Putaran Tokyo yang hanya ditandatangani oleh sebagian kecil anggota saja dan tidak bersifat mengikat bagi seluruh anggota WTO, yang disebut persetujuan plurilateral. Empat persetujuan tersebut adalah:

- (a) Perdagangan pesawat sipil (*trade in civil aircraft*);
- (b) Pengadaan/pembelian pemerintah (*government procurement*);
- (c) Produk susu olahan (*dairy product*);
- (d) Daging olahan (*bovine meat*).⁵¹

Kesepakatan perdagangan multilateral pertama yang diakui dunia adalah Perjanjian Umum tentang Tarif dan Perdagangan (*General Agreement on Tariffs and Trade – GATT*) pada tahun 1948. Sejak tahun 1948-1994, GATT mengadakan 7 (tujuh) putaran perundingan perdagangan multilateral dengan tujuan memfasilitasi perdagangan internasional. Putaran Uruguay memakan waktu tujuh setengah tahun atau hampir 2 (dua) kali dari rencana jadwal semula, dengan 123 negara yang ikut berpartisipasi menyetujui suatu paket pemotongan atas bea masuk terhadap produk-produk tropis dari negara berkembang, penyelesaian sengketa, dan menyepakati agar para anggota memberikan laporan reguler mengenai kebijakan perdagangan. Adapun persetujuan-persetujuan pada Organisasi Perdagangan Internasional mencakup persetujuan bidang pertanian, persetujuan mengenai tekstil, persetujuan bidang jasa, hak atas kekayaan intelektual, anti-dumping, hambatan non-Tarif, dan persetujuan plurilateral.

⁵⁰ *Ibid.*, hal 42.

⁵¹ *Ibid.*, hal. 45.

2.2. Perjanjian Pertanian Dalam *World Trade Organization*

Uruguay Round menjadi putaran yang paling penting dalam sistem perdagangan internasional dibawah GATT. Putaran terakhir sekaligus terpanjang yang berlangsung sejak tahun 1986-1994 ini menjadi penting karena beberapa hal. Pertama, bila dalam perundingan sebelumnya, mulai dari *Geneva Round* 1947 sampai *Geneva Round* 1986, cakupan perundingan berkisar pada masalah tariff dan non-tariff. maka pada *Uruguay Round* telah meluas yaitu mencakup GATT⁵², GATS (*General Agreement on Trade and Services*)⁵³ dan TRIPs.⁵⁴ Hal kedua adalah pembentukan WTO yang resmi berlaku 1 Januari 1995. WTO hadir sebagai institusi yang mengikat secara hukum (*legally binding*) dengan aturan main yang jelas, memiliki badan penyelesaian sengketa (*dispute settlement body*) serta keputusan yang bersifat *irreversible* (tidak dapat ditarik kembali).

Sejak era Organisasi Perdagangan Dunia (WTO) berjalan, ada 2 (dua) perubahan penting yang perlu diamati, yaitu: *pertama*, Harga komoditas pangan merosot tajam dalam nilai US\$. *Kedua*, Terjadinya pergeseran pola produksi komoditas pangan dari negara-negara yang kurang memiliki keunggulan komparatif ke negara-negara yang memiliki keunggulan komparatif tinggi. Dengan demikian, Liberalisasi perdagangan telah membawa kesulitan baru bagi petani kecil di negara berkembang.⁵⁵

Lahirnya WTO, 1 januari 1995, menggantikan GATT, secara otomatis membawa sektor pertanian masuk dalam kerangka perdagangan multilateral lewat *Agreement on Agriculture* (AoA). Tujuan dari AoA ini pada dasarnya adalah untuk memperluas liberalisasi perdagangan di bidang pertanian dan secara bertahap mengurangi distorsi perdagangan sesuai dengan aturan di dalam

⁵²GATT mengatur perdagangan dan liberalisasi barang, termasuk di dalamnya pertanian (*agriculture*), keamanan pangan dan standar kesehatan hewan dan tanaman (*sanitary and phytosanitary*), tekstil dan pakaian jadi (*textile and clothing*), standar produk (*technical barriers to trade*), tindakan investasi yang terkait dengan perdagangan (TRIMs), tindakan anti dumping (*anti-dumping*), penilaian pabean (*custom valuation*), pemeriksaan sebelum pengapalan (*pre-shipment inspection*), ketentuan asal barang (*rules of origin*), lisensi impor (*import licensing*), subsidi dan tindakan imbalan (*subsidies and countervailing measures*), dan tindakan pengamanan (*safeguards*)

⁵³GATS mengatur perdagangan jasa, meliputi pergerakan tenaga kerja (movement of natural persons), transportasi udara (air transportation), jasa keuangan (financial services), perkapalan (shipping), dan telekomunikasi (telecommunication).

⁵⁴TRIPs mengatur perdagangan yang terkait dengan haKi (hak kekayaan intelektual).

⁵⁵Beddu Amang, *Harga Pangan Merosot Tajam Dalam Era WTO*, Warta intra Bulog No.07/XXV/Pebruari/2000, hal. 5

GATT.⁵⁶ Aturan yang dimaksud adalah bahwa jenis proteksi yang bersifat kuantitatif tidak diperbolehkan dan proteksi tersebut harus diterapkan secara non-diskriminasi sesuai asas *most favored nations*.⁵⁷

Seperti diketahui, ekspor negara berkembang lebih banyak berupa bahan mentah produk pertanian. Hanya ada 2 (dua) perjanjian yang menguntungkan negara sedang berkembang yang berhasil masuk ke dalam WTO, yaitu pertanian dan tekstil. Aspek positif dari *Agreement on Agriculture* (AoA) adalah dengan masuknya pertanian dalam peraturan perdagangan multilateral, maka negara maju yang selama ini mensubsidi produksi dan ekspor pertanian harus tunduk pada peraturan menghapuskan segala distorsi perdagangan, diantaranya adalah dengan mengurangi subsidi tersebut.⁵⁸

Negara maju sebagai penghasil dan eksportir besar hasil pertanian, selama ini memberlakukan proteksi ketat, memberikan subsidi besar kepada para petani mereka, dan menyediakan subsidi ekspor. Hal ini merugikan negara pengekspor hasil pertanian lainnya, terutama negara-negara miskin dan berkembang yang memiliki kemampuan sumber daya terbatas. Kepentingan negara berkembang berbeda dari negara maju. Keunggulan banding Dunia Ketiga umumnya adalah ekspor hasil pertanian dalam bentuk bahan mentah atau bahan baku untuk diolah lebih lanjut. Ekspor komoditas semacam ini sering menjadi satu-satunya sumber devisa bagi negara tertentu, tetapi harganya di pasar internasional sering berfluktuatif tanpa dapat dikendalikan.

Pada dasarnya, *Agreement on Agriculture* (AoA) mengandung 3 (tiga) unsur utama, yaitu:⁵⁹

1. Pengurangan subsidi ekspor;
2. Pengurangan dukungan (subsidi) dalam negeri;
3. Akses Pasar.

Perundingan yang berhubungan dengan akses pasar, antara lain membahas masalah bentuk formula penurunan tariff, penjabaran konsep *Special Product* (SP)

⁵⁶Lidya Christin Sinaga, *Isu pertanian dan Respon Masyarakat Sipil di Indonesia*, <http://jurnal.dikti.go.id/jurnal/detail/id/24:60016/q/pengarang:CHRISTIN%20/offset/0/limit/15> diunduh pada tanggal 20 April 2011, pukul 11.00.

⁵⁷Khudori, *Neoliberalisme Menumpas Petani* (Yogyakarta: Resist Book, 2004). hal. 60

⁵⁸ Mochamad Slamet Hidayat, *op.cit.*, hal.53.

⁵⁹ Hira Jhamtani, *op.cit.*, hal. 53.

dan *Special Safeguard Mechanism* (SSM) dalam framework, masalah *Sensitive Products* untuk negara maju, masalah *tariff capping*, *tariff quota*, *preferences*, *tropical products*, dan *newly acceded members*. Perundingan yang berhubungan dengan Subsidi Ekspor, antara lain meliputi penentuan kriteria untuk *parallelism* (penghapusan ekspor subsidi yang dilakukan secara paralel dengan penghapusan komponen subsidi pada kredit ekspor), aspek subsidi dari *State Trading Enterprises* (STE), *food aid* dan *differential export taxes* yang dapat diterima oleh negara-negara Eropa agar mereka bersedia menghapus seluruh subsidi ekspor, menentukan aspek subsidi dari STE, *food aid*, kredit ekspor dan masalah monitoring. Adapun perundingan mengenai Subsidi Domestik antara lain membahas masalah penentuan formula yang dapat memotong subsidi domestik secara progresif – semakin tinggi tingkat subsidi semakin besar pemotongannya, penerapan konsep *product specific* untuk subsidi dalam kategori *Amber Box* dan *Blue Box*, masalah pemotongan *de minimis* yang terkait dengan subsidi *Blue Box*, masalah disiplin, monitoring dan pengetatan aturan *Blue Box*, serta titik awal pemotongan *Blue Box* mengingat subsidi dalam kategori ini tidak di-bound.⁶⁰

2.2.1. Distorsi Perdagangan Produk Pertanian

Sekilas *Agreement on Agriculture* tampak seperti akan menghapus penyimpangan (distorsi) perdagangan produk pertanian, dan negara-negara berkembang diuntungkan dengan adanya akses pasar. Tetapi ketika perundingan pengurangan subsidi, Amerika Serikat dan Uni Eropa mengadakan perundingan terpisah yang menghasilkan *Blue Box* yaitu subsidi berupa pembayaran langsung ke petani, tetapi berkaitan dengan rencana membatasi produksi. Inilah salah satu ketimpangan yang terjadi dalam *Agreement on Agriculture*. Secara keseluruhan, *Agreement on Agriculture* menyajikan peraturan yang timpang dan juga tidak dipatuhi oleh negara-negara maju. Beberapa unsur ketimpangan dan ketidakpatuhan tersebut adalah:⁶¹

⁶⁰ *Ibid.*, hal. 54.

⁶¹ *Ibid.*, hal. 59.

1. Kewajiban tidak adil

Agreement on Agriculture mensyaratkan bahwa subsidi dan pembatasan impor harus dikurangi, sebanyak 36% dari nilai subsidi per produk para petani dan 21% dari volume pasar untuk negara maju. Padahal, tingkat subsidi dan tarif impor negara berkembang adalah sepertiga dari ketentuan tersebut. Artinya negara berkembang tidak dapat menggunakan tarif tinggi dan subsidi lebih besar di masa mendatang, bahkan harus menurunkan. Sebaliknya negara maju memberlakukan subsidi dan tarif tinggi dan walaupun harus menurunkan, tidak terlalu berarti. Negara maju selama ini memberlakukan tarif ekspor hingga 300-400% atas produk pertanian. Selain itu mereka bahkan melanggar tarif impor, dimana Amerika Serikat misalnya meningkatkan pajak hingga 350% untuk impor tembakau. Padahal petani di negara maju sudah terlalu lama dilindungi, pertama dengan subsidi, kedua dengan kontrol atas impor, lalu dengan tarif impor yang tinggi.⁶²

2. Subsidi yang timpang

Jepang, Amerika Serikat dan Uni Eropa mencakup 90% dari semua subsidi domestik di bidang pertanian di dunia. Walaupun mereka menurunkan atau menghapus subsidi dalam *amber box* yaitu subsidi yang secara langsung dianggap mengacaukan perdagangan, tetapi boleh diberikan untuk sementara dengan syarat akan dihapuskan secara bertahap; subsidi dalam *green box* yaitu subsidi yang tidak secara langsung mendukung produksi pertanian, yaitu dana untuk penelitian, penanganan penyakit tanaman, program lingkungan, dan penyimpanan pasokan pangan untuk menjamin ketahanan pangan dalam negeri; dengan ketentuan subsidi *blue box* meningkat yaitu subsidi berupa pembayaran langsung ke petani, tetapi berkaitan dengan rencana membatasi produksi. Pembayaran langsung, misalnya mencakup 23% dari subsidi di Amerika Serikat dan Uni Eropa, yaitu bahkan lebih tinggi dari pada tingkat subsidi di 1986 sebelum *Agreement on Agriculture* ditetapkan. Amerika Serikat dan Uni Eropa memberikan subsidi 15,7 milyar dolar Amerika Serikat pada 1995 hanya untuk gandum dan jagung. Sementara setengah juta petani jagung di Mindanao, Filipina yang pendapatannya

⁶² *Ibid.* hal. 59-60.

kurang dari US\$100 harus bersaing dengan jagung yang diimpor dari Amerika Serikat, dan ditanam oleh petani yang disubsidi. Pada tahun 2000, subsidi yang diperbolehkan mencapai 16 juta dolar, dua kali lipat dari tingkat 1995.⁶³

3. Produksi pangan domestik dan pertanian non-komersial

Agreement on Agriculture didasarkan pada pemikiran tentang perdagangan internasional yang terbuka dibidang pertanian, dimana supremasi harga merupakan keuntungan komparatif. Artinya, suatu negara harus mengimpor produk pertanian dari negara yang dapat memproduksinya dengan harga lebih murah. Secara teori perdagangan hal ini memang benar, tetapi bagaimana dengan ketahanan pangan di negara sedang berkembang? Negara kaya yang mempunyai cadangan devisa cukup memang bisa menggantungkan pangan pada impor, tetapi negara berkembang hampir selalu kekurangan devisa. Bagaimanapun juga, produksi pangan domestik tetap harus diadakan.⁶⁴

4. Pemaksaan lewat persyaratan IMF/Bank Dunia

Program penyesuaian struktural dari Bank Dunia dan IMF biasanya memberlakukan persyaratan liberalisasi di bidang pertanian yang sama dengan persyaratan WTO di atas. Apabila di WTO, pemenuhan syarat di atas bisa dirundingkan dengan mengajukan alasan ketahanan pangan, atau kepentingan nasional dan rakyat. Tetapi persyaratan pinjaman dari Bank Dunia dan IMF tidak dapat ditawar, walaupun bisa dihilangkan begitu sebuah negara tidak lagi berhutang. Perjanjian hutang pertama antara Indonesia dengan IMF (pada Januari 1998) adalah awal dari penurunan tarif impor untuk gandum, beras, gula, bawang putih.⁶⁵

Persetujuan Bidang Pertanian yang berlaku sejak tanggal 1 Januari 1995 bertujuan untuk melakukan reformasi kebijakan perdagangan di bidang pertanian dalam rangka menciptakan suatu sistem perdagangan pertanian yang adil dan berorientasi pasar. Program reformasi tersebut berisi komitmen-komitmen spesifik untuk mengurangi subsidi domestik, subsidi ekspor dan

⁶³ *Ibid.* hal. 60-61.

⁶⁴ *Ibid.* hal. 61-63.

⁶⁵ *Ibid.*, hal. 63-65.

meningkatkan akses pasar melalui penciptaan peraturan dan disiplin GATT yang kuat dan efektif.⁶⁶

Putaran Doha yang dimulai tahun 2001 telah mendorong liberalisasi perdagangan pertanian semakin tidak terbendung. Deputi Dirjen WTO menekankan strategi ketahanan pangan nasional harus diletakkan dalam kerangka perdagangan internasional sebagaimana diatur WTO. Berbagai fakta ini mengindikasikan bahwa ketahanan pangan merupakan konsep yang bias ke kepentingan Negara-negara maju dan perusahaan multinasional.

Untuk menciptakan perdagangan yang adil (*fair trade*) sebagaimana tercantum dalam pembukaan AoA “*is to establish a fair and market-oriented agricultural trading system...*”⁶⁷, AoA mencantumkan prinsip SDT (*Special and Differential Treatment*) dan *non-trade concerns* bagi Negara berkembang yang sejatinya dimaksudkan untuk menciptakan *level of playing field* yang sama antara Negara maju dan Negara berkembang. *Non-trade concerns* yang dimaksud itu meliputi perlindungan terhadap lingkungan, pengurangan kemiskinan, keamanan pangan, pembangunan pedesaan, dan lain-lain. Sedangkan SDT diwujudkan dalam dua bentuk penurunan tingkat proteksi yang lebih rendah dari Negara maju dan jangka waktu implementasi yang lebih panjang.⁶⁸ Adapun tiga hal yang diatur didalam AoA, yaitu:⁶⁹

⁶⁶Darianto Hartono, et.al., *Seri Terjemahan Persetujuan-Persetujuan WTO: Persetujuan Bidang Pertanian (Agreement on Agriculture/AoA)*, Direktorat Perdagangan dan Perindustrian Multilateral; Direktorat Jenderal Multilateral Ekonomi, Keuangan dan Pembangunan; Departemen Luar Negeri RI, Jakarta, tanpa tahun, hal. 1.

⁶⁷legal text Uruguay Round Agreement: Agreement on Agriculture http://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/14-ag_01_e.htm diunduh pada tanggal 19 april 2012, pukul: 22.20

⁶⁸ *Ibid.*, hala. 84

⁶⁹WWF. “Agriculture in the Uruguay Round: Implications for Sustainable Development in Developing Countries,” *Third World Resurgence* No. 100/101 (December, 98/99): “The WTO, Agriculture and Food Security,” hlm. 34-35 dalam Bonnie Setiawan, “Indonesia under AoA-WTO Regime,” www.globaljust.org.

2.2.2. Akses Pasar (*Market Access*)

Akses Pasar adalah konsep yang paling dasar dalam perdagangan internasional. Ini menggambarkan tentang barang atau jasa buatan lokal untuk bersaing dengan produk yang sama dipasar yang lain. Akses pasar dirancang dalam kerangka WTO yang diekspresikan sebagai perlindungan di border (*border measures*), seperti tariff dan non-tariff untuk barang dan jasa. Kebijakan perdagangan multilateral WTO diarahkan agar akses pasar dapat diprediksi sehingga lebih transparan, serta dirancang agar lebih liberal yaitu dengan tingkat tariff yang rendah.⁷⁰

Tariff adalah pajak yang dikenakan ditingkat border untuk barang yang masuk melalui wilayah pabean (*custom territory*). Kegunaan tariff tentu tidak tunggal, tetapi banyak, yaitu:⁷¹ *Pertama*, pemerintah memperoleh penerimaan melalui tariff. Bagi Negara berkembang, penerimaan tariff umumnya menjadi sumber pendapatan penting. *Kedua*, memberi perlindungan terhadap industry dalam negeri. Barang impor sejenis akan menjadi mahal setelah dikenakan tariff pada tingkat tertentu. Dengan cara itu maka harga hasil dari industry dalam negeri menjadi lebih kompetitif. Kebijakan tariff atau proteksi lainnya umum dilakukan oleh Negara industri yang kini telah menjadi Negara maju seperti EU, AS, Jepang dan Korea Selatan. UE banyak menerapkan tariff eskalasi, yaitu tingkat tariff lebih tinggi terhadap produk pertanian olahan namun lebih rendah bagi produk primer, untuk melindungi dan membantu industry pangan mereka. *Ketiga*, tingkat tariff yang dikenakan berbeda antara satu produk dengan produk lain. Tujuannya untuk mengalokasikan devisa yang terbatas ke arah yang diinginkan. Misalnya, tingkat tariff tinggi buat mobil mewah, sehingga harga produk menjadi mahal dan impor nya dapat ditekan. Dalam waktu yang sama, misalnya, pemerintah menerapkan tingkat tariff rendah untuk alat-alat pertanian yang belum mampu diproduksi di dalam negeri, seperti mesin penggilingan padi modern. Tujuannya adalah untuk mendorong perbaikan produksi dan kualitas beras dalam negeri.

⁷⁰M. Husein Sawit, *Liberalisasi Pangan Ambisi dan Reaksi dalam Putaran Doha WTO* (Lembaga Penerbit: Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia: Jakarta, 2007), hal. 16.

⁷¹Sawit. *Ibid.*

Mekanisme-mekanisme kunci dalam *Market Access* adalah membangun perdagangan dengan rezim tariff (*tariffication*), pengurangan tariff (*tariff reduction*), dan pengikatan besarnya tariff masing-masing produk pertanian (*binding of all agricultural tariffs*).⁷² Prosedur penentuan atau penerapan tarififikasi itu berpedoman pada metode yang telah disetujui juga dengan “*modalities*”⁷³. Modalitas ini tidak masuk dalam teks AoA, tetapi menjadi bagian dalam *the national schedules of commitments* sebagai lampiran dari *Marrakesh Protocol*.

Tarififikasi atau yang disebut *comprehensive tariffication* pada prinsipnya adalah mekanisme penarifan tanpa kecuali. Penarifan ini dilakukan dengan mengubah semua bentuk kebijakan *non-tariff measures* (NTM) menjadi tariff ekivalen. Artinya, proteksi di sektor pertanian sejatinya masih diperbolehkan, asalkan proteksi tersebut dalam bentuk tariff, tanpa harus mengurangi tingkat proteksinya. Ketentuan AoA itu selengkapnya adalah, “.....pengaturan jumlah import, pajak import, harga minimum import, pembebasan ijin import, yang semua kebijakan non-tarif itu dilakukan melalui *State Trading Enterprise (STE)*, pengendalian volume import dan yang serupa dalam ketentuan-ketentuan *GATT 1947*, tetapi tidak dilakukan dibawah ketentuan-ketentuan non-pertanian yang spesifik dari *GATT 1994* atau persetujuan perdagangan multilateral yang lain yang diatur dalam *Annex IA WTO*” (Article 4 (2) tentang *Market Access* dalam AoA), semua bentuk proteksi itu harus dikonversi.

Setiap Negara anggota WTO harus menerapkan konversi ini. Konversi ini dimaksudkan untuk mengurangi distorsi selama ini dinilai menghambat perdagangan produk-produk pertanian. Hambatan non tariff seperti, penetapan *quota*, *tariff quota* dan *voluntary export restraint* (pengendalian ekspor) secara

⁷²Sawit, M.H., K. Partini, dan A. D. Indiarjo, (2003), *Notifikasi Produk Pertanian di WTO dan de Minimis untuk Beras*, Jakarta: Bulog. Dalam versi sedikit berbeda, disebutkan bahwa *market access* meliputi tiga aspek, yaitu *comprehensive tariffication*, *current and minimum access* dan *tariff reduction*. Lihat Pranolo, T., (2002), “Memahami Perjanjian Pertanian di WTO: Rekonstruksi Pengelolaan Impor Beras”, dalam M.Hussein Sawit, Tito Pranolo, Agus Saifullah, Bambang Djanuardi dan Sapuan (ed), *Bulog: Pergulatan Dalam Pemantapan Peranan dan Penyesuaian Kelembagaan* (Kumpulan Naskah Dalam Rangka Menyambut 35 Tahun Bulog), Bogor: IPB Press.

⁷³Kata ini digunakan oleh para perunding perdagangan (*trade negotiations*) namun jarang dipakai sehari-hari. Menurut kamus Oxford: *modalities as a method laid down for discharge of obligations*. Sedangkan menurut *Dictionary of Trade Policy Terms*; *modalities: ways or forms of organizing work in the WTO, including negotiations.*; Lihat Sawit, M.H. et al, *Ibid*

gradual mesti dihilangkan dan digantikan dengan hambatan yang sifatnya lebih *price based measures* (hambatan berbasis harga) karena dianggap lebih transparan daripada proses restriksi non-tarif. Proses konversi semacam ini merupakan perkembangan yang baru dalam sektor pertanian. Bahkan, disektor manufaktur yang tingkat proteksinya jauh lebih rendah dari sektor pertanian pun belum dilaksanakan prosedur *tariffication comprehensive* tersebut.⁷⁴

Perhitungan tariff dapat dinyatakan dalam bentuk *ad volorem* (persentase) atau dihitung tetap (harga per unit atau jumlah) yang biasa disebut sebagai *specific duty* (specific tariff). Semua hambatan non-tarif yang selama ini telah dibuat harus diubah menjadi *duty*. Sejumlah hambatan non-tarif yang perlu diubah adalah semua pembatasan kuantitatif (*all of the quantitative restriction*), tariff variable (*variable levies*), pelarangan impor (*import bans*), dan pelbagai hambatan non-tarif lainnya (*others non-tarif measures*).

Komitmen ini mensyaratkan perluasan akses pasar dengan mengkonversikan seluruh hambatan import ke tariff dan dikurangi sebesar 36% (berlaku untuk Negara maju) dengan pengurangan minimum pada masing-masing tariff sebesar 15% selama 6 tahun. Bagi Negara berkembang, pengurangan tersebut sebesar 24% selama 10 tahun, dengan pengurangan minimum sebesar 10%. pada saat yang sama, akses minimum yang disyaratkan akan dimulai sebesar 3% pada konsumsi domestik, meningkat 5% pada akhir perjanjian. Pada kondisi tertentu, Negara berkembang akan dibebaskan dari komitmen tariff ini, jika sesuatu terjadi pada hasil panen bahan pangan pokok tradisionalnya.⁷⁵

⁷⁴ H.S Kartadjoemena, *loc.cit* .

⁷⁵ Hira Jhamtani, *op.cit.*, hal. 53.

2.2.3. Subsidi Ekspor (*Export Subsidy*)

Subsidi ekspor adalah bantuan pemerintah suatu negara yang diberikan kepada eksportir atau produsen yang melaksanakan ekspor produk tertentu. Dengan bantuan itu, para eksportir atau produsen penerima subsidi akan lebih mampu bersaing dalam merebut pasar ekspor. ini adalah salah satu bentuk subsidi yang dapat mendistorsi pasar, yang umumnya dilakukan oleh Negara maju terutama AS dan UE.⁷⁶

Komitmen dalam *Export Subsidy* dimaksudkan untuk mendisiplinkan kebijakan dan tindakan pemerintah yang menyalurkan bantuan terhadap ekspor dalam bentuk subsidi ekspor. Pengurangan subsidi ekspor dilaksanakan pada target volume komoditas yang diekspor maupun dalam bentuk nilai (*budgetary*). Pengurangan subsidi ekspor bertujuan untuk mengurangi distorsi di pasar internasional, karena kebijakan subsidi ekspor dianggap dapat memancing persaingan yang tidak sehat antara Negara pemberi subsidi dan Negara pengimpor. Sejauh ini, sejumlah Negara memang telah menyediakan dana subsidi ekspor. Dan biasanya, langkah ini dilakukan untuk menciptakan, memperluas, dan mempertahankan pasar ekspor yang tersebar di pelbagai Negara.

Subsidi ekspor untuk komoditas pertanian primer dibatasi sesuai dengan disiplin yang telah ditetapkan. Terdapat 4 ketentuan yang berlaku dalam pengurangan subsidi ekspor:

1. Subsidi ekspor untuk produk spesifik tertentu harus dikurangi sesuai dengan komitmen;
2. Setiap kelebihan pengeluaran pemerintah untuk keperluan itu harus dibatasi sesuai dengan yang telah disepakati;
3. Subsidi ekspor untuk Negara berkembang dianggap konsisten dengan *special and differential treatment* (SDT);
4. Subsidi ekspor selain dari yang harus dikurangi itu, bila dilakukan maka harus diberitahukan terlebih dahulu. Karenanya, menurut ketentuan WTO hampir semua jenis subsidi ekspor komoditas pertanian sebenarnya dilarang.

⁷⁶ *Ibid.*, hal.24.

Subsidi ekspor untuk komoditas pertanian primer, seperti subsidi kredit ekspor, dibatasi sesuai dengan disiplin yang telah ditetapkan. pada dasarnya hampir semua jenis subsidi ekspor untuk komoditas pertanian dilarang.⁷⁷ Artikel 9 dari Perjanjian Pertanian mendefinisikan apa yang dimaksud dengan subsidi ekspor, juga Artikel 10 yang terkait dengan disiplin bantuan pangan (*food aid*). Namun dalam Artikel 9.4 diberikan pengecualian bagi Negara berkembang, manakala hal itu dilakukan untuk subsidi pemasaran dan transportasi.

Subsidi ekspor akan dipotong sebesar 21% pada periode 1986-1990 untuk masing-masing produk. Anggaran pengeluaran pada subsidi ekspor akan dipotong sebesar 36% selama 6 tahun. Untuk Negara berkembang, pengurangan ini sebesar 2/3 selama periode 10 tahun. Peraturan ini berlaku bagi bantuan pangan dan ekspor yang tidak disubsidi.⁷⁸

2.2.4. Dukungan Domestik (*Domestic Support*)

Dukungan domestik adalah berbagai bentuk subsidi atau dukungan (*support or assistance*) atau subsidi terhadap petani produsen. Dalam perjanjian pertanian dirancang agar dukungan domestik diubah sedemikian rupa, sehingga nantinya dapat dihilangkan. Atau walaupun dukungan domestik tetap ada, namun dicari yang kecil sekali pengaruhnya terhadap distorsi perdagangan dan produksi untuk masing-masing produk pertanian. Tujuan utamanya adalah untuk membuat agar terjadi disiplin dan mengurangi dukungan terhadap petani.⁷⁹

Komitmen mengenai Domestic Support diwujudkan dalam bentuk kebijakan penurunan subsidi baik untuk produksi maupun dalam bentuk pengalihan (*transfer*) dana kepada produsen. Komitmen ini dilatarbelakangi oleh riwayat kebijakan subsidi yang telah mendarah daging dalam praktik-praktik industry pertanian di Negara-negara maju. Sejarah kebijakan subsidi dimulai pada masa-masa sulit. Pemerintah Amerika Serikat (AS) mensubsidi petaninya saat kegawatan *Great Depression* berlangsung agar mereka mampu bertahan dalam situasi pelonjakan biaya produksi, sementara harga pasar relative stagnan. Negara-negara di Eropa mengalirkan subsidi kepada petani mereka guna mendongkrak

⁷⁷ wto. agriculture: the Wto Agreement, Series 3, WTO, Geneva, 2000.

⁷⁸ *Ibid.*

⁷⁹ *Ibid.*, hal. 20.

produksi makanan serta menghindari ancaman malnutrisi sesuai Perang Dunia II. Itu dulu. Namun, kini cerita dan kepentingan yang terkandung dalam kebijakan subsidi sungguh amat tidak sama. Negara-negara maju kini sedang kelebihan pangan. Salah satu indikasinya adalah berkembangnya problem obesitas yang kronis.

Intensitas subsidi pertanian bertransformasi berjalan sesuai dengan menggumpalnya atmosfer globalisasi perdagangan. Subsidi kini telah bermetamorfosa maksud dan tujuannya. Subsidi yang semula dimaksudkan untuk menghindari kelaparan kini telah bergerak menuju keinginan untuk mengejar keuntungan diarena pasar global. Buktinya, produk pertanian adalah komoditas kedua, setelah farmasi, yang meraup surplus perdagangan terbesar pada ekonomi AS.⁸⁰

Subsidi dan transformasinya tersebut apabila diterapkan secara berlebihan atau dibiarkan seperti yang terjadi sekarang, akan mendistorsi pasar. Ketentuan AoA tidak melarang semua bentuk subsidi kepada produsen, tetapi menentukan disiplin yang lebih teratur dalam wilayah domestik. Teks-teks kesepakatan dalam AoA dirancang agar domestic support dirubah sedemikian rupa sehingga dapat dihilangkan, atau walaupun ia masih ada maka pengaruhnya terhadap distorsi perdagangan dan produksi tiap-tiap produk pertanian berdampak kecil sekali.

Ada dua tipe Dukungan Domestik, yaitu kelompok *Green Box* dan kelompok *Amber Box*.⁸¹ Yang masuk dalam klasifikasi *Green Box*⁸² adalah jenis dukungan yang tidak terpengaruh, atau walaupun berpengaruh, amat kecil pengaruhnya terhadap distorsi perdagangan, sehingga dukungan jenis ini tidak

⁸⁰ Khudori. Neoliberalisme Menumpas Petani: Menyingkap Kejahatan Industri Pangan (Resist Book: 2004). Yogyakarta. hal. 64.

⁸¹ *ibid.*,

⁸² Bentuk-bentuk Dukungan Domestik yang masuk dalam *Green Box* dan boleh melakukan dukungan tanpa batas untuk pelayanan umum (*general services*) seperti untuk riset, perlindungan hama dan penyakit, pelayanan penyuluhan dan pemasaran, serta infrastruktur; stok penyangga pangan (*stockholding for food security*); bantuan pangan dalam negeri untuk masyarakat yang memerlukan (*domestic food aid for the needy*); pembayaran langsung terhadap produsen (*direct payments to producers that are 'decoupled' from production*); asuransi pendapatan dan program jaringan pengaman sosial (*income insurance and safety net programs*); bantuan darurat (*disaster relief*); dan program bantuan lingkungan hidup dan bantuan daerah (*environmental and regional assistance programmes*)

perlu dikurangi. Sebaliknya, *Amber Box*⁸³ adalah semua dukungan yang digolongkan bisa mendistorsi perdagangan, sehingga harus dikurangi sesuai dengan komitmen (*reduction commitments*). Misalnya, berbagai bentuk subsidi harga input atau harga output. diantara yang masuk dalam *Amber Box*, yaitu bantuan yang digolongkan ke *Blue Box* dikecualikan pengurangannya.

Ada tiga jenis dukungan yang masuk dalam *Amber Box*, akan tetapi dikecualikan, yaitu *de minimis*, bantuan untuk pembangunan desa dan bantuan untuk pembatasan produksi.⁸⁴ *Pertama*, *de minimis* adalah tingkat dukungan yang dianggap mempunyai pengaruh minimum terhadap distorsi produksi atau perdagangan. Untuk Negara berkembang ditetapkan tingkat *de minimis* tidak boleh lebih dari 10%, sedangkan untuk Negara maju ditentukan sebesar paling tinggi 5%. Oleh karena itu, dukungan pemerintah untuk setiap produk tetap diperbolehkan, asalkan tidak melebihi tingkat *de minimis*. *Kedua*, sejumlah bantuan untuk mendorong pembangunan pertanian dan pedesaan di Negara berkembang, serta dukungan untuk mencegah penanaman tanaman narkotika. *Ketiga*, bantuan langsung sebagai program untuk membatasi produksi suatu komoditas (*certain direct payments under production limiting programmes*). bantuan langsung ke produsen dianggap tidak memengaruhi produksi atau disebut juga *decouple payment*. bantuan pembatasan produksi digolongkan masuk dalam *Blue Box*.

Dukungan domestik harus dikurangi dengan pengurangan subsidi domestik yang dianggap dapat “menggangu” perdagangan, sekitar 20% selama periode 1986-1988. Untuk Negara berkembang, pengurangan ini sekitar 2/2 atau 13,3%. Peraturan ini tidak berlaku bagi Negara yang AMS (Aggregate Measurement of Support)-nya⁸⁵ tidak melebihi 5% (yang tidak menyediakan

⁸³Bentuk dukungan *amber box* harus dinilai setiap tahun yang dijumlahkan menjadi Total *Aggregate Measure of Support* (AMS). apabila tidak dapat dihitung AMS untuk masing-masing produk, maka diberikan opsi lain yang lebih sederhana, yaitu EMS (*Equivalent Measurement of Support*). Dukungan jenis ini umumnya dihitung dari catatan pengeluaran pemerintah, bukan melalui jaminan harga (*market price support*)

⁸⁴Sawit. *op.cit.*, hal. 22

⁸⁵*Aggregate Measure of Support* merupakan tingkat bantuan setiap tahun, yang dinyatakan dalam istilah moneter dan yang disediakan untuk produk pertanian baik bagi kepentingan produsen dari produk pertanian dasar, maupun bantuan non-produk spesifik yang disediakan untuk kepentingan produsen pertanian secara umum. Selain itu, bantuan dalam bentuk program yang ditetapkan dengan kualifikasi dibebaskan dari pengurangan sebagaimana yang

dukungan bagi pertanian), juga bagi negara berkembang yang AMS-nya tidak melebihi 10%. pengecualian diberikan bagi subsidi yang tidak memiliki dampak signifikan pada perdagangan dan pembayaran langsung pada produk-produk terbatas. Negara berkembang juga memberikan subsidi di input dan investasi.⁸⁶

Ketiga elemen utama dalam AoA ini merupakan tiga pilar yang satu dengan yang lainnya saling terkait, tak ubahnya dua sisi dari sebuah mata uang. Oleh karena itu tidak tepat apabila seseorang melihat perjanjian itu hanya melulu pada aspek akses pasar, dan melupakan dua pilar lainnya. Subsidi ekspor barang pertanian yang dilakukan oleh suatu Negara misalnya, akan berdampak luas terhadap pasar ekspornya. Subsidi ekspor selain akan memperkuat cengkaman di Negara pengimpor juga dapat berpengaruh buruk terhadap daya saing ekspor bagi Negara yang tidak melakukannya.

Demikian juga, besarnya nilai *domestic support* yang diberikan suatu Negara terhadap petaninya akan mempengaruhi nilai ekspor serta membawa persaingan tidak sehat antar Negara pengekspor. Hal ini dapat ditemukan pada komoditas beras misalnya. Akibat besarnya *domestic support*, harga beras internasional misalnya, tidak lagi menggambarkan tingkat efisiensi atau ongkos produksi karena sebagian besar Negara-negara utama eksportir beras melakukan pelbagai support terhadap petani padi mereka, tidak terkecuali buat Negara UE yang masyarakatnya bukan konsumen makanan utama.⁸⁷

terdapat dalam Lampiran 2 Persetujuan AoA:
http://ditjenkpi.depdag.go.id/website_kpi/files/kontent.

⁸⁶ *Ibid.*

⁸⁷ Khudori. *op.cit.*, hal. 77.

BAB III

DASAR PENGATURAN KEBIJAKAN KETAHANAN PANGAN INDONESIA

3.1. Pangan dan Ketahanan Pangan

Pangan merupakan kebutuhan dasar manusia yang paling utama, karena itu pemenuhannya menjadi bagian dari hak asasi setiap individu. Setiap negara senantiasa berusaha membangun sistem ketahanan pangan yang mantap. Oleh sebab itu sangat rasional dan wajar kalau Indonesia menjadikan program pemantapan ketahanan pangan nasional sebagai prioritas utama pembangunannya. Esensi kebijakan ketahanan pangan dicirikan oleh keterlibatan aktif pemerintah dalam mengarahkan, merangsang dan mendorong elemen-elemen terkait sehingga terbentuk suatu sistem ketahanan pangan nasional yang tangguh dan berkelanjutan. Sistem ketahanan pangan merupakan bagian integral dari sistem perekonomian nasional secara keseluruhan. Oleh karena itu, kebijakan ketahanan pangan juga merupakan bagian integral dari kebijakan pembangunan nasional sehingga perumusannya pun haruslah terpadu dan serasi dengan kebijakan ekonomi makro. Secara lebih spesifik, kebijakan ketahanan pangan hendaklah dirumuskan sebagai bagian integral dari kebijakan pengentasan kemiskinan dan pemacuan pertumbuhan ekonomi. Koherensi antar kebijakan merupakan kunci untuk menghindari dilema kebijakan yang menjadi ciri umum instrumen kebijakan pangan. Untuk itu perlu dirumuskan kerangka dasar kebijakan ketahanan pangan nasional.

3.3.1. Pangan

Pangan adalah segala sesuatu yang berasal dari sumber hayati dan air, baik yang diolah maupun tidak diolah, yang diperuntukkan sebagai makanan atau minuman bagi konsumsi manusia, termasuk bahan tambahan pangan, bahan baku pangan, dan bahan lain yang digunakan dalam proses penyiapan, pengolahan, dan atau pembuatan makanan dan minuman.⁸⁸ Dalam penulisan sejarah Indonesia, pangan tak pernah menjadi persoalan yang begitu penting. Masalah pangan erat berkaitan dengan keamanan rakyat.⁸⁹ Tidak ada satu sastrawan pun di negeri ini sejak kitab Pararaton, Negara Kertagama, Nitiprojo, Sutasoma, dan sebagainya yang berisi persoalan pangan. Yang mempersoalkan pangan biasanya elite yang menempatkan pangan sebagai bagian penting dari instrument politik yang dikaitkan dengan kekuasaan semata-mata, karena pangan merupakan instrumen yang dipakai oleh rakyat. Pangan dan beras jarang dianggap sebagai instrumen yang paling terlegitimasi untuk memperoleh loyalitas rakyat.⁹⁰ Pangan secara harfiah bukanlah persoalan politik.⁹¹ Dalam kehidupan sehari-hari, pangan umumnya diperlakukan sebagai bahan-bahan yang diperlukan jasmani agar badan manusia bisa meneruskan keberlangsungan hidupnya. Karena merupakan kebutuhan jasmani yang tak terelakkan, yang dalam istilah antropolog Melville J. Herskovits merupakan hal primer yang sangat menentukan bagi keberlangsungan hidup umat manusia, maka pangan menjadi barang yang langka ketika dihadapkan dengan system-sistem ekonomi dan politik yang lebih luas.⁹² Dalam konteks ini, pangan yang secara kasat mata hanyalah sebuah materi, maka melalui sebuah pemaknaan ekonomis, tertransformasikan menjadi barang komoditas alias barang yang bisa diperdagangkan, sehingga seseorang atau sekelompok orang sanggup meraih keuntungan atasnya.

Fungsi pangan sebagai komoditas hajat hidup orang banyaklah yang melahirkan elemen politik. Seseorang atau sekelompok masyarakat atau sebuah lembaga yang menguasai sumber-sumber pangan, akan dengan sendirinya

⁸⁸ Indonesia, *Undang-Undang Pangan, Nomor 7 Tahun 1997*. Ln No. 99 Tahun 1996, Tln No. 3656, Ps. 1 Ayat (1).

⁸⁹ Khudori, *Ironi Negeri Beras*, (Yogyakarta: Insist Pres, 2008), hal. 206.

⁹⁰ *Ibid.*

⁹¹ *Ibid.*, hal. 207

⁹² *Ibid.*

mempunyai posisi tawar dan posisi politik tertentu.⁹³ Melihat kenyataan ini, maka masalah pangan memiliki dampak persoalan dan fungsi yang amat kompleks. Pangan melalui pemaknaan-pemaknaan non teknis, telah tertransformasikan menjadi sesuatu yang berada jauh dari sekedar materi.

3.1.2. Ketahanan Pangan

Istilah ketahanan pangan (*food security*) sesungguhnya belum populer hingga awal tahun 1970-an. Peperangan antar negara atau antar sekutu yang terus berlanjut sejak zaman kolonial hingga Perang Dunia II dan perang dingin antara Blok Barat (Kapitalis) dan Blok Timur (Komunis) telah menimbulkan gangguan terhadap perdagangan pangan. Embargo perdagangan pangan merupakan salah satu senjata peperangan. Dalam kondisi demikian, hampir semua negara berupaya untuk berswasembada dalam pangan (*food self-sufficiency*). Ketahanan pangan diartikan secara agregat sebagai kemampuan suatu negara untuk memenuhi sendiri kebutuhan pangannya. Derajat swasembada pangan merupakan indikator tunggal ketahanan pangan. Di Indonesia, secara formal dalam dokumen perencanaan pembangunan nasional, istilah kebijakan dan program ketahanan pangan diadopsi sejak tahun 1992 (Repelita VI) yang definisi formalnya dicantumkan dalam undang-undang pangan Nomor 7 tahun 1996.

Munculnya kesadaran baru bahwa ketahanan pangan merupakan isu global telah mendorong PBB (FAO) mengorganisir Konferensi Pangan Dunia (*World Food Conference*) pada tahun 1974. Sejak konferensi inilah istilah ketahanan pangan semakin populer dan menjadi salah satu isu kebijakan strategis setiap negara. Sejak saat ini pulalah muncul kerjasama ketahanan pangan regional maupun global. Pemikiran konseptual ketahanan pangan pun mengalami perubahan. Impor tidak lagi dipandang tabu, tetapi merupakan salah satu sumber pengadaan pangan domestik yang efisien, meski tetap dipandang tidak handal karena tetap mengandung risiko harga dan politik sehingga masih tetap harus ditekan serendah mungkin.

Di Indonesia, pemenuhan kecukupan pangan bagi seluruh rakyat merupakan kewajiban, baik secara moral, sosial maupun hukum termasuk hak

⁹³ *Ibid.*, hal. 208.

asasi setiap rakyat Indonesia.⁹⁴ Selain itu juga merupakan investasi pembentukan sumberdaya manusia yang lebih baik dimasa datang untuk melaksanakan pembangunan nasional, dan prasyarat bagi pemenuhan hak-hak dasar lainnya seperti pendidikan, pekerjaan, dan sebagainya.

Indonesia sebagai negara agraris dan maritim dengan sumberdaya alam dan sosial budaya yang beragam, harus dipandang sebagai karunia Ilahi untuk mewujudkan ketahanan pangan. Upaya mewujudkan ketahanan pangan nasional harus bertumpu pada sumberdaya pangan lokal yang mengandung keragaman antar daerah dan harus dihindari sejauh mungkin ketergantungan pada pemasukan pangan.

Dalam rangka mewujudkan ketahanan pangan, maka seluruh sektor harus berperan secara aktif dan berkoordinasi secara rapi dengan Pemerintah Pusat, Pemerintah Propinsi, Pemerintah Kabupaten/Kota, Pemerintah Desa dan masyarakat untuk meningkatkan strategi demi mewujudkan ketahanan pangan nasional. Oleh karena ketahanan pangan tercermin pada ketersediaan pangan secara nyata, maka harus secara jelas dapat diketahui oleh masyarakat mengenai penyediaan pangan. Penyediaan pangan ini bertujuan untuk memenuhi kebutuhan konsumsi rumah tangga yang terus terus berkembang dari waktu ke waktu. Untuk mewujudkan penyediaan pangan tersebut, perlu dilakukan pengembangan sistem produksi, efisiensi sistem usaha pangan, teknologi produksi pangan, sarana dan prasarana produksi pangan dan mempertahankan dan mengembangkan lahan produktif.

Sumber penyediaan pangan diwujudkan berasal dari produksi dalam negeri, cadangan pangan dan pemasukan pangan. Pemasukan pangan dilakukan apabila produksi pangan dalam negeri dan cadangan pangan tidak mencukupi kebutuhan konsumsi dalam negeri. Pemerataan ketersediaan pangan memerlukan pendistribusian pangan keseluruhan wilayah bahkan sampai rumah tangga. Oleh sebab itu perwujudan distribusi pangan memerlukan suatu pengembangan transportasi darat, laut dan udara yang sistemnya melalui pengelolaan pada peningkatan keamanan terhadap pendistribusian pangan.

⁹⁴ Dewan Ketahanan Pangan, *Kebijakan Umum Ketahanan Pangan 2010-2-14*, (Jakarta: Dewan Ketahanan Pangan, 2010), hal. 1.

Cadangan pangan nasional diwujudkan dengan cadangan pangan masyarakat dan cadangan pangan pemerintah. Cadangan pangan pemerintah dibatasi pada pangan tertentu yang bersifat pokok, karena tidak mungkin pemerintah mencadangkan semua pangan yang dibutuhkan masyarakat. Cadangan pangan pemerintah terdiri dari cadangan pangan Pemerintah Desa, Pemerintah Kabupaten/Kota, Pemerintah Propinsi, dan Pemerintah Pusat yang perwujudannya memerlukan inventarisasi cadangan pangan, memperkirakan kekurangan pangan dan keadaan darurat, sehingga penyelenggaraan pengadaan dalam pengelolaan cadangan pangan dapat berhasil dengan baik. Cadangan pangan pemerintah dilakukan untuk menanggulangi masalah pangan dan disalurkan dalam bentuk mekanisme yang disesuaikan dengan kondisi wilayah dan rumah tangga. Namun penyaluran tersebut dilakukan dengan tidak merugikan kepentingan masyarakat konsumen dan produsen. Peran dan tanggung jawab masyarakat dalam hal cadangan pangan dilakukan oleh lembaga swadaya masyarakat, organisasi masyarakat, swasta, koperasi dan/atau perorangan.

Penganekaragaman pangan merupakan suatu hal yang harus ditingkatkan keanekaragaman pangannya, sejalan dengan teknologi pengolahan, yang bertujuan menciptakan kesadaran masyarakat untuk mengkonsumsi aneka ragam pangan dengan prinsip gizi seimbang.

Dalam kegiatan pencegahan dan penanggulangan masalah pangan perlu dilakukan perencanaan dan pelaksanaan program dan analisis serta evaluasi terhadap faktor-faktor yang mempengaruhi ketersediaan pangan. Pencegahan masalah pangan dimaksudkan sebagai langkah antisipatif untuk menghindari terjadinya masalah pangan. Dalam hal penanggulangan masalah pangan harus terlebih dahulu diketahui secara dini tentang kelebihan pangan, kekurangan pangan dan ketidakmampuan rumah tangga dalam memenuhi kebutuhan pangan. Oleh sebab itu, penanggulangan masalah pangan kegiatannya antara lain pengeluaran pangan apabila terjadi kelebihan pangan, peningkatan produksi dan/atau pemasukan pangan apabila terjadi kekurangan pangan.

Selain dari pada itu, penyaluran pangan secara khusus diutamakan bagi ketidakmampuan rumah tangga dalam memenuhi kebutuhan pangan, dan memberikan bantuan pangan kepada penduduk miskin. Ketentuan pengendalian

harga khususnya terhadap pangan tertentu yang bersifat pokok bertujuan untuk menghindari terjadinya gejolak harga yang berakibat resahnya masyarakat seperti keadaan darurat yang meliputi bencana alam, konflik sosial dan paceklik yang berkepanjangan. Dengan demikian pengendalian harga pangan harus mengetahui mekanisme pasar atau adanya intervensi pasar dengan cara mengelola dan memelihara cadangan pangan pemerintah, mengatur dan mengelola pasokan pangan, mengatur kelancaran distribusi pangan dan menetapkan kebijakan pajak dan/atau tarif.

Pemerintah Propinsi, Pemerintah Kabupaten/Kota dan/atau Pemerintah Desa melaksanakan kebijakan ketahanan pangan di wilayahnya masing-masing, dengan memperhatikan pedoman, norma, standar dan kriteria yang ditetapkan Pemerintah Pusat. Disamping itu, Pemerintah Propinsi, Pemerintah Kabupaten/Kota dan/atau Pemerintah Desa mendorong keikutsertaan masyarakat dalam ketahanan pangan dengan cara memberikan informasi dan pendidikan, membantu kelancaran, meningkatkan motivasi masyarakat serta meningkatkan kemandirian rumah tangga dalam meningkatkan ketahanan pangan.

Dalam mewujudkan ketahanan pangan, masyarakat mempunyai peran yang luas misalnya melaksanakan produksi, perdagangan dan distribusi pangan, menyelenggarakan cadangan pangan serta melakukan pencegahan dan penanggulangan masalah pangan. Ketahanan pangan diwujudkan pula melalui pengembangan sumber daya manusia dan kerjasama internasional. Selanjutnya untuk mewujudkan ketahanan pangan dilakukan perumusan kebijakan, evaluasi dan pengendalian ketahanan pangan yang dilakukan dengan koordinasi dengan Dewan Ketahanan Pangan. Mengingat pentingnya memenuhi kecukupan pangan, setiap Negara mendahulukan pembangunan ketahanan pangannya sebagai pondasi bagi pembangunan sektor-sektor lainnya. Pembangunan ketahanan pangan di Indonesia ditujukan untuk menjamin ketersediaan dan konsumsi pangan yang cukup, aman, bermutu, bergizi dan seimbang pada tingkat rumah tangga, daerah, nasional, sepanjang waktu dan merata. Hal ini dapat dilakukan melalui pemanfaatan sumberdaya dan budaya local, teknologi inovatif dan peluang pasar, untuk memperkuat ekonomi pedesaan dan mengentaskan masyarakat dari kemiskinan. Dengan demikian ketahanan pangan di Indonesia didefinisikan

sebagai kondisi terpenuhinya pangan bagi rumah tangga yang tercermin dari tersedianya pangan yang cukup, baik jumlah maupun mutunya, aman, merata, dan terjangkau.⁹⁵

3.1.3. Konsep Ketahanan Pangan

Ketahanan pangan ditopang oleh "*trilogi*" (*triad concepts*) ketahanan pangan, yaitu:⁹⁶

(a) Ketersediaan bahan pangan (*food availability*)

Ketersediaan pangan mengacu pada ketersediaan bahan pangan secara fisik di lingkungan tempat tinggal penduduk dalam jumlah yang cukup dan yang mungkin dijangkau oleh semua penduduk.

Peraturan Pemerintah Nomor 68 Tahun 2002 tentang Ketahanan Pangan Pasal 2 ayat (2) menyatakan bahwa Untuk mewujudkan penyediaan pangan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dilakukan dengan :⁹⁷

- (1) Mengembangkan sistem produksi pangan yang bertumpu pada sumberdaya, kelembagaan dan budaya lokal;
- (2) Mengembangkan efisiensi sistem usaha pangan;
- (3) Mengembangkan teknologi produksi pangan;
- (4) Mengembangkan sarana dan prasarana produksi pangan;
- (5) Mempertahankan dan mengembangkan lahan produktif.

(b) Akses bahan pangan (*food access*)

Akses pangan mengacu pada kemampuan untuk memperoleh bahan pangan yang telah tersedia tersebut baik melalui media pertukaran (pasar) maupun melalui transfer (*institutional*).

Pasal 4 ayat (1) dan (2) PP No. 68 Tahun 2002 tentang Ketahanan Pangan menyatakan bahwa:⁹⁸

⁹⁵ *Ibid.*, hal. 1.

⁹⁶ Bulog, "*Perdagangan Global: Implikasinya Pada Sektor Pertanian*", Warta Intra Bulog No.10/Tahun XXI/Mei/1996, hal. 11

⁹⁷ Indonesia, *Peraturan Pemerintah tentang Ketahanan Pangan Nomor 68 Tahun 2002*.

⁹⁸ *Ibid.*

- (1) Dalam rangka pemerataan ketersediaan pangan dilakukan distribusi pangan ke seluruh wilayah sampai tingkat rumah tangga.
- (2) Untuk mewujudkan distribusi pangan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dilakukan dengan:
 - a. Mengembangkan sistem distribusi pangan yang menjangkau seluruh wilayah secara efisien;
 - b. Mengelola sistem distribusi pangan yang dapat mempertahankan keamanan, mutu dan gizi pangan;
 - c. Menjamin keamanan distribusi pangan.
- (c) Pemanfaatan bahan pangan (*food utilization*).

Pemanfaatan pangan mengacu pada proses alokasi dan pengolahan bahan pangan yang telah diperoleh (diakses) sehingga setiap individu memperoleh asupan pangan yang cukup.

3.2. Dasar Pengaturan Kebijakan Ketahanan Pangan Indonesia

3.2.1. Kebijakan Ketahanan Pangan Nasional

Secara umum kebijakan (pemantapan) ketahanan pangan nasional yang dirumuskan adalah terkait dengan upaya mewujudkan ketahanan pangan sebagaimana yang diamanatkan dalam Undang-Undang Pangan tahun 1996 yang ditindak lanjuti dengan Peraturan Pemerintah No 68 tahun 2002. Kebijakan yang dirumuskan diselaraskan dengan isu global yang disepakati dalam Pertemuan Puncak Pangan Dunia tahun 2002 (*World Food Summit- five years later : WFS - fyl*) yaitu mencapai ketahanan pangan bagi setiap orang dan mengikis kelaparan di seluruh dunia. Untuk melaksanakan tugas tersebut, diterbitkan Keputusan Presiden (Keppres) RI Nomor 132 Tahun 2001 tanggal 31 Desember tentang Dewan Ketahanan Pangan (DKP). Tugas DKP sesuai Keppres adalah:

- 1) merumuskan kebijakan di bidang ketahanan pangan nasional yang meliputi aspek ketersediaan, distribusi, dan konsumsi serta mutu, gizi, dan keamanan pangan;
- 2) melaksanakan evaluasi dan pengendalian pemantapan ketahanan pangan nasional.⁹⁹

Langkah penting yang telah dilakukan dalam rangka merumuskan kebijakan ketahanan pangan nasional adalah melalui DKP telah terbangun kesepakatan dan kesepakatan melalui Rapat-rapat Pokja, Seminar/Lokakarya, Sidang para Bupati/Walikota, Sidang para Gubernur, dan Konferensi. Adapun kesepakatan dan kesepakatan tersebut adalah (1) arah pembangunan perlu direformasi, dengan memfokuskan pembangunan pada sektor pertanian dan pedesaan, (2) Indonesia harus mempunyai target/sasaran (dalam menurunkan kemiskinan). Strategi yang ditempuh dan tindakan bersama dalam upaya penurunan jumlah penduduk miskin; *WFS:fyI* telah menetapkan sasaran penurunan kemiskinan 20 persen selama 5 tahun sebanyak 20 juta jiwa atau 10 persen (6 juta jiwa) per tahun, (3) kemiskinan identik dengan pemilikan lahan sempit, sehingga diperlukan Peraturan Pemerintah yang mengatur penataan struktur penguasaan dan pemilikan tanah/lahan serta pembangunan irigasi, dan (4) hasil kesepakatan tersebut perlu dievaluasi dan dibahas secara berkala/reguler, komitmen pemerintah Provinsi, Kabupaten/Kota sangat diperlukan di dalam operasional pelaksanaannya. Beberapa kebijakan yang terkait langsung maupun tidak langsung dengan upaya mewujudkan stabilitas (ketersediaan) pangan nasional adalah (1) kebijakan dan strategi diversifikasi pangan di Indonesia serta program aksi diversifikasi pangan, (2) di bidang perberasan: kebijakan harga dasar pembelian pemerintah (HDPP) dan tarif impor, (3) kemandirian pangan, dan (4) kebijakan (pangan) transgenik.¹⁰⁰

Kebijakan dan strategi serta rencana program aksi diversifikasi pangan dilaksanakan dengan tujuan (1) menyadarkan masyarakat agar dengan sukarela dan atas dasar kemampuannya sendiri melaksanakan diversifikasi pangan dan

⁹⁹ Keputusan Presiden Republik Indonesia tentang Dewan Ketahanan Pangan Nomor 132 Tahun 2001, Pasal 2.

¹⁰⁰ Achmad Suryana, "Kebijakan Ketahanan Pangan Nasional", Makalah disampaikan pada Simposium Nasional Ketahanan dan Keamanan Pangan pada Era Otonomi dan Globalisasi, Faperta, IPB, Bogor, 22 November 2005.

meningkatkan pengetahuannya, dan (2) mengurangi ketergantungan terhadap beras dan pangan impor dengan meningkatkan konsumsi pangan, baik nabati maupun hewani dengan meningkatkan produksi pangan lokal dan produk olahannya. Beberapa upaya percepatan diversifikasi pangan dalam jangka pendek adalah (a) internalisasi, sosialisasi, promosi dan publikasi rencana aksi diversifikasi pangan; (b) peningkatan ketersediaan pangan berbasis pada potensi sumberdaya wilayah yang berwawasan lingkungan; (c) peningkatan kemampuan dan kapasitas sumberdaya manusia dalam pengembangan diversifikasi produktivitas; (d) pemberdayaan masyarakat dalam pengembangan diversifikasi pangan; (e) peningkatan akses pangan dalam pemantapan ketahanan pangan keluarga; (f) pengembangan Sistem Kewaspadaan Pangan dan Gizi; dan (g) pemantauan kegiatan diversifikasi pangan dalam pemantapan ketahanan pangan.¹⁰¹

Pelaksanaan Inpres No 9 Tahun 2001 dinilai cukup efektif dalam meningkatkan ekonomi beras nasional tahun 2002, karena diikuti dengan penetapan tariff dalam melindungi harga beras dalam negeri, pembelian gabah dalam negeri oleh pemerintah, dan penyaluran beras untuk masyarakat miskin. Penetapan Inpres No 2 Tahun 2005 tentang Penetapan Kebijakan Perberasan sebagai pengganti Inpres No 9 Tahun 2001 dan Inpres No 9 Tahun 2002 menunjukkan arah kebijakan perberasan nasional yang komprehensif yaitu tentang upaya-upaya (a) peningkatan produktivitas dan produksi padi/beras; (b) pengembangan diversifikasi usaha pertanian; (c) penetapan kebijakan harga gabah/beras; (d) penetapan kebijakan impor beras yang melindungi produsen dan konsumen; serta (e) pemberian jaminan penyediaan beras/pangan lain bagi kelompok masyarakat miskin dan rawan pangan.¹⁰²

Beberapa kebijakan yang terkait dengan upaya untuk mewujudkan kemandirian pangan antara lain adalah; (a) kebijakan yang mempunyai dampak sangat positif dalam jangka pendek, yakni subsidi input dan peningkatan harga output dan perdagangan pangan termasuk intervensi distribusi; (b) kebijakan yang sangat positif untuk jangka panjang, yakni perubahan teknologi, ekstensifikasi, jaring pengaman ketahanan pangan, investasi infrastruktur, serta kebijaksanaan

¹⁰¹ *Ibid.*, hal. IV. 261.

¹⁰² *Ibid.*, hal. IV. 262

makro, pendidikan, dan kesehatan; (c) kebijakan yang mendorong pertumbuhan penyediaan produksi di dalam negeri yakni (1) perbaikan mutu intensifikasi, perluasan areal, perbaikan jaringan irigasi, penyediaan sarana produksi yang terjangkau oleh petani, pemberian insentif produksi melalui penerapan kebijakan harga input dan harga output, (2) pengembangan teknologi panen dan pasca panen untuk menekan kehilangan hasil, dan (3) pengembangan varietas tipe baru dengan produktivitas tinggi untuk komoditas yang memiliki prospek pasar baik.¹⁰³

Perkembangan pemanfaatan teknologi modern rekayasa genetika melalui rekombinasi DNA telah menghasilkan Produk Biologi Hasil Rekayasa Genetika (PBHRG), baik tanaman transgenik untuk meningkatkan produksi pertanian maupun produk pangan dan produk pakan dari tanaman transgenik yang lebih berkualitas. Dalam hal ini posisi pemerintah terhadap PBHRG adalah Pemerintah bersikap pro (menerima) pengembangan dan pemanfaatan produk transgenik disertai penerapan prinsip sikap kehati-hatian.

3.2.2. Pengaturan Kebijakan Ketahanan Pangan Indonesia

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1996 mengamanatkan pembangunan pangan untuk memenuhi kebutuhan dasar manusia, dan pemerintah bersama masyarakat bertanggung jawab untuk mewujudkan ketahanan pangan, serta menjelaskan tentang konsep ketahanan pangan, komponen dan pihak yang berperan dalam mewujudkan ketahanan pangan. Undang-Undang tersebut telah dijabarkan dalam beberapa Peraturan Pemerintah (PP) antara lain:

1. PP Nomor 68 Tahun 2002 tentang Ketahanan Pangan

Mengatur tentang ketahanan pangan yang mencakup aspek ketersediaan pangan, cadangan pangan, penganekaragaman pangan, pencegahan dan penanggulangan masalah pangan, peran pemerintah pusat dan daerah serta masyarakat, pengembangan sumberdaya manusia dan kerja sama internasional.

2. PP Nomor 69 Tahun 1999 tentang Label dan Iklan Pangan

Mengatur pembinaan dan pengawasan dibidang label dan iklan pangan dalam rangka menciptakan perdagangan pangan yang jujur dan bertanggung jawab.

¹⁰³ *Ibid.*, hal. IV. 263.

3. PP Nomor 28 Tahun 2004 tentang Keamanan, Mutu dan Gizi Pangan

Mengatur tentang keamanan, mutu dan gizi pangan, pemasukan dan pengeluaran pangan ke wilayah Indonesia, pengawasan dan pembinaan serta peran serta masyarakat mengenai hal-hal di bidang mutu dan gizi pangan.¹⁰⁴

Undang-Undang Nomor 45 Tahun 2004 tentang Perikanan yang terkait dengan Ketahanan Pangan, adalah mengenai wilayah penangkapan dan pembudidayaan yang berfungsi sebagai potensi sumberdaya pangan. Kebijakan ini bertujuan untuk mewujudkan penyediaan ikan dalam jumlah yang memadai sebagai upaya mencukupi gizi masyarakat dengan harga yang layak. Berbagai perairan dan Zona Ekonomi Eksklusif (ZEE) wilayah Indonesia, yang mengandung berbagai sumberdaya jenis ikan akan memberikan peningkatan ketahanan pangan daerah provinsi, kabupaten/kota sampai pada tingkat rumah tangga, serta menjadi sumber pendapatan para nelayan yang juga dapat meningkatkan daya beli untuk memperoleh pangan beragam bergizi dan seimbang.¹⁰⁵

Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2009 tentang Peternakan dan Kesehatan Hewan khususnya Pasal 35 ayat (2) menyebutkan bahwa pemerintah dan pemerintah daerah memfasilitasi pengembangan unit pasca panen produk hewan skala kecil dan menengah. Selain itu, pemerintah juga berkewajiban untuk membina peningkatan produksi dan konsumsi protein hewani dalam mewujudkan ketersediaan pangan bergizi seimbang bagi masyarakat dengan tetap meningkatkan kesejahteraan pelaku usaha peternakan, serta mendorong dan memfasilitasi pengembangan produk hewan yang ditetapkan sebagai bahan pangan pokok strategis dalam mewujudkan ketahanan pangan nasional (pasal 76 ayat (4)).¹⁰⁶

Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan, menyebutkan bahwa alih fungsi lahan pertanian merupakan ancaman terhadap pencapaian ketahanan pangan dan kedaulatan pangan. Alih fungsi lahan mempunyai implikasi yang serius terhadap produksi

¹⁰⁴*Ibid.*, hal. 5.

¹⁰⁵*Ibid.*

¹⁰⁶*Ibid.*, hal. 6.

pangan, lingkungan fisik, serta kesejahteraan masyarakat pertanian dan pedesaan yang kehidupannya tergantung pada lahannya.¹⁰⁷

Disamping mengacu pada berbagai dokumen hukum nasional tersebut, pelaksanaan pembangunan ketahanan pangan juga mengacu pada komitmen bangsa Indonesia dalam berbagai kesepakatan dunia. Indonesia sebagai salah satu anggota PBB berkomitmen untuk melaksanakan aksi-aksi mengatasi kelaparan, kekurangan gizi serta kemiskinan dunia. Komitmen tersebut antara lain tertuang dalam Deklarasi *World Food Summit 1996*¹⁰⁸ dan ditegaskan kembali dalam *World Food Summit: five years later 2002*, serta *Millenium Development Goals*¹⁰⁹

¹⁰⁷*Ibid.*

¹⁰⁸ Pertemuan puncak pangan dunia yang dilangsungkan di roma, italia, dari tanggal 10 sampai 13 juni 2002 ini dinamai *world food summit: five years later* karena diselenggarakan lima tahun setelah *world food summit* pertama yang menghasilkan deklarasi roma tentang ketahanan pangan dunia pada tahun 1996 (*rome declaration on world food security*). Sesuai dengan namanya, *world food summit: five years later* dirancang untuk mengevaluasi pencapaian sasaran yang telah disepakati dalam deklarasi roma 1996, hambatan-hambatan yang dihadapi, dan cara untuk mengatasinya. Kesepakatan utama para kepala negara dan pemerintah dalam *world food summit* tahun 1996 itu berupa komitmen bersama masyarakat dunia untuk mewujudkan ketahanan pangan bagi setiap orang, dan menghapuskan penduduk yang kelaparan di seluruh negara. Sasaran kuantitatifnya adalah mengurangi jumlah penduduk rawan pangan yang menjadi setengahnya paling lambat tahun 2015. Karena jumlah penduduk rawan pangan di dunia tahun 1996 diperkirakan sekitar 800 juta jiwa, maka sasaran pengurangan sebesar 400 juta jiwa selama 20 tahun, atau rata-rata 20 juta jiwa per tahun. Organisasi pangan dan pertanian dunia atau *food and agriculture organization* (fao) sebagai pemrakarsa dan penyelenggara melaporkan *world food summit: five years later* dihadiri oleh 183 delegasi negara. Lebih dari 07 delegasi dipimpin langsung oleh kepala atau wakil kepala negara dan pemerintahan, selebihnya dipimpin oleh para menteri yang membidangi pembangunan pertanian dalam arti luas. Sebagian besar delegasi dari benua afrika dipimpin oleh presiden, sementara itu hanya dua negara maju yang menghadirkan pimpinan tertingginya, yaitu italia (presiden dan perdana menteri) sebagai tuan rumah dan spanyol (presiden) yang juga saat ini berperan sebagai pimpinan uni eropa. Dari asia, delegasi indonesia dipimpin presiden, utusan cina menghadirkan wakil perdana menteri, sedangkan jepang mengirimkan menteri pertanian perikanan dan kehutanan.

¹⁰⁹ Deklarasi milenium hasil kesepakatan kepala negara dan perwakilan dari 189 negara perserikatan bangsa-bangsa (pbb) yang mulai dijalankan pada september 2000, berupa delapan butir tujuan untuk dicapai pada tahun 2015. Targetnya adalah tercapai kesejahteraan rakyat dan pembangunan masyarakat pada 2015. Target ini merupakan tantangan utama dalam pembangunan di seluruh dunia yang terurai dalam deklarasi milenium, dan diadopsi oleh 189 negara serta ditandatangani oleh 147 kepala pemerintahan dan kepala negara pada saat konferensi tingkat tinggi (ktt) milenium di new york pada bulan september 2000 tersebut, pemerintah indonesia turut menghadiri pertemuan puncak milenium di new york tersebut dan menandatangani deklarasi milenium itu. Deklarasi berisi komitmen negara masing-masing dan komunitas internasional untuk mencapai 8 buah sasaran pembangunan dalam milenium ini (mdg) sebagai satu

tahun 2000, untuk mengurangi angka kemiskinan ekstrim dan kerawanan pangan dunia sampai setengahnya di tahun 2015. Pada intinya diketahui bahwa pencapaian sasaran tersebut sangat sulit dicapai dan perlu ada upaya sungguh-sungguh dari masyarakat dunia untuk mencapainya.

Beberapa konvensi internasional yang memuat komitmen bangsa-bangsa di dunia termasuk Indonesia terhadap pembangunan di bidang pangan, gizi dan kesehatan dunia adalah:

- a) Deklarasi Universal tentang Hak Asasi Manusia (*Universal Declaration of human Right*) tahun 1948 yang menyatakan bahwa hak atas pangan adalah bagian yang tidak terpisahkan dari hak asasi manusia;¹¹⁰
- b) Konvensi Internasional tentang ekonomi, sosial dan budaya (*ECOSOC*) tahun 1968, yang mengakui hak setiap individu atas kecukupan pangan dan hak dasar (asasi) untuk terbebas dari kelaparan;¹¹¹
- c) Konvensi tentang Hak Anak (*International Convention on the Right of Child*) yang salah satu itemnya menyatakan bahwa Negara anggota mengakui hak asasi dari setiap anak kepada standar kehidupan yang layak bagi perkembangan fisik, mental, spiritual, moral dan sosial anak,¹¹² juga mengakui hak anak untuk mendapatkan gizi yang baik.¹¹³

paket tujuan yang terukur untuk pembangunan dan pengentasan kemiskinan. Penandatanganan deklarasi ini merupakan komitmen dari pemimpin-pemimpin dunia untuk mengurangi lebih dari separuh orang-orang yang menderita akibat kelaparan, menjamin semua anak untuk menyelesaikan pendidikan dasarnya, mengentaskan kesenjangan jender pada semua tingkat pendidikan, mengurangi kematian anak balita hingga 2/3, dan mengurangi hingga separuh jumlah orang yang tidak memiliki akses air bersih pada tahun 2015.

¹¹⁰Tercantum di dalam pasal 25 ayat (1) deklarasi universal hak asasi manusia yang diterima dan diumumkan oleh majelis umum PBB pada tanggal 10 desember 1948 melalui resolusi 217 a (iii) yang berbunyi “*setiap orang berhak atas tingkat hidup yang memadai untuk kesehatan dan kesejahteraan dirinya dan keluarganya, termasuk hak atas pangan, pakaian, perumahan dan perawatan kesehatan serta pelayanan sosial yang diperlukan, dan berhak atas jaminan pada saat menganggur, menderita sakit, cacat, menjadi janda/duda, mencapai usia lanjut atau keadaan lainnya yang mengakibatkan kurangnya nafkah, yang berada di luar kekuasaannya.*”

¹¹¹Tercantum di dalam pasal 11 ayat (1) dan (2) konvensi internasional hak-hak ekonomi, sosial dan budaya tertanggal 16 desember 1966 dan ditetapkan oleh resolusi majelis umum 2200 a (xxi) yang berbunyi: “*negara pihak pada konvensi ini mengakui hak setiap orang atas standar kehidupan yang layak baginya dan keluarganya, termasuk pangan, sandang dan perumahan, dan atas perbaikan kondisi hidup terus menerus. Negara pihak akan mengambil langkah-langkah yang memadai untuk menjamin perwujudan hak ini dengan mengakui arti penting kerjasama internasional yang berdasarkan kesepakatan sukarela.*”

¹¹² Tercantum dalam pasal 27 ayat (1) konvensi hak-hak anak disetujui oleh majelis umum perserikatan bangsa-bangsa pada tanggal 20 november 1989, yang berbunyi

Walaupun tidak secara eksplisit disebut sebagai kebijakan ketahanan pangan, upaya pemerintah untuk menjamin ketersediaan sembilan bahan pokok (sembako) khususnya makanan, pada tingkat harga yang terjangkau pada dasarnya merupakan bagian dari kebijakan ketahanan pangan. Demikian pula dengan upaya pemerintah Orde Baru memacu produksi beras domestik guna meraih swasembada beras. Dengan demikian, kebijakan atau program pematapan ketahanan pangan sudah merupakan prioritas pembangunan nasional sejak awal kemerdekaan atau bahkan sejak zaman kolonial. Pemerintah merupakan salah satu pelaku dominan yang sangat menentukan sosok sistem ketahanan pangan dan kelembagaan penunjangnya.

Prioritas pembangunan ketahanan pangan pada masa datang perlu mendasarkan pada 9 (sembilan) isu strategis:¹¹⁴

1. Sinergisme penanganan pangan, energi dan kelestarian sumberdaya alam khususnya air untuk memantapkan ketahanan pangan, energi dan air secara berkelanjutan.
2. Kemandirian pangan dengan menekankan pada 5 komoditas strategis (padi, jagung, kedelai, gula, daging sapi).
3. Sistem cadangan pangan dan distribusi pangan.
4. Sistem logistik nasional dan daerah yang efisien yang mendasarkan keunggulan komparatif daerah dan rantai suplai yang efisien.
5. Penanganan kerawanan pangan dan kerentanan pangan sebagai tindak lanjut diluncurkannya Peta ketahanan dan Kerentanan Pangan Nasional.
6. Stabilitas dan keterjangkauan harga, baik pada tingkat produsen maupun konsumen.
7. Percepatan penganeekaragaman pangan berbasis sumberdaya pangan lokal.
8. Monitoring sistem ketahanan pangan sebagai basis *early warning system*.

“negara-negara peserta mengakui hak anak atas taraf hidup yang layak bagi pengembangan fisik, mental, spiritual, moral dan sosial anak.

¹¹³ Tertantum dalam pasal 24 ayat (2) huruf c konvensi hak-hak anak disetujui oleh majelis umum perserikatan bangsa-bangsa pada tanggal 20 november 1989 “untuk memberantas penyakit dan kekurangan gizi, termasuk dalam kerangka perawatan kesehatan dasar, melalui antara lain penerapan teknologi yang mudah diperoleh dan melalui pengadaan makanan bergizi yang memadai dan air minum yang bersih, dengan mempertimbangkan bahaya-bahaya dan risiko-risiko pencemaran lingkungan.”

¹¹⁴ Prioritas Dan Isu Strategis Pembangunan Ketahanan Pangan, <http://bkpp.jogjapro.go.id/content.php?ix=18>, diunduh pada tanggal 30 April 2012, pukul 23.00.

9. Kajian-kajian akademik kebijakan ketahanan pangan khususnya tentang stabilitas dan keseimbangan kebutuhan dan pasokan berbasis sumberdaya lokal.

Upaya mewujudkan ketahanan pangan nasional tidak terlepas dengan kebijakan umum pembangunan pertanian dalam mendukung penyediaan pangan terutama dari produksi domestik. Dalam kerangka demikian upaya mewujudkan ketahanan pangan dan stabilitasnya (penyediaan dari produksi domestik) identik pula dengan upaya meningkatkan kapasitas produksi pangan nasional dalam pembangunan pertanian beserta kebijakan pendukung lain yang terkait.¹¹⁵

Strategi umum pembangunan pertanian adalah memajukan agribisnis, yaitu membangun secara sinergis dan harmonis aspek-aspek: (1) industri hulu pertanian yang meliputi perbenihan, input produksi lainnya dan alat mesin pertanian; (2) pertanian primer (*on-farm*); (3) industri hilir pertanian (pengolahan hasil); dan (4) jasa-jasa penunjang yang terkait. Mengingat bahwa pelaku utama agribisnis adalah petani dan pengusaha, dan tanpa adanya insentif pendapatan mereka akan enggan menekuni agribisnis, maka kata kunci dalam meningkatkan kinerja sektor ini adalah menciptakan insentif ekonomi yang menunjang daya tarik agribisnis.

Seiring dengan proses otonomi daerah yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2000 Tentang Otonomi Daerah yang ditindak lanjuti dengan Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 2000, peranan daerah dalam meningkatkan ketahanan pangan di wilayahnya menjadi semakin meningkat. Searah dengan pelaksanaan kebijakan otonomi daerah, Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota dapat berperan aktif dalam upaya meningkatkan ketahanan pangan di wilayah kerjanya. Partisipasi tersebut diharapkan memperhatikan beberapa azas, yaitu:

1. Mengembangkan keunggulan komparatif yang dimiliki oleh masing-masing daerah sesuai dengan potensi sumberdaya spesifik yang dimilikinya, serta disesuaikan dengan kondisi sosial dan budaya setempat.
2. Menerapkan kebijakan yang terbuka dalam arti menselaraskan kebijakan ketahanan pangan daerah dengan kebijakan ketahanan pangan nasional.

¹¹⁵ Suryana, *op.cit.*, hal. IV. 268.

3. Mendorong terjadinya perdagangan antar daerah.
4. Mendorong terciptanya mekanisme pasar yang berkeadilan.¹¹⁶

Dengan memperhatikan beberapa azas kebijakan ketahanan pangan di daerah tersebut, beberapa hal yang perlu dilakukan oleh pemerintah daerah tersebut diantaranya meliputi:

1. Pemerintah daerah perlu menyadari akan pentingnya memperhatikan masalah ketahanan pangan di wilayahnya.
2. Perlunya apresiasi tentang biaya, manfaat, dan dampak terhadap pembangunan wilayah dan nasional program peningkatan ketahanan pangan di daerah kepada para penentu kebijakan di daerah.
3. Pemerintah daerah perlu menyusun perencanaan dan strategi untuk menangani masalah ketahanan pangan di daerah.
4. Perlu dikembangkan suatu wahana untuk saling tukar menukar informasi dan pengalaman dalam menangani masalah ketahanan pangan antar pemerintah daerah.

Diversifikasi produksi pangan merupakan aspek yang sangat penting dalam ketahanan pangan. Diversifikasi produksi pangan bermanfaat bagi upaya peningkatan pendapatan petani dan memperkecil resiko berusaha. Diversifikasi produksi secara langsung ataupun tidak juga akan mendukung upaya penganekaragaman pangan (diversifikasi konsumsi pangan) yang merupakan salah satu aspek penting dalam ketahanan pangan.

Ada dua bentuk diversifikasi produksi yang dapat dikembangkan untuk mendukung ketahanan pangan, yaitu:

1. Diversifikasi horizontal; yaitu mengembangkan usahatani komoditas unggulan sebagai “*core of business*” serta mengembangkan usahatani komoditas lainnya sebagai usaha pelengkap untuk mengoptimalkan pemanfaatan sumberdaya alam, modal, dan tenaga kerja keluarga serta memperkecil terjadinya resiko kegagalan usaha.
2. Diversifikasi regional; yaitu mengembangkan komoditas pertanian unggulan spesifik lokasi dalam kawasan yang luas menurut kesesuaian kondisi agro ekosistemnya, dengan demikian akan mendorong

¹¹⁶ Republik Indonesia, *Undang-Undang Otonomi Daerah Nomor 22 Tahun 2000*.

pengembangan sentra-sentra produksi pertanian di berbagai wilayah serta mendorong pengembangan perdagangan antar wilayah.¹¹⁷

Produk pangan pada umumnya mengikuti pola produksi musiman, sedangkan kebutuhan pangan harus dipenuhi sepanjang tahun. Selain itu, produk pertanian pada umumnya cepat rusak (*perishable*). Dalam kondisi demikian maka aspek pengolahan dan penyimpanan menjadi hal penting dalam upaya penyediaan pangan secara kontinyu. Di Indonesia, produksi pangan tersebar menurut kondisi agroekosistem dan geografinya, sedangkan lokasi konsumen tersebar di seluruh pelosok tanah air, baik yang tinggal di daerah perkotaan maupun pedesaan. Dengan demikian, aspek transportasi dan distribusi pangan menjadi sangat vital dalam rangka penyediaan pangan yang merata bagi seluruh penduduk Indonesia.

Dalam mengatasi permasalahan penyediaan pangan antar waktu dan antar tempat tersebut, teknologi pasca panen dapat berperan dalam meningkatkan efisiensi baik pada saat panen (mengurangi kehilangan hasil), pengolahan hasil, pengemasan, transportasi, dan penyimpanan. Efisiensi yang dimaksud dalam hal ini mencakup aspek efisiensi teknis dan efisiensi ekonomis. Efisiensi teknis mencakup upaya mengurangi kehilangan hasil, mempertahankan kualitas, dan memperlancar arus perpindahan barang. Sedangkan efisiensi ekonomis berupa penghematan biaya untuk pengolahan, penyimpanan, pengangkutan, dan pendistribusian.

Dengan demikian selisih harga (disparitas harga) antar wilayah dan antar waktu diharapkan menjadi lebih kecil. Pengembangan teknologi pasca panen juga mempunyai peran untuk pengembangan produk pangan (*product development*) dan penciptaan nilai tambah (*value added*) bagi bahan pangan. Dengan pengembangan produk, bahan pangan yang mempunyai nilai tambah rendah dapat diolah menjadi berbagai produk olahan yang bernilai tambah tinggi. Pada saat yang sama kegiatan pengolahan tersebut dapat menciptakan pendapatan dan kesempatan kerja di pedesaan. Sebagai contoh ubikayu dapat diolah menjadi berbagai macam produk seperti tapioka, tepung, *chips*, gablek, seriping, mie dan alkohol. Melalui pengolahan sekunder, tapioka atau tepung singkong dapat diolah antara lain menjadi roti, kue, mie, lem, bahan kosmetika, dan bahan farmasi.

¹¹⁷ Suryana, *op.cit.*, hal. IV.270

BAB IV

PENGARUH *AGREEMENT ON AGRICULTURE* (AOA) TERHADAP KEBIJAKAN KETAHANAN PANGAN INDONESIA

4.1. Liberalisasi Pertanian dalam Kerangka *World Trade Organization*

4.1.1. Bretton Woods Agreement

Sistem Bretton Woods (1944-1976) adalah sebuah sistem perekonomian dunia yang dihasilkan dari konferensi yang diselenggarakan di Bretton Woods, New Hampshire pada tahun 1944. Konferensi ini merupakan produk kerjasama antara Amerika Serikat dan Inggris yang memiliki beberapa fitur kunci yang melahirkan tiga institusi keuangan dunia yaitu Dana Moneter Internasional, Bank Dunia, dan Organisasi Perdagangan Dunia.¹¹⁸ Sistem Bretton Woods dibentuk dalam rangka menyelesaikan pertarungan yang terjadi antara otonomi yang dimiliki oleh domestik dan stabilitas internasional, namun dasar yang terdapat dalam sistem-otonomi kebijakan nasional, nilai tukar tetap, dan kemampuan untuk mengubah mata uang-satu sama lain saling bertolak belakang.

Terdapat dua tujuan utama konferensi Bretton Woods, yaitu:¹¹⁹

1. mendorong pengurangan tarif dan hambatan lain dalam perdagangan internasional, dan
2. menciptakan kerangka ekonomi global untuk meminimalisir konflik ekonomi yang terjadi di antara negara-negara, yang salah satu bagiannya adalah mencegah terjadinya Perang Dunia II.

Selain tujuan yang telah disebutkan di atas, Konferensi Bretton Woods juga menghasilkan tiga badan ekonomi internasional, yaitu:¹²⁰

¹¹⁸ Sistem Bretton Woods, http://id.wikipedia.org/wiki/Sistem_Bretton_Woods diakses pada tanggal 19 Juni 2012 pukul 22.55 WIB.

¹¹⁹ *Ibid*

¹²⁰ *Ibid.*

4.1.2. Dana Moneter Internasional¹²¹

Dana Moneter Internasional (*International Monetary Fund*) didirikan pada tahun 1945, dengan ditandatanganinya pasal-pasal di dalam perjanjian yang merupakan hasil dari Konferensi Bretton Woods tahun 1944 oleh 29 negara, dan mulai beroperasi pada tahun 1947 Mandat yang diberikan kepada institusi ini sesuai dengan yang tertera di dalam Pasal 1 dari Pasal Asli Perjanjian Bretton Woods adalah:

- a) pertama, meningkatkan kerjasama moneter internasional menuju institusi yang permanen yang menyediakan jasa pelayanan konsultasi dan kolaborasi bagi masalah moneter internasional;
- b) kedua, memfasilitasi upaya perluasan dan pertumbuhan yang seimbang dari perdagangan internasional dan mendorong peningkatan derajat buruh dan pemasukan sektor riil dan mendorong sumber daya yang produktif sebagai objek utama bagi kebijakan ekonomi setiap anggota;
- c) ketiga, meningkatkan stabilitas nilai tukar dengan tujuan mengatur nilai tukar di antara para anggota, serta mencegah terjadinya persaingan untuk melakukan depresiasi terhadap nilai tukar;
- d) keempat, membantu pembentukan sistem pembayaran yang bersifat multilateral yang bertujuan untuk memudahkan transaksi antar negara anggota serta menghapus hambatan pertukaran asing yang akan mencegah pertumbuhan terhadap perdagangan dunia;
- e) kelima, kesempatan untuk memperbaiki persoalan dalam neraca pembayaran tanpa menggunakan langkah-langkah yang memperburuk kesejahteraan nasional maupun internasional;
- f) keenam, berdasarkan hal-hal tersebut di atas, IMF bertujuan untuk mempercepat penyelesaian krisis yang disebabkan oleh ketidakseimbangan neraca pembayaran negara-negara anggota.

¹²¹ *Ibid.*

4.1.3. Bank Dunia¹²²

Bank Dunia (*World Bank*) merupakan institusi keuangan yang semula bernama *International Bank for Reconstruction and Development* yang didirikan bersama-sama dengan institusi Dana Moneter Internasional pada Konferensi Bretton Woods tahun 1944. Adapun tujuan dari dibentuknya Bank Dunia adalah:

- a) pertama, membantu negara-negara anggota dalam hal pembangunan dan rekonstruksi;
- b) kedua, meningkatkan investasi swasta asing dalam lingkup peningkatan garansi atau partisipasi dalam peminjaman dan investasi jenis lain yang dibuat oleh investor swasta;
- c) ketiga, menyediakan (di bawah keadaan tertentu) keuangan yang diperuntukkan bagi tujuan produktif;
- d) keempat, meningkatkan keseimbangan pertumbuhan jangka panjang dalam perdagangan internasional dan menjaga keseimbangan neraca pembayaran;
- e) kelima, mengatur kebijakan dasar dalam rangka memberikan prioritas kepada proyek yang memiliki lebih banyak nilai manfaat dan nilai kepentingan;
- f) keenam, membangun operasi yang bertujuan untuk efek investasi internasional dalam hal kondisi bisnis di negara-negara anggota.

4.1.4. Perjanjian Umum mengenai Tarif dan Perdagangan¹²³

Perjanjian Umum mengenai Tarif dan Perdagangan (*General Agreement on Tariffs and Trade*) adalah sebuah institusi yang dihasilkan melalui Konferensi Bretton Woods namun tidak pernah memasuki masa pemberlakuan (*enter into force*) dan beroperasi di bawah naungan Protokol mengenai Provisi Aplikasi yang ditandatangani oleh 23 negara pada tahun 1947. Namun, institusi ini berubah nama menjadi Organisasi Perdagangan Dunia (*World Trade Organization*) yang merupakan institusi resmi yang didirikan pada 1 Januari 1995 melalui Putaran Uruguay (*Uruguay Round*) setelah melalui serangkaian negosiasi panjang selama kurang lebih 7 tahun. Tujuan dari didirikannya institusi ini adalah

¹²² *Ibid.*

¹²³ *Ibid.*

untuk membuat prinsip-prinsip umum dan aturan-aturan dalam rangka meliberalisasi perdagangan internasional melalui perjanjian multilateral dengan mereduksi hambatan-hambatan yang dibuat oleh masing-masing negara yang berkaitan dengan perdagangan dan mengeliminasi segala bentuk diskriminasi di antara negara-negara anggota. Berbeda dengan institusi lainnya yang dihasilkan melalui Konferensi Bretton Woods, institusi ini memiliki 3 prinsip utama, yaitu:

- a) Non-diskriminasi, di mana pembatasan perdagangan tidak boleh dilakukan dengan mengistimewakan satu rekanan dan mengabaikan rekanan yang lain.
- b) Penghapusan hambatan perdagangan, jika suatu industri memerlukan proteksi maka tidak boleh dengan menggunakan hambatan kuantitatif, seperti kuota dan hambatan-hambatan non-tarif lainnya.
- c) Konsultasi di kalangan negara-negara anggota untuk menyelesaikan pertikaian yang mungkin timbul.

Sejak komoditi pertanian masuk dalam agenda pembahasan organisasi perdagangan internasional (WTO), Indonesia kembali membuka diri terhadap pengembangan sektor pertanian dengan harapan mampu meningkatkan perekonomian domestik maupun internasional. Pada perkembangannya, dalam putaran Uruguay 1986, GATT telah memasukkan sektor pertanian sebagai agenda utama dalam pembahasan perundingan. Hal ini tidak terlepas dari upaya WTO dalam meliberalisasikan perdagangan produk pertanian. Upaya liberalisasi terhadap perdagangan produk pertanian tidak mendapat respon positif dari negara-negara anggota. Hal ini disebabkan adanya perbedaan pandangan mendasar terhadap sektor pertanian terutama dalam akses pasar, subsidi ekspor dan bantuan domestik, yang diberlakukan oleh sebagian besar negara maju. Berbagai subsidi diberlakukan bagi negara anggota, terutama negara-negara berkembang yang sebagian besar kemampuan ekonominya bertumpu pada sektor pertanian. Kondisi ini dipertegas lagi oleh keinginan negara-negara maju dengan adanya penurunan tarif impor maupun tarif ekspor terhadap produk pertanian yang hendak diperdagangkan. Indonesia sebagai negara yang berhubungan langsung dengan sektor pertanian secara tegas menolak usulan dari negara-negara maju. Secara ekonomis kebijakan itu akan merugikan negara-negara berkembang terutama

Indonesia yang pada prinsipnya akan berpengaruh terhadap stabilitas ekonomi maupun politik domestik.

Agreement on Agriculture (AoA) atau Persetujuan Bidang Pertanian yang berlaku sejak 1 Januari 1995 merupakan suatu perjanjian yang bertujuan untuk melaksanakan reformasi kebijakan perdagangan di bidang pertanian dalam rangka menciptakan suatu sistem perdagangan pertanian yang adil dan berorientasi pasar. Program reformasi tersebut berisi komitmen-komitmen spesifik untuk mengurangi subsidi domestik, subsidi ekspor dan meningkatkan akses pasar melalui penciptaan peraturan dan disiplin GATT yang kuat dan efektif.¹²⁴ Persetujuan tersebut juga meliputi isu-isu di luar perdagangan seperti ketahanan pangan, perlindungan lingkungan, perlakuan khusus dan berbeda (*special and differential treatment/SDT*) bagi negara-negara berkembang, termasuk juga perbaikan kesempatan dan persyaratan akses untuk produk-produk pertanian bagi negara-negara tersebut.

Indonesia telah menjadi *contracting parties* dalam GATT sejak 24 Februari 1950. Ketika GATT bermetamorfosis menjadi WTO tanggal 1 Januari 1995, secara otomatis Indonesia menjadi *founding fathers* dalam WTO dan secara resmi mengadopsinya dalam Undang-undang nasional, yaitu Undang-undang Nomor 7 tahun 1994. Konsep *legally-binding* yang dianut WTO kemudian mewajibkan Indonesia untuk menyesuaikan kebijakan dalam negerinya dengan peraturan WTO, termasuk kebijakan di bidang pertanian yang harus menyesuaikan dengan ketentuan AoA.

Konsekuensi dari ratifikasi tersebut mewajibkan Indonesia untuk meliberalisasi pasarnya secara bertahap. Persetujuan WTO di bidang Pertanian (*Agreement on Agriculture*) disadari atau tidak ikut mempengaruhi ketahanan pangan di Indonesia. Hal ini disebabkan karena dengan diratifikasinya Persetujuan Pembentukan Organisasi Perdagangan Internasional (*Agreement Establishing the World Trade Organization*) ke dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1994 berarti Indonesia telah mengikatkan diri pada hasil-hasil perundingan persetujuan

¹²⁴ Rezlan Ishar Jenie, Asianto Sinambela, et. al., *Persetujuan Bidang Pertanian (Agreement on Agriculture/AoA)*, Direktorat Perdagangan, Perindustrian, Investasi, dan HKI, Direktorat Jenderal Multilateral Departemen Luar Negeri RI, Jakarta, 2008, hal. 1.

tersebut. Artinya kebijakan ketahanan pangan Indonesia harus disesuaikan dengan ketentuan-ketentuan yang terdapat di dalam *Agreement on Agriculture*.

Agreement on Agriculture didasarkan pada pemikiran tentang perdagangan internasional yang terbuka di dibidang pertanian, dimana supremasi harga merupakan keuntungan komparatif. Artinya, suatu negara harus mengimpor produk pertanian dari negara yang dapat memproduksinya dengan harga lebih murah. Secara teori perdagangan hal ini memang benar, tetapi tidak dalam hal ketahanan pangan di negara sedang berkembang seperti Indonesia. Negara kaya yang mempunyai cadangan devisa cukup memang bisa menggantungkan pangan pada impor, tetapi negara berkembang hampir selalu kekurangan devisa.¹²⁵

Indonesia merupakan salah satu negara yang menerapkan liberalisasi perdagangan dan sistem mekanisme pasar secara vulgar, termasuk di sektor pangan. Peran Badan Urusan Logistik (Bulog) sebagai lembaga yang mengatur tata niaga, saat ini justru tidak berpihak pada rakyat. Misi Bulog secara tersirat dan tersurat tertuang dalam UUD 1945, salah satu petikannya adalah '*seluruh hasil bumi dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya digunakan sebesar-besarnya untuk kesejahteraan rakyat*'. Juga disebutkan bahwa '*sumber-sumber ekonomi yang menyangkut hajat hidup orang banyak juga dikuasai negara dan digunakan sebesar-besarnya untuk memenuhi kepentingan rakyat*'.

Berdasarkan isi dari UUD 1945 tersebut, memang dituntut dibentuknya lembaga yang mengelola kekayaan Negara yaitu Bulog. Namun, pada tahun 1997 pada era krisis moneter Bulog berubah statusnya menjadi perum atas desakan IMF dan WTO. Sejak perubahan status baru Bulog inilah, negara dibatasi dalam campur tangan urusan tata niaga. Bulog sebagai satu-satunya lembaga yang mengelola kekayaan bangsa Indonesia, harus tunduk pada swasta. Sebagai negara penganut sistem ekonomi terbuka (*open economic*), situasi pasar domestik Indonesia akan selalu terpengaruh dengan kondisi pasar Internasional yang semakin liberal. Indonesia telah ikut meratifikasi berbagai kesepakatan kerjasama ekonomi dan perdagangan yang menginginkan penurunan hambatan tariff dan non-tarif, karena hal ini Indonesia telah ikut berpartisipasi dalam proses liberalisasi pasar dalam negeri. Tekanan liberalisasi tersebut melalui berbagai

¹²⁵ Khudori, *Neoliberalisme Menumpas Petani*, (Yogyakarta: Resist Book, 2004) hal. 60.

aturan kesepakatan kerjasama, bukan tidak mungkin dapat berbenturan dengan kebijakan internal dan mengancam kepentingan nasional.

Menjamurnya liberalisasi pangan dan pertanian dalam kesatuan Negara NKRI ini, mengakibatkan anjloknya harga pangan nasional. Swasembada pangan dalam perspektif ‘ketahanan pangan nasional’, pada praktiknya hanya meningkatkan kecenderungan harga pangan dari pasar impor. Hal ini lebih tepatnya membuat kondisi ekonomi Indonesia semakin memburuk, karena bertentangan dengan kepentingan nasional.

Kesepakatan antara IMF dan pemerintah Indonesia untuk mengatasi masalah krisis terjadi pada tanggal 31 Oktober 1997, dan Indonesia sepakat untuk melakukan penyesuaian (*adjustment*) makro ekonomi secara menyeluruh seperti yang dimandatkan IMF, Bank Dunia dan donor lainnya. Sebagai kompensasi dari paket *bail-out* sebesar US\$ 43 miliar, pemerintah Indonesia harus mengupayakan kembali neraca pembayaran dan mengimplementasikan reformasi atau pembaruan kebijakan kritis yang terarah pada aspek-aspek yang sangat krusial, yakni pengeluaran di sektor publik, termasuk pemotongan subsidi, privatisasi BUMN dan ekspansi partisipasi sektor swasta.¹²⁶ Setelah LOI disetujui, maka pemerintah harus mengeluarkan keputusan menteri, peraturan pemerintah atau keputusan lain, sehingga kuat dasar hukumnya. Inti dari LOI itu adalah liberalisasi perdagangan, privatisasi BUMN, penghapusan subsidi, dan pendisiplinan defisit APBN.

Harapannya, dengan meliberalisasi sektor pangan, maka Indonesia yang notabene merupakan penghasil produk pertanian, dapat menikmati keuntungan ekonomi (meningkatnya ekspor dan menurunnya impor pangan). Sebuah studi yang dilakukan oleh IFPRI (*International Food Policy Research Institute*) di tahun 2003 menyebutkan bahwa jika liberalisasi (di sektor pertanian) dilakukan di negara-negara maju, akan terjadi peningkatan pendapatan dalam sektor pertanian dan agro-industri di Indonesia sebesar US\$ 593 atau 0,3 persen dari PDB Indonesia. Liberalisasi ekonomi juga akan meningkatkan ekspor hasil pertanian sebesar US\$ 1 miliar per tahun.¹²⁷

Masalahnya adalah *Letter of Intent* secara tidak langsung akan berdampak pada masalah ketahanan pangan. Melalui Persetujuan ini, pangan tidak

¹²⁶ Khudori, *op.cit.*, hal. 190

¹²⁷ Jhamtani *op.cit.*, hal.113.

lagi dilihat sebagai hak warga negara, namun sebagai komoditas perdagangan. Hal seperti ini justru kontradiktif dengan upaya pemenuhan hak atas pangan. Karena pangan hanya menjadi barang pasar, tetapi tidak pernah terpikirkan mengenai persoalan akses dan kepemilikan (*entitlement*). Maka menjadi menarik untuk mengkaji lebih jauh mengenai bagaimana pengaruh ratifikasi *Letter of Intent* IMF terhadap ketahanan pangan Indonesia yang dalam hal ini sangat dipengaruhi oleh akses masyarakat atas komoditas beras. Apalagi sejak LoI IMF diberlakukan pada tahun 1998. Fakta di lapangan menyebutkan bahwa Indonesia sendiri mengalami perubahan drastis, dari sebuah Negara net-exportir menjadi net-importir beras. Pada era Orde Baru, yaitu sekitar tahun 1960-an hingga awal 1990-an Indonesia termasuk salah satu negara yang berhasil mengantar sektor pertanian terutama beras dari jurang kekurangan menuju swasembada. Pemenuhan kebutuhan sendiri ini berlangsung pada era 1980-an. Bahkan pada tahun 1980 hingga tahun 1985 Indonesia adalah net-eksportir beras. Namun hal ini kemudian berubah drastis.¹²⁸

Dengan masuknya Indonesia ke dalam Perjanjian Pertanian (AoA) WTO di tahun 1995, dan tunduk kepada *Letter of Intent* (LoI) di tahun 1997, maka terjadi proses liberalisasi pertanian yang radikal.¹²⁹ Liberalisasi pertanian ini adalah menyerahkan system pertanian dan nasib petani Indonesia kepada mekanisme pasar bebas, yaitu “*free-fight liberalism*” (liberalism pertarungan bebas). Dengan liberalisasi pertanian ini, maka total impor komoditas pangan utama Indonesia (beras, jagung, bungkil kedele, kacang tanah, gandum) pada tahun 2001 sudah mencapai angka Rp 11,8 triliun. Ini berarti pertanian impor semakin menguasai pertanian Indonesia, dan menguntungkan para importer atas dasar mekanisme pasar, sementara banyak petani dirugikan.

Program penyesuaian struktural dari Bank Dunia dan IMF biasanya memberlakukan persyaratan liberalisasi di bidang pertanian yang sama dengan persyaratan WTO. Apabila di WTO, pemenuhan syarat bias dirundingkan dengan mengajukan alasan ketahanan pangan, atau kepentingan nasional dan rakyat. Tapi persyaratan pinjaman dari Bank Dunia dan IMF tidak dapat ditawar, walaupun

¹²⁸ http://www.fspi.or.id/index.php?Itemid=38&id=161&option=com_content&task=view Diakses pada 13 Desember 2012, jam 17.06 WIB.

¹²⁹ Bonnie Setiawan, *Globalisasi Pertanian*, (Jakarta: The Institute for Global Justice, 2003), hal. 67.

dapat dihilangkan begitu sebuah Negara tidak lagi berhutang. Perjanjian hutang pertama antara Indonesia dengan IMF adalah awal dari penurunan tarif impor untuk gandum, beras, gula, bawang putih.

LoI pertama yang disepakati pemerintah Indonesia dengan IMF ditandatangani pada tanggal 31 Oktober 1997, LoI tersebut berisi tentang:¹³⁰

1. *The government intends to phase out import and marketing monopolies and price controls on agricultural commodities except for rice, sugar and clovs the next three year.* (Pemerintah menghapuskan secara perlahan import dan monopoli perdagangan, kontrol harga pada komoditas pertanian, kecuali beras, gula dan cengkeh pada tiga tahun mendatang).
2. *As a first step, on November 3, 1997 wheat and wheat flour, soybeans and garlic were made freely importable.* (Sebagai langkah awal, 3 Nopember 1997 import gandum, kedele dan bawang sudah dibebeaskan).
3. *In order to alleviate the burden of adjustment on the part of the effected parties, import tarrifs will be applied to soybeans and dried garlic (20 percent) and wheat flour (10 percent) and will be reduced to 5 percent by 2003.* (Untuk mengurangi penumpukan penyesuaian, tarif impor akan diberlakukan pada komoditas kedele dan bawang kering (20%) dan tepung terigu (10%) dan akan dikurangi hingga 5% pada 2003).

Dengan ditandatanganinya LoI tersebut, maka sebagai tindak lanjutnya pada Nopember 1997 pemerintah Indonesia mengeluarkan Keppres No. 45 tahun 1997¹³¹ mengenai tugas pengendalian harga Bulog hanya untuk beras dan gula pasir saja.

Pada 1998, Pemerintah Indonesia kembali melaksanakan arahan IMF, mengenai pengurangan monopoli beras yang dilakukan oleh Bulog sebagaimana tercantum dalam LoI 15 Januari 1998.¹³² Sebagai dasar hukum pelaksanaannya pemerintah mengeluarkan Keppres No. 19 tahun 1998, 21 Januari 1998¹³³

¹³⁰ Pranolo, T., (2000), "LoI-IMF dan Implikasinya terhadap Peranan Bulog", dalam Sawit, M.H., *et al* (Ed.), Bulog: Pergulatan Dalam Pemantapan Peranan dan Penyesuaian Kelembagaan (Kumpulan Naskah Dalam Rangka Menyambut 35 tahun Bulog), Bogor: IPB Press; Rangkuman LoI Pemerintah RI-IMF (Bapenas), dan sumber-sumber lainnya.

¹³¹ *Ibid.*

¹³² *Ibid.*

¹³³ *Ibid.*

mengenai tugas pengendalian harga oleh Bulog hanya untuk beras. Menjelang April 1998 arahan IMF berikutnya adalah mengenai pengurangan semua pembatasan investasi asing dalam perdagangan dan membangun struktur yang kuat dalam urusan import dan distribusi hasil-hasil pangan yang penting antara Bulog dan perusahaan swasta yang terlibat.¹³⁴

LoI 24 Juni 1998¹³⁵ mengenai usaha-usaha dilakukan untuk memacu sektor swasta agar dapat berkompetisi secara efektif dengan Bulog dalam penjualan gandum, kedele, dan gula. Meskipun untuk memenuhi harapan itu, agaknya cukup sulit. standar audit internasional akan dilakukan di Pertamina, PLN dan Bulog. LoI 29 Juli 1998¹³⁶ mengenai perluasan monitoring harian pada semua aspek yang relevan menyangkut keamanan hasil pangan yang mencakup peningkatan harga, perputaran produk seperti import, stok dan produk yang dikeluarkan oleh Bulog. Membentuk tim khusus yang langsung dipimpin oleh Menteri Pertanian yang bertanggung jawab secara keseluruhan dalam hal pangan.

LoI 11 September 1998¹³⁷ berisikan arahan untuk menstabilkan harga dan mengurangi harga pasar yang dibayarkan oleh pemerintah. Bulog meningkatkan jumlah beras yang dijual ke pasar dengan harga dibawah harga pasar dan terus menjaga jumlah itu hingga masa panen berikutnya. Untuk pertama kalinya dalam 30 tahun kita mengizinkan pihak swasta mengimpor beras. Tindak lanjut dari LoI tersebut adalah dikeluarkannya SK Menperindag no. 439 Tentang Bea Masuk, 22 September 1998 tentang bea masuk Impor beras nol (0) persen.

LoI 13 Nopember 1998¹³⁸ tentang pemenuhan komitmen untuk merilis informasi yang detail tentang kondisi keuangan Bulog, Pertamina, PLN dan dana kehutanan. Khusus untuk PLN, standar audit internasional telah dilakukan sejak tiga tahun silam dan sudah dapat digunakan oleh IMF, Bank Dunia dan ADB.

LoI 16 Maret 1999¹³⁹ mengenai Manajemen yang tepat dalam menghadapi masalah beras, selama lingkungan makro ekonomi meningkat, untuk menekan harga beras. Stok beras untuk public dalam jumlah yang cukup, dan

¹³⁴ *Ibid.*

¹³⁵ *Ibid.*

¹³⁶ *Ibid.*

¹³⁷ *Ibid.*

¹³⁸ *Ibid.*

¹³⁹ *Ibid.*

akan ditingkatkan dengan melakukan kontrak dengan para importer. Pelbagai kebijakan disetujui oleh Bank Dunia antara lain:

- (i) mengurangi tingkat subsidi Bulog dalam impor beras,
- (ii) kebijakan harga dasar gabah untuk mempertahankan harga beras domestic sesuai dengan harga beras di pasar internasional,
- (iii) tidak menghalangi impor beras oleh sektor swasta. Keluarga terpilih (7-8 juta) akan diuntungkan oleh keputusan ini untuk melipatgandakan subsidi beras sebagai dampaknya sejak 1 Desember 1998. Pemerintah menjalin kerjasama dengan akuntan internasional pada 1998 untuk melakukan audit khusus terhadap Pertamina, PLN, dan Bulog. Audit ini lebih difokuskan pada audit terhadap efisiensi operasi, dana budget dan keuangan serta mengidentifikasi kemungkinan adanya kecurangan dan praktik korupsi. Audit ini dilakukan selama masa 5 tahun sejak 1994 hingga 1998 untuk Pertamina dan PLN dan 1993/1994 hingga 1997/1998 untuk Bulog. Audit tersebut diharapkan berakhir Juni 1999 sesuai kesepakatan.

LoI 14 Mei 1999¹⁴⁰ berisikan tentang audit khusus yang dilakukan Bulog, Pertamina, dan PLN diharapkan selesai sesuai jadwal pada akhir Juni 1999. Sementara audit untuk dana pelestarian hutan ditunda pelaksanaannya, karena kita membutuhkan waktu yang lama untuk menunjuk auditor internasional dan mungkin baru selesai akhir agustus. Usaha-usaha itu dilakukan untuk memastikan semua perusahaan untuk privatisasi yang ada di Master Plan. Sebagai tindak lanjutnya adalah dengan dikeluarkannya UU. No. 23 tahun 1999 tentang Bank Indonesia, tertanggal 19 Mei 1999¹⁴¹. Bank Indonesia tidak lagi memberikan fasilitas KLBI (Kredit Likuiditas Bank Indonesia), termasuk pada Bulog.

Pada LoI 22 Juli 1999¹⁴² Audit khusus pada tiga entitas publik Bulog, Pertamina, PLN telah selesai pada Juni 1999. Hasil audit tersebut tengah ditinjau ulang oleh pemerintah dan akan dipublikasikan pada 31 Agustus 1999. Audit di Dana Pelestarian Hutan akan diselesaikan pada Agustus 1999, sesudah ditinjau

¹⁴⁰ *Ibid.*

¹⁴¹ *Ibid.*

¹⁴² *Ibid.*

ulang oleh pemerintah hasilnya akan dipublikasikan pada tanggal 31 Oktober 1999. Dalam setiap kasus, koreksi biasa dilakukan jika diperlukan. Audit khusus kedua untuk perusahaan dengan strategi yang signifikan dan ekspos publik akan diambil. Audit kedua akan diselesaikan pada 31 Desember 1999 oleh konsultan auditor internasional dan hasilnya akan segera dipublikasikan.

LoI 20 Januari 2000¹⁴³ mengenai Pemerintah akan melanjutkan proses audit khusus terhadap perusahaan-perusahaan kunci dan melakukan koreksi, khususnya di pertanian dan Bulog yang telah selesai. Program remedial untuk Bulog dan Dana Pelestarian Hutan akan diambil pada Januari 2000 dan diimplementasikan pertengahan Januari. Klaim atau biaya subsidi oleh Pertamina, PLN dan Bulog akan diaudit paling lambat 30 Juni 2000, sedangkan *budget* tunggakan akan diturunkan kemudian. Kelebihan kalim subsidi akan di investigasi. Fokus dalam kebijakan pertanian adalah untuk menjaga keamanan pangan, efisiensi promosi produksi, proses dan penjualan hasil-hasil pertanian. Tujuan kunci dalam kebijakan beras adalah untuk memastikan keamanan pangan dengan kompetisi promosi dalam sektor ini. Untuk itulah perdagangan beras harus dibuka secara umum untuk importer dan eksportir. Namun demikian, penguatan rupiah dan turunnya harga ditingkat dunia, maka harga beras domestic juga akan turun. Kemudian, ada persoalan dalam penyediaan proteksi transisi untuk petani padi melalui tarif impor. Tarif ini akan diimpor sebesar Rp. 430 per kg dan akan diberlakukan pada Agustus 2000, sementara kita masih terus mengoreksi harga gabah di Bulog dan akan dijadikan harga dasar. Menyiapkan strategi untuk meluaskan reformasi dalam hal ketahanan pangan. Strateginya, Bulog akan focus pada memperoleh beras untuk program subsidi beras (OPK) dan untuk stok emerjensi. Kami berharap Bulog akan menyeimbangkan stok antara pasar domestic dan internasional, selama permintaan suplai domestic pada puncak panen. Strategi untuk merestrukturisasi Bulog, untuk menindaklanjuti rekomendasi-rekomendasi pada audit khusus sebelumnya. Hal ini dilakukan agar system akunting lebih transparan dan efisien struktur operasinya melalui perubahan status hukum.

¹⁴³ *Ibid*

Dengan ditandatanganinya LoI antara Pemerintah Indonesia dengan IMF maka terjadi pembatasan terhadap kewenangan Bulog sebagai STE, dimana sebelum ditandatanganinya LoI tersebut, Bulog merupakan lembaga yang sudah dicatatkan dalam GATT sebagai satu-satunya lembaga yang berhak melakukan ekspor-impor produk pertanian. Dengan ditandatanganinya LoI, maka perusahaan swasta lain selain Bulog boleh melakukan ekspor-impor produk pertanian. Hal ini sejalan dengan pilar akses pasar yang disyaratkan dalam Bab III legal text AoA.

4.2. Implikasi Agreement on Agriculture Terhadap Kebijakan Ketahanan Pangan Indonesia

Kesimpulan-kesimpulan teori klasik dan neo-klasik bahwa perdagangan bebas merangsang pertumbuhan dan meningkatkan pembangunan telah ditentang oleh banyak sarjana. Mereka menunjukkan rendahnya tingkat kesejahteraan di negara-negara berkembang kendati negara-negara ini telah cukup lama berpartisipasi dalam perdagangan internasional. Hal ini terlihat dari tingkat ekspor-impor produk pertanian Indonesia, dimana nilai impor lebih tinggi dari nilai ekspor. Salah satunya terlihat pada komoditi beras, pada tahun 2006 nilai ekspor beras Indonesia sebesar 531,437 ton¹⁴⁴ sedangkan pada akhir periode februari 2012 terjadi penurunan yang signifikan yaitu hanya sebesar 72,390 ton¹⁴⁵. Untuk nilai impor komoditi beras pada tahun 2006 mencapai angka 132,620,520 ton¹⁴⁶, dan pada periode februari 2012 tercatat pada angka 359,410,144 ton¹⁴⁷.

Para sarjana yang termasuk ke dalam kelompok *export pessimist* seperti Myrdal dan Prebisch, menekankan kegagalan pasar untuk menciptakan pertumbuhan dan perbaikan struktural di negara-negara berkembang lewat perdagangan internasional. Stagnasi di negara-negara miskin, distribusi perolehan dari perdagangan yang tidak seimbang serta jurang pemisah yang semakin lebar antara negara-negara kaya dan miskin akan muncul dari perdagangan bebas. Kritik Prebisch terhadap gagasan bahwa perdagangan akan mendorong

¹⁴⁴ Departemen Perdagangan, Realisasi Ekspor Produk Pertanian dan Kehutanan Periode 2006 – 2012 (Jan-Feb).

¹⁴⁵ *Ibid.*

¹⁴⁶ Departemen Perdagangan, Realisasi Impor Produk Pertanian dan Kehutanan Periode 2006 – 2012 (Jan-Feb).

¹⁴⁷ *Ibid.*

pertumbuhan industrial antara lain didasari oleh penelitian seorang ekonom, Eugene Stanley, pada awal tahun 1960-an, telah meneliti statistik yang dikumpulkan GATT dan menemukan bahwa nilai tukar barang yang diekspor negara-negara kurang berkembang semakin lama semakin merosot dibandingkan dengan barang industrial yang mereka impor dari negara industri maju.¹⁴⁸

Untuk mengantisipasi liberalisasi perdagangan produk pertanian yang mulai menjamur di pasar regional Indonesia, maka pemerintah Indonesia khususnya kementerian Luar Negeri, Kementerian Pertanian, Kementerian Perdagangan telah membuat berbagai kesepakatan dalam bentuk-bentuk strategi yang terdiri dari dua macam strategi yaitu Strategi eksternal dan Strategi internal. Dimana Strategi Eksternal tersebut meliputi SP (*Strategic Product*), SSM (*Special Safeguards Mechanism*), dan Penempatan rencana induk pengembangan ekspor produksi pertanian sedangkan dalam Strategi Internal meliputi Meningkatkan SDM Pertanian, Memperkuat kelembagaan agribisnis atau agroindustri pertanian, Meningkatkan potensi SDA Indonesia, Memperluas dan memanfaatkan basis produksi secara berkelanjutan, dan Meningkatkan ketersediaan sarana dan prasarana pertanian.

Dengan adanya strategi-strategi tersebut maka pertanian Indonesia mampu meningkatkan kembali pertumbuhan dan kontribusi dalam sektor pertanian. Terlebih lagi untuk menghadapi liberalisasi perdagangan sektor pertanian yang disponsori oleh WTO.

Sebagai salah satu Negara anggota WTO, kebijakan-kebijakan di pelbagai sektor pembangunan di Indonesia harus diselaraskan dengan ketentuan-ketentuan yang berlaku dalam WTO, termasuk AoA. Dalam sektor pertanian, Indonesia telah mengikat (*bound*) seluruh mata tariff komoditas pertanian, baik melalui proses tarififikasi maupun dengan *ceiling binding*, sejalan dengan ketentuan dalam *Final Act* dan dalam *Modalities for the Establishment of Specific Binding Commitments under the Reform Programme*. Jumlah mata tariff pertanian yang diikat pada GATT mencapai 1.341 komoditas, dimana setiap mata tariff diturunkan minimal 10 persen. Secara keseluruhan rata-rata penurunan mata tarif

¹⁴⁸ *Ibid.*, hal 19-20.

mencapai 37 persen—lebih besar dari ketentuan yang disyaratkan oleh WTO (24%).¹⁴⁹

4.2.1. Implikasi AoA Terhadap Akses Pasar Komoditi Pangan Di Indonesia

Indonesia juga mengikuti ketentuan WTO dalam hal akses pasar. Akses pasar sebetulnya sudah sejak dahulu dilakukan karena pada dasarnya Indonesia tidak pernah menutup pasar terhadap impor komoditas hasil-hasil pertanian dunia. Dalam *Schedule of Commitment* Indonesia, komitmen atas akses pasar diberikan untuk dua komoditas, yaitu beras dan produk-produk susu, masing-masing sebesar 700.000 ton dan 414.700 ton.¹⁵⁰ Untuk produk-produk susu, akses pasar sebesar 414.700 ton tersebut merupakan konversi dari penghapusan kebijakan kewajiban penyerapan produksi susu lokal oleh industri pengolahan. Jadi dapat dikatakan, pemberian akses pasar untuk produk-produk susu merupakan konsekuensi logis dari proses tarififikasi yang diatur dalam AoA.

Sedangkan akses pasar sebesar 700.00 ton untuk komoditas beras merupakan suatu bentuk konsekuensi tarififikasi dari hambatan non-tarif, melainkan suatu bentuk pernyataan kesediaan untuk membuka pasar domestiknya terhadap suatu jumlah tertentu produk manakala diperlukan. Dalam komitmen dengan WTO, untuk import beras sebesar 700.000 ton pertama, dapat dikenakan tariff bea masuk sebesar 90 persen, untuk impor diatas 700.000 ton selanjutnya, dapat dikenakan tariff hingga 180 persen. Nilai tariff bea masuk ini harus diturunkan menjadi sebesar 160 persen hingga tahun 2004.

Pasal 45 ayat (2) UU Pangan menyatakan

Dalam rangka mewujudkan ketahanan pangan yang dimaksud, pemerintah menyelenggarakan pengaturan, pembinaan, pengendalian, dan pengawasan terhadap ketersediaan pangan yang cukup, baik dalam jumlah maupun mutunya, aman, bergizi, beragam, merata, dan terjangkau oleh daya beli masyarakat.”

Pasal 3 ayat (1) PP No. 68 Tahun 2002 “Sumber penyediaan pangan berasal dari produksi pangan dalam negeri, cadangan pangan, dan pemasukan pangan.” Untuk

¹⁴⁹ Khudori, *Neoliberalisme Menumpas Petani Menyingkap Kejahatan Industri Pangan*, (Yogyakarta: Resist Book, 2004) hal. 162.

¹⁵⁰ T. Pranolo, “Pangan, Ketahanan Pangan dan Liberalisasi Perdagangan”, dalam Achmad Suryana dan Sudi Mardianto (ed), *Bunga Rampai Ekonomi Beras*, (Jakarta: LPEM-Fakultas Ekonomi UI, 2001).

mewujudkan ketahanan pangan, pemerintah bertanggung jawab atas ketersediaan pangan. Indikasinya yaitu kecukupan cadangan pangan nasional.

Untuk memenuhi cadangan pangan tersebut, upaya yang dilakukan pemerintah salah satunya adalah dengan pemasukan pangan. Maka pemerintah membuka akses pasar bagi komoditi pangan dari luar Indonesia (impor). Kebijakan tersebut diambil sesuai dengan ketentuan yang disyaratkan dalam AoA.

4.2.2. Implikasi AoA Terhadap *Domestic Support* di Indonesia

Indonesia juga telah melakukan *domestic support*. namun, *domestic support* pertanian Indonesia relatif kecil dan berada dibawah batas *de minimis* yang masih diperkenankan oleh WTO. Nilai *domestic support* pemerintah selama ini dibawah 10 persen, yang masih diperkenankan oleh WTO. Perhitungan *domestic support* atas komoditas beras membuktikan hal itu.¹⁵¹ *De Minimis* paling rendah terjadi pada tahun 1998, karena pada waktu itu pengadaan beras dalam negeri merosot tajam karena pengaruh musim kering yang panjang (*El Nino*). Tingkat *de minimis* yang paling tinggi adalah tahun 2000 yaitu mencapai 7,3 persen. Rata-rata *de minimis* adalah sekitar 6 persen yang berlaku selama periode 1998-2002, yang berarti masih dibawah ketentuan WTO. Untuk Negara berkembang seperti Indonesia, sehingga *market access* sebesar itu amat kecil pengaruhnya terhadap distorsi pasar. Artinya, Indonesia sudah tak perlu menurunkannya.

Komitmen domestik support Indonesia diwujudkan dalam bentuk kebijakan penurunan subsidi baik untuk produksi maupun dalam bentuk pangalihan/transfer dana kepada produsen. Hal tersebut dapat dilihat dalam peraturan yang dikeluarkan pemerintah Indonesia, antara lain:

- 1) Peraturan Presiden Nomor 77 Tahun 2005 tentang Penetapan Pupuk Bersubsidi Sebagai Barang Dalam Pengawasan;
- 2) Peraturan Menteri Pertanian No. 50/PERMENTAN/SR.130/11/2009 tentang Kebutuhan dan Harga Eceran Tertinggi (HET) Pupuk Bersubsidi Untuk Sektor Pertanian.

¹⁵¹ M.H.Sawit, Kiki. P dan Agus D.I., "Notifikasi Produk Pertanian di WTO dan de Minimis untuk Beras.", (Jakarta: Bulog, 2003).

4.2.3. Implikasi AoA Terhadap Subsidi Ekspor di Indonesia

Di bidang subsidi ekspor, Indonesia memberikan komitmen untuk mengurangi subsidi ekspor untuk komoditi beras, baik dalam jumlah maupun nilainya. Berdasarkan ketentuan dalam AoA, untuk perhitungan subsidi ekspor digunakan tahun dasar 1986-1990, dimana pada saat itu Indonesia melakukan ekspor beras bersubsidi rata-rata sebesar 299.750 ton per tahun dengan nilai subsidi pemerintah sebesar US\$28 juta. Oleh sebab itu, Indonesia memberikan komitmen penurunan subsidi ekspor selama 10 tahun. Hal ini berarti, apabila dalam periode 1995-2004 Indonesia mengalami surplus produksi dan dalam upaya mengatasi surplus tersebut dilakukan ekspor yang dijual dibawah harga domestik, nilai dan volume ekspor yang bersubsidi tidak boleh melebihi komitmen.¹⁵²

Pelaksanaan Inpres No 9 Tahun 2001 dinilai cukup efektif dalam meningkatkan ekonomi beras nasional tahun 2002, karena diikuti dengan penetapan tariff dalam melindungi harga beras dalam negeri, pembelian gabah dalam negeri oleh pemerintah, dan penyaluran beras untuk masyarakat miskin. Penetapan Inpres No 2 Tahun 2005 tentang Penetapan Kebijakan Perberasan sebagai pengganti Inpres No 9 Tahun 2001 dan Inpres No 9 Tahun 2002 menunjukkan arah kebijakan perberasan nasional yang komprehensif yaitu tentang upaya-upaya (a) peningkatan produktivitas dan produksi padi/beras; (b) pengembangan diversifikasi usaha pertanian; (c) penetapan kebijakan harga gabah/beras; (d) penetapan kebijakan impor beras yang melindungi produsen dan konsumen; serta (e) pemberian jaminan penyediaan beras/pangan lain bagi kelompok masyarakat miskin dan rawan pangan.

Selain memberikan komitmen pada bidang-bidang yang berkaitan langsung dengan komoditas pertanian, seperti pada AoA, Indonesia juga melakukan komitmen pada bidang-bidang yang tidak berkait langsung dengan komoditas, yaitu pada aspek kelembagaan. Hal ini antara lain dilakukan dengan membahas fungsi dan peran pemerintah dalam perdagangan internasional melalui Bulog. Status Bulog juga harus diikat dan dicantumkan (notifikasi) pada Sekretariat WTO sebagai *State Trading Enterprise* (STE). Sesuai ketentuan Pasal XVII GATT, sejak 6 Desember 1993, Indonesia melalui Perwakilan Tetap RI di

¹⁵² Khudori, *op.cit.*, hal. 165.

Geneva telah melaksanakan notifikasi Bulog pada Sekretarian GATT, sehingga lembaga ini memperoleh status sebagai *sole importer* atau *sole exporter* yang ditunjuk oleh pemerintah untuk melaksanakan monopoli impor/ekspor terhadap komoditas-komoditas pertanian tertentu sesuai dengan garis kebijakan pangan Indonesia.¹⁵³

Segala persyaratan Pasal II (4) jo Pasal XVII GATT mengenai STE telah dipenuhi oleh Bulog. Dengan demikian, Bulog lantas memperoleh pengakuan oleh dunia internasional untuk dapat tetap menyelenggarakan kegiatannya dalam rangka melaksanakan tugas-tugas pokok pemerintah dalam bidang pangan. Dengan notifikasi status Bulog sebagai STE, maka hanya Buloglah yang boleh melaksanakan aktivitas impor atau ekspor yang menyangkut komoditas-komoditas beras, tepung terigu, gandum, kedelai, gula pasir dan karung goni tanpa harus terikat secara mutlak dengan ketentuan tarififikasi WTO.

Meski Bulog memegang monopoli impor/ekspor untuk komoditas yang telah ditentukan, kegiatan operasional Bulog harus tetap mematuhi ketentuan yang ditetapkan oleh GATT terhadap STE, yaitu:

1. Harus memberi perlakuan yang sama terhadap seluruh mitra dagang (non-diskriminasi);
2. Kegiatan impor/ekspor harus dilaksanakan sesuai dengan pertimbangan komersial, yang meliputi harga, kualitas, ketersediaan, biaya transportasi, dan lain-lain (*commercial consideration*);
3. Efek monopoli terhadap harga domestik tidak boleh melebihi *schedule of commitment* (dalam hal ini untuk komoditas beras);
4. Kegiatannya harus dilaksanakan dengan transparan, sehingga senantiasa dapat diikuti dan dievaluasi oleh Komite Kerja WTO dan mitra dagang lainnya (*transparency*).

Bukan hanya itu, Indonesia pun melaksanakan penyesuaian lain untuk memenuhi peraturan WTO. Salah satu yang penting dan terkait erat dengan sektor pertanian adalah langkah pemerintah dalam mengundang Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1997 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1989 tentang Paten. Oleh pelbagai pihak, upaya ini dinilai terburu-buru karena

¹⁵³ *Ibid.*, hal. 166.

memiliki implikasi yang luas pada sektor pertanian sekaligus kehidupan petani.¹⁵⁴ Padahal, Indonesia memiliki tenggang waktu meratifikasi ketentuan-ketentuan TRIPs hingga akhir 1999. Upaya terburu-buru itu tidaklah mengherankan, sebab Indonesia termasuk negara yang rajin meratifikasi aturan-aturan WTO, meskipun ratifikasi itu tanpa kajian yang mendalam tentang baik-buruknya.

Saat ini dampak perdagangan tersebut telah bisa dirasakan. Bila pada tahun 1960-an Negara-negara berkembang merupakan eksportir pangan, pada akhir 1980-an terjadi pergeseran peran, dan mulai awal 1990-an negara-negara berkembang banyak yang berubah menjadi importir netto. Keadaan terus memburuk, sehingga kini negara maju justru menguasai produksi dan perdagangan pangan dunia. Sedangkan 70 persen negara berkembang menjadi tergantung pada impor pangan.¹⁵⁵ Jika kondisi ini tidak berubah, maka diperkirakan pada tahun 2025 defisit ketahanan pangan meningkat sekitar 127 juta ton di Asia Timur dan Asia Tenggara. Defisit pangan yang besar juga terjadi di Wilayah Asia lainnya dan Sub Sahara Afrika. Sebaliknya, surplus pangan akan terjadi di Amerika Utara, Australia, Eropa Barat, Rusia serta sebagian Amerika Latin.¹⁵⁶

Berbagai kesepakatan internasional telah menggeser kontrol atas ketahanan pangan dari ranah publik ke ranah privat. Kini 90% perdagangan pangan dikuasai oleh lima perusahaan multinasional dan 90% pasar benih dan input pertanian (pestisida dan herbisida) dan juga 99,9% benih transgenetik dikuasai oleh enam perusahaan multinasional.¹⁵⁷ Ketika krisis pangan melanda pada tahun 2008, perdagangan pangan dunia menanggung keuntungan 55-189%, benih dan herbisida naik 21-54 persen, sedangkan pupuk melonjak naik hingga

¹⁵⁴Sebetulnya, ada enam UU HAKI (Hak Atas Kekayaan Intelektual) sebagai wujud harmonisasi yang dilakukan Indonesia terhadap TRIPs, yaitu UU. No. 14 tahun 2000 tentang Paten (Hasil revisi UU. No. 13 tahun 1997), UU. No. 15 tahun 2000 tentang Merk, UU. No. 29 tahun 2000 tentang Perlindungan Varietas Tanaman, UU. No. 30 tahun 2000 tentang Rahasia Dagang, UU. No. 31 tahun 2000 tentang Desain Industri, UU. No. 32 tahun 2000 tentang Desain Tata Letak Sirkuit Terpadu, dan UU. No. 19 tahun 2002 tentang Hak Cipta. Lihat Haryanto, I. (2002) Penghapusan Rezim HAKI, debt-WATCH Indonesia dan Kreasi Wacana., Jhamtani, H., dan L. Hanim, (2002). Globalisasi dan Monopoli Pengetahuan, Jakarta: Konphalindo.

¹⁵⁵ D.A. Santosa, "Ketahanan Pangan vs Kedaulatan Pangan," Opini pada Harian Kompas, 13 Januari 2009.

¹⁵⁶ C.A. Rasahan, Kesiapan Sektor Pertanian Menghadapi Era Perdagangan Bebas. Agro-Ekonomika No.2 Tahun XXVII: 15-24. Perhepi. Jakarta. 1997.

¹⁵⁷ Santosa, *loc.cit.*

186-1200 persen bila dibandingkan dengan tahun sebelumnya.¹⁵⁸ Pada intinya, dengan menerapkan konsep dan strategi ketahanan pangan selama hamper 4 dasawarsa terakhir ini sasaran ketahanan pangan tidak pernah tercapai dan bahkan dikhawatirkan akan semakin jauh dari harapan. fakta-fakta inilah yang secara tidak langsung melahirkan pendekatan baru yakni kedaulatan pangan.

Kesejahteraan petani yang relatif rendah dan menurun saat ini akan sangat menentukan prospek ketahanan pangan. Kesejahteraan tersebut ditentukan oleh berbagai faktor dan keterbatasan, diantaranya yang utama menurut adalah:

- a. Sebagian petani miskin karena memang tidak memiliki faktor produktif apapun kecuali tenaga kerjanya (*they are poor because they are poor*);
- b. Luas lahan petani sempit dan mendapat tekanan untuk terus terkonversi;
- c. Terbatasnya akses terhadap dukungan layanan pembiayaan;
- d. Tidak adanya atau terbatasnya akses terhadap informasi dan teknologi yang lebih baik;
- e. Infrastruktur produksi (air, listrik, jalan, telekomunikasi) yang tidak memadai;
- f. Struktur pasar yang tidak adil dan eksploitatif akibat posisi rebut-tawar (*bargaining position*) yang sangat lemah; dan
- g. Ketidak-mampuan, kelemahan, atau ketidak-tahuan petani sendiri.

Petani, sebagai insan yang berperan menghasilkan bahan pangan kondisinya sangat memprihatinkan. Petani menghadapi banyak permasalahan dalam perannya menghasilkan bahan pangan. Permasalahan petani dan pertanian di Indonesia begitu kompleks baik secara makro maupun mikro. Secara makro masalah utama pertanian di Indonesia adalah:

- 1) Marginalisasi pertanian, cirinya adalah pertanian kurang memberikan harapan, masih banyak petani yang berorientasi pada *off farm*, disisi lain petani hanya memanen 0,02 ha (super gurem) sehingga pertanian penyumbang kemiskinan terbesar di Indonesia ; dan

¹⁵⁸ I.Angus, *Food Crisis: The Greatest Demonstration of the Historical Failure of the Capitalist Model*. Global Research, 28 April 2008

- 2) *Exchange farmer*, mayoritas umur petani saat ini 70 tahun dan yang berumur dibawah 30 tahun jumlahnya sedikit, kebanyakan generasi muda enggan menjadi petani.

Implikasi *Agreement on Agriculture* yang terjadi di bidang pertanian rakyat di Indonesia adalah:¹⁵⁹

- a. Ongkos produksi dari sisi petani akan meningkat, sementara harga produk tidak dapat ditingkatkan karena bersaing dengan produk impor yang berupa dumping

Hal ini disebabkan karena adanya ketentuan pengurangan subsidi domestik, dimana pemerintah diharuskan mengurangi bahkan menghapuskan subsidi yang diberikan kepada petani. Artinya petani harus memenuhi semua ongkos produksi mulai dari memperoleh benih, pembibitan, bahkan pemupukan.

Sementara itu petani di negara-negara maju masih mendapatkan subsidi dari pemerintahnya karena pengurangan subsidi yang ditentukan di dalam *Agreement on Agriculture* merupakan jumlah yang kecil apabila dibandingkan dengan jumlah keseluruhan subsidi pertanian di negara-negara tersebut. Dengan demikian harga produk pertanian negara-negara maju relatif lebih murah dibandingkan dengan produk pertanian Indonesia, sehingga masyarakat cenderung menggunakan produk impor daripada produk dalam negeri. Hal ini menyebabkan kerugian besar bagi pihak petani di Indonesia.

- b. Meningkatnya harga produksi dan menurunnya harga jual akan menggusur petani kecil

Seperti yang telah disebutkan sebelumnya, peningkatan harga produksi menimbulkan kerugian besar bagi petani di Indonesia yang menyebabkan petani tidak mampu lagi untuk melakukan kegiatan pertanian dan memproduksi produk pangan, sehingga mereka meninggalkan lapangan pertanian dan menjadi pengangguran. Hanya bentuk *corporate farming* yang akan bertahan hidup.

¹⁵⁹Beddu Amang, *Harga Pangan Merosot Tajam Dalam Era WTO*, Warta intra Bulog No.07/XXV/Pebruari/2000, hal. 5.

- c. Terpuruknya program pemerintah untuk mengentaskan kemiskinan di pedesaan dan melaksanakan pembangunan pedesaan

Keterpaksaan petani untuk meninggalkan lapangan pertanian dan menjadi pengangguran pada akhirnya menyebabkan meningkatnya angka kemiskinan di pedesaan. Hal ini mementahkan kembali program pemerintah untuk mengentaskan kemiskinan di pedesaan dan melaksanakan pembangunan pedesaan, karena keduanya bertumpu pada kegiatan ekonomi di bidang pertanian.

Ketiga implikasi *Agreement on Agriculture* tersebut pada akhirnya bermuara pada ketahanan pangan di Indonesia, karena upaya penyediaan pangan dilakukan dengan mengembangkan sistem produksi pangan yang berbasis pada sumber daya, kelembagaan, dan budaya lokal, mengembangkan efisiensi sistem usaha pangan, mengembangkan teknologi produksi pangan, mengembangkan sarana dan prasarana produksi pangan dan mempertahankan dan mengembangkan lahan produktif. Dengan beralihnya petani ke lapangan pekerjaan lain atau bahkan menjadi pengangguran artinya penyediaan pangan tidak dapat dipenuhi, karena tidak berjalannya penggarapan lahan-lahan produktif yang seharusnya memproduksi produk pangan.

Apabila dicermati, hubungan antara ketahanan pangan dan ketentuan-ketentuan yang terdapat di dalam *Agreement on Agriculture*, maka ketentuan *Agreement on Agriculture* mengenai pengurangan subsidi domestik secara langsung mempengaruhi ketersediaan pangan yang secara *notabene* merupakan salah satu penopang ketahanan pangan bagi Indonesia. Ketersediaan pangan tersebut terganggu karena petani di Indonesia yang sebagian besar merupakan petani kecil/pertanian rakyat sangat bergantung pada subsidi yang diberikan oleh pemerintah. Ketentuan *Agreement on Agriculture* mengenai akses pasar, yaitu *Bound Tariff Rate, Tariff Rate Quota (TRQ)* menyebabkan melimpahnya produk pertanian yang diimpor dari negara-negara maju di pasar Indonesia, dimana harga produk-produk tersebut lebih rendah dari harga produk dalam negeri. Hal ini disebabkan karena jumlah pengurangan subsidi domestik di negara-negara maju tidak berpengaruh besar terhadap jumlah subsidi yang selama ini diberikan oleh pemerintah masing-masing negara maju. Oleh karena itu, produk-produk

pertanian yang dihasilkan oleh petani Indonesia sulit untuk bersaing dengan petani di negara maju dalam hal kuantitas dan kualitas.

Dengan adanya subsidi yang tetap bertahan bagi petani di negara maju, maka mereka dapat menghasilkan produk pertanian yang berkualitas dalam jumlah banyak dan harganya lebih kompetitif dibandingkan produk pertanian dari petani dalam negeri yang kualitasnya lebih rendah dan harganya lebih mahal. Dengan demikian, tidak ada persaingan yang adil dan seimbang antara petani di negara maju dengan petani Indonesia sebagaimana yang diamanatkan dalam prinsip-prinsip WTO khususnya *Agreement on Agriculture*.

Ketidakadilan manfaat perdagangan bebas ternyata tidak hanya dirasakan oleh petani negara berkembang, tetapi juga masyarakat sipil negara maju. Manfaat perdagangan bebas lebih banyak dinikmati oleh negara maju khususnya era korporasi dan *multi national corporation* yaitu sekitar 75% pada perdagangan serialia dunia, yang dikuasai oleh 2 (dua) *multi national corpoorations* yaitu Cargil dan Archer Daniels Mindland.¹⁶⁰

Dalam *Agreement on Agriculture* WTO itulah disepakati untuk membatasi dan mengurangi bantuan domestik secara berarti. Hal ini telah berpengaruh buruk terhadap petani Indonesia. Sektor beras disamping juga masih tradisional dan mahal juga terkait erat dengan kebudayaan. Beras lebih dari sekedar pangan. Bagi orang Indonesia, apabila belum mengkonsumsi beras sebagai makanan pokok dalam kehidupan sehari-hari maka dianggap belum mengkonsumsi beras sebagai makanan pokok. Dengan luas lahan 0,5 per keluarga serta telah mendapatkan subsidi oleh pemerintah, tidak menjamin para petani mampu mendapatkan standar kebutuhan hidup minimum yang layak.

Studi tentang implementasi dan dampak AoA di Indonesia telah dilaksanakan oleh PAN-Indonesia (*Pesticide Action Network-Indonesia*) bekerjasama dengan APRN (*Asia Pacific Research Network*) dan INFID (*International NGO Forum on Indonesian Development*). ada beberapa hal yang bisa dicatat dari penelitian ini sehubungan dengan 3 pilar dalam AoA.¹⁶¹

¹⁶⁰ M.Husein Sawit, *Mengapa "Petani Korea Marah Terhadap WTO"*, Warta Intra Bulog Nomor 02/tahunXXXII/Pebruari/2006,hal.48

¹⁶¹ Riza VT, Agus Salim dan Efendi YS, Laporan Studi Penjajakan Implementasi dan Dampak Perjanjian Pertanian (AoA) WTO bagi Indonesia: Tinjauan pada Perubahan

1. Dalam hal akses pasar, sebelum implementasi AoA, Indonesia merupakan eksportir beras ke-9 terbesar di dunia, namun setelah 3 tahun implementasi AoA tersebut, Indonesia justru menjadi importer terbesar di dunia. Data dari sekretariat WTO menunjukkan 4,8 juta ton beras diimpor pada tahun anggaran 1998/1999.

Dari data Sekretariat WTO diketahui bahwa Indonesia telah menjadi importir beras terbesar di dunia, dengan catatan telah mengimpor beras pada tahun fiskal 1998-1999. Menurut perkiraan WTO saat ini, permintaan tahunan impor beras dari Indonesia mencapai 3,2 juta ton, yang terdiri dari 2,7 juta ton untuk konsumsi, 0,3 juta ton untuk keperluan industry, dan 0,2 juta ton untuk cadangan Bulog.¹⁶²

Situasi ini disimpulkan Bustanul Arifin sebagai bentuk dari perubahan posisi Indonesia dalam percaturan perdagangan internasional, dari Negara yang berstatus swasembada menjadi Negara yang terbelit dalam dilemma impor (*net importer*).¹⁶³ Lebih lanjut, Bustanul Arifin mengatakan ketika beras impor telah membanjiri beberapa sentra produksi padi di Indonesia, ancaman berantai terhadap tingkat ketahanan pangan pun makin serius.

2. Dalam hal dukungan domestik, pada tahun 1998, pemerintah menarik subsidi atas *input* pertanian yang meliputi pupuk, benih, pestisida. Hal ini mengakibatkan jatuhnya *output* pertanian karena petani Indonesia masih menerapkan pertanian konvensional yang menggunakan metode input eksternal yang tinggi.

Kenaikan harga komoditi pertanian –khususnya pangan- adalah konsekuensi utama dari pencabutan subsidi pupuk dalam kerangka menyeimbangkan neraca pengeluaran dengan pendapatan petani produsen pangan. Akan tetapi, dibukanya kran impor untuk produk pangan menyebabkan harga pangan

Kebijakan dan Situasi Lapangan (Khusus pada Beras dan Petani Padi), PAN-Indonesia, APRN dan INFID, 2001 sebagaimana dikutip dalam Bonnie Setiawan. *loc.cit*.

¹⁶² Ferry J. Juliantono, *Pertanian Indonesia di bawah Rezim WTO*, (Jakarta: Banana, 2007), hal. 148.

¹⁶³ Bustanul Arifin, “Ancaman Serius Ketahanan Pangan”, *Kompas*, (Senin, 28 Oktober 2002).

produksi petani tetap tertekan pada level yang rendah, bahkan lebih rendah dibandingkan dengan biaya produksi akibat kenaikan pupuk.¹⁶⁴

3. Dalam hal subsidi ekspor, Indonesia memberikan prioritas terbesar pada sektor input industri. Subsidi ekspor hanya disediakan dalam bentuk fasilitas ekspor yang meliputi lisensi ekspor dan administrasi kredit ekspor bagi Negara pengimpor yang diproses lewat konsulat perdagangan Indonesia di Negara tujuan ekspor.

Sekilas *Agreement on Agriculture* tampak seperti akan menghapus penyimpangan (distorsi) perdagangan produk pertanian, dan negara-negara berkembang diuntungkan dengan adanya akses pasar. Tetapi ketika perundingan pengurangan subsidi, Amerika Serikat dan Uni Eropa mengadakan perundingan terpisah yang menghasilkan *Blue Box* yaitu subsidi berupa pembayaran langsung ke petani, tetapi berkaitan dengan rencana membatasi produksi. Inilah salah satu ketimpangan yang terjadi dalam *Agreement on Agriculture*. Secara keseluruhan, *Agreement on Agriculture* menyajikan peraturan yang timpang dan juga tidak dipatuhi oleh negara-negara maju. Beberapa unsur ketimpangan dan ketidakpatuhan tersebut adalah:¹⁶⁵

1. Kewajiban tidak adil

Agreement on Agriculture mensyaratkan bahwa subsidi dan pembatasan impor harus dikurangi, sebanyak 36% dari nilai subsidi per produk para petani dan 21% dari volume pasar untuk negara maju. Padahal, tingkat subsidi dan tarif impor negara berkembang adalah sepertiga dari ketentuan tersebut. Artinya negara berkembang tidak dapat menggunakan tarif tinggi dan subsidi lebih besar di masa mendatang, bahkan harus menurunkan. Sebaliknya negara maju memberlakukan subsidi dan tarif tinggi dan walaupun harus menurunkan, tidak terlalu berarti. Negara maju selama ini memberlakukan tarif ekspor hingga 300-400% atas produk pertanian. Selain itu mereka bahkan melanggar tarif impor, dimana Amerika Serikat misalnya meningkatkan pajak hingga 350%

¹⁶⁴ Juliantono, *op.cit.*, hal. 152.

¹⁶⁵ *Ibid.*, hlm. 59.

untuk impor tembakau. Padahal petani di negara maju sudah terlalu lama dilindungi, pertama dengan subsidi, kedua dengan kontrol atas impor, lalu dengan tarif impor yang tinggi.¹⁶⁶

2. Subsidi yang timpang

Jepang, Amerika Serikat dan Uni Eropa mencakup 90% dari semua subsidi domestik di bidang pertanian di dunia. Kalaupun mereka menurunkan atau menghapus subsidi dalam *amber box* yaitu subsidi yang secara langsung dianggap mengacaukan perdagangan, tetapi boleh diberikan untuk sementara dengan syarat akan dihapuskan secara bertahap; subsidi dalam *green box* yaitu subsidi yang tidak secara langsung mendukung produksi pertanian, yaitu dana untuk penelitian, penanganan penyakit tanaman, program lingkungan, dan penyimpanan pasokan pangan untuk menjamin ketahanan pangan dalam negeri; dengan ketentuan subsidi *blue box* meningkat yaitu subsidi berupa pembayaran langsung ke petani, tetapi berkaitan dengan rencana membatasi produksi. Pembayaran langsung, misalnya mencakup 23% dari subsidi di Amerika Serikat dan Uni Eropa, yaitu bahkan lebih tinggi dari pada tingkat subsidi di 1986 sebelum *Agreement on Agriculture* ditetapkan. Amerika Serikat dan Uni Eropa memberikan subsidi 15,7 milyar dolar Amerika Serikat pada 1995 hanya untuk gandum dan jagung. Sementara setengah juta petani jagung di Mindanao, Filipina yang pendapatannya kurang dari US\$100 harus bersaing dengan jagung yang diimpor dari Amerika Serikat, dan ditanam oleh petani yang disubsidi. Pada tahun 2000, subsidi yang diperbolehkan mencapai 16 juta dolar, dua kali lipat dari tingkat 1995.¹⁶⁷

3. Produksi pangan domestik dan pertanian non-komersial

Agreement on Agriculture didasarkan pada pemikiran tentang perdagangan internasional yang terbuka dibidang pertanian, dimana supremasi harga merupakan keuntungan komparatif. Artinya, suatu negara harus mengimpor produk pertanian dari negara yang dapat memproduksinya dengan harga lebih murah. Secara teori perdagangan hal ini memang benar, tetapi bagaimana

¹⁶⁶ *Ibid.* hlm. 59-60.

¹⁶⁷ *Ibid.* hlm. 60-61.

dengan ketahanan pangan di negara sedang berkembang? Negara kaya yang mempunyai cadangan devisa cukup memang bisa menggantungkan pangan pada impor, tetapi negara berkembang hampir selalu kekurangan devisa. Bagaimanapun juga, produksi pangan domestik tetap harus diadakan.¹⁶⁸

4. Pemaksaan lewat persyaratan IMF/Bank Dunia

Program penyesuaian struktural dari Bank Dunia dan IMF biasanya memberlakukan persyaratan liberalisasi di bidang pertanian yang sama dengan persyaratan WTO di atas. Apabila di WTO, pemenuhan syarat di atas bisa dirundingkan dengan mengajukan alasan ketahanan pangan, atau kepentingan nasional dan rakyat. Tetapi persyaratan pinjaman dari Bank Dunia dan IMF tidak dapat ditawar, walaupun bisa dihilangkan begitu sebuah negara tidak lagi berhutang. Perjanjian hutang pertama antara Indonesia dengan IMF (pada Januari 1998) adalah awal dari penurunan tarif impor untuk gandum, beras, gula, bawang putih.¹⁶⁹

Agreement on Agriculture sebagai hasil dari Putaran Uruguay yang terkait dengan sektor pertanian harus dilaksanakan oleh semua negara anggota *World Trade Organization* (WTO) sejak Januari 1995. Pada kenyataannya ternyata *Agreement* tersebut lebih berdampak negatif terhadap negara berkembang ketimbang menguntungkannya. Negara berkembang menjadi sangat rentan terhadap hasil pertanian impor yang secara luas dapat mempengaruhi kepentingan dalam negeri termasuk ketahanan pangan dan pembangunan nasional.

Meskipun pada prinsipnya sudah diadopsi mekanisme perlindungan perdagangan bagi negara berkembang pada skema WTO, akan tetapi pelaksanaan mekanisme ini tidak berjalan sebagaimana mestinya, terlebih jika dikaitkan dengan hambatan non-tarif seperti halnya *Sanitary and Phytosanitary* (SPS) yang sangat sulit ditembus oleh produk negara berkembang. Sementara perlakuan khusus (*Special and Differential Treatment*) yang ditujukan untuk negara berkembang juga tidak terealisasi dengan baik dan efektif, sehingga negara

¹⁶⁸ *Ibid.* hlm. 61-63.

¹⁶⁹ *Ibid.*, hlm. 63-65.

berkembang tetap saja terseok-seok mengejar ketertinggalannya dari negara maju di bidang pertanian.

Indonesia harus mempertimbangkan dengan seksama dalam menyeimbangkan kepentingan yang saling bertolak belakang antara keinginan untuk menyuburkan ekonomi pasar dengan kepentingan melindungi petani dari serbuan globalisasi ekonomi. Indonesia seharusnya memperjuangkan perumusan aturan perdagangan internasional yang berorientasi pasar namun adil, artinya tentu perjuangan untuk mencapai perdagangan dibidang pertanian yang dapat menyetakan negara berkembang.

Jika kita masih ingin mencapai swasembada pangan sebagaimana pernah kita capai sebelumnya, maka hal itu bisa saja kita capai tanpa harus menutup keran impor dari luar negeri atau memisahkan diri dari perdagangan internasional, melainkan tentunya dengan mempersiapkan petani kita agar dapat melakukan intensifikasi pertanian dan mendapatkan proteksi serta subsidi yang pantas dalam mengembangkan hasil produksinya. Jika negara maju bersusah payah menutup kupung dari teriakan protes negara berkembang hanya demi ketahanan pangan mereka, maka sudah sepantasnya negara berkembang seperti Indonesia menjadikan ketahanan pangan dan perbaikan nasib petani sebagai ujung tombak tujuan pemerintahan, disamping tujuan ekonomi pembangunan lainnya.

Agreement on Agriculture sebagai hasil dari Putaran Uruguay yang terkait dengan sektor pertanian harus dilaksanakan oleh semua negara anggota World Trade Organization (WTO) sejak Januari 1995. Pada kenyataannya ternyata *Agreement on Agriculture* tersebut lebih berdampak negatif terhadap negara berkembang ketimbang menguntungkannya. Negara berkembang menjadi sangat rentan terhadap hasil pertanian impor yang secara luas dapat mempengaruhi kepentingan dalam negeri termasuk ketahanan pangan dan pembangunan nasional.

Meskipun pada prinsipnya sudah diadopsi mekanisme perlindungan perdagangan bagi negara berkembang pada skema WTO, akan tetapi pelaksanaan mekanisme ini tidak berjalan sebagaimana yang diharapkan, terlebih jika dikaitkan dengan hambatan non tarif seperti halnya *Sanitary and Phytosanitary* (SPS) yang sangat sulit ditembus oleh produk negara berkembang. Sementara

perlakuan khusus (*Special and Differential Treatment*) yang ditujukan untuk negara berkembang juga tidak terealisasi dengan baik dan efektif, sehingga negara berkembang tetap saja terseok-seok mengejar ketertinggalannya dari negara maju di bidang pertanian.

Berbagai upaya yang telah dilakukan oleh Negara berkembang untuk mengoreksi hal tersebut diatas termasuk perjuangan Indonesia yang masuk di dalam kelompok G-33 di dalam Putaran Doha. Paling tidak ada dua aspek penting yang diperjuangkan oleh G-33 yaitu *Special Product (SP)* dan *Special Safeguard Mechanism (SSM)*.

Tentu tidaklah mudah bagi Indonesia untuk menentukan sikapnya. Indonesia harus mempertimbangkan secara seksama dalam menyeimbangkan kepentingan yang saling bertolak belakang antara keinginan untuk menyuburkan ekonomi pasar dengan kepentingan melindungi petani dari serbuan globalisasi ekonomi. Indonesia seharusnya memperjuangkan perumusan aturan perdagangan internasional yang berorientasi pasar namun adil, artinya perjuangan untuk mencapai perdagangan di bidang pertanian yang dapat menyehatkan negara berkembang.

Akhirnya di sisi lain, jika kita masih ingin mencapai swasembada pangan sebagaimana yang pernah kita capai sebelumnya, maka hal itu bisa saja kita capai tanpa harus menutup keran impor dari luar negeri atau memisahkan diri dari perdagangan internasional, melainkan tentunya dengan mempersiapkan petani kita agar dapat melakukan intensifikasi pertanian dan mendapatkan proteksi serta subsidi yang pantas dalam mengembangkan hasil produksinya. Jika negara maju bersusah payah menutup kuping mereka dari teriakan protes negara berkembang hanya demi ketahanan pangan mereka, maka sudah sepantasnya negara berkembang seperti Indonesia menjadikan ketahanan pangan dan perbaikan nasib petani sebagai ujung tombak tujuan pemerintah, disamping tujuan ekonomi pembangunan lainnya.

BAB V PENUTUP

5.1 Kesimpulan

Berdasarkan uraian pada bab-bab sebelumnya, maka dapat ditarik kesimpulan sebagai berikut:

1. Lahirnya WTO, 1 Januari 1995, menggantikan GATT, secara otomatis membawa sektor pertanian masuk dalam kerangka perdagangan multilateral lewat *Agreement on Agriculture* (AoA). Tujuan dari AoA ini pada dasarnya adalah untuk memperluas liberalisasi perdagangan di bidang pertanian dan secara bertahap mengurangi distorsi perdagangan sesuai dengan aturan di dalam GATT. Pada dasarnya, *Agreement on Agriculture* (AoA) mengandung 3 (tiga) unsur utama, yaitu pengurangan subsidi ekspor, pengurangan dukungan (subsidi) dalam negeri, dan akses pasar.
2. Secara umum kebijakan ketahanan pangan nasional yang dirumuskan adalah terkait dengan upaya mewujudkan ketahanan pangan sebagaimana yang diamanatkan dalam Undang-Undang Pangan Nomor 7 Tahun 1996 yang ditindaklanjuti dengan Peraturan Pemerintah No 68 Tahun 2002. Dalam rangka mewujudkan ketahanan pangan, maka seluruh sektor harus berperan secara aktif dan berkoordinasi secara rapi dengan Pemerintah Pusat, Pemerintah Propinsi, Pemerintah Kabupaten/Kota, Pemerintah Desa dan masyarakat untuk meningkatkan strategi demi mewujudkan ketahanan pangan nasional.
3. Melalui Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1994 Indonesia telah meratifikasi dan telah menjadi anggota WTO. Aturan-aturan hukum perdagangan internasional dalam kerangka WTO diterapkan terhadap anggota-anggotanya.

Implikasi *Agreement on Agriculture* dalam WTO terhadap kebijakan pangan Indonesia dapat dilihat dari segi:

a. Akses Pasar

Dalam hal akses pasar, sebelum implementasi AoA, Indonesia merupakan eksportir beras ke-9 terbesar di dunia, namun setelah 3 tahun implementasi AoA tersebut, Indonesia justru menjadi importer terbesar di dunia.

b. Dukungan Domestik

Dalam hal dukungan domestik, pada tahun 1998, pemerintah menarik subsidi atas *input* pertanian yang meliputi pupuk, benih, pestisida. Hal ini mengakibatkan jatuhnya *output* pertanian karena petani Indonesia masih menerapkan pertanian konvensional yang menggunakan metode input eksternal yang tinggi.

c. Subsidi Ekspor

Dalam hal subsidi ekspor, Indonesia memberikan komitmen untuk mengurangi subsidi ekspor untuk komoditi beras, baik dan jumlah maupun nilainya.

2. Rekomendasi

Berdasarkan penelitian dalam tesis ini, penulis mengajukan rekomendasi kepada Pemerintah Republik Indonesia terkait dengan tema penelitian. rekomendasi tersebut adalah revitalisasi peran negara dalam pengelolaan pasar pertanian domestik dengan cara mengintegrasikan pembangunan pertanian dalam negeri dan politik luar negeri, khususnya dalam perundingan-perundingan perdagangan yang terkait dengan pertanian.

DAFTAR REFERENSI

1. Buku Teks / Makalah

Adolf, Huala. *Hukum Perdagangan Internasional*. Raja Grafindo Persada. Jakarta. 2005.

_____. *Penyelesaian Sengketa Dagang Dalam World Trade Organization (WTO)*. Mandar Maju. Bandung. 2005.

Angus, I. *Food Crisis: The Greatest Demonstration of the Historical Failure of the Capitalist Model*. Global Research, 2008.

A.K. Syahmin. *Hukum Perjanjian Internasional (Menurut Konvensi Wina 1969)*. C.V. Armico. Bandung, 1985.

Anonim. *Kamus Besar Bahasa Indonesia*. Balai Pustaka. Jakarta. 2005.

Anwar, Chairul. *Hukum Internasional Pengantar Hukum Bangsa-Bangsa*. Djambatan. Jakarta. 1989.

Brotosusilo, Agus. "Globalisasi Ekonomi dan Perdagangan Internasional: Studi tentang Kesiapan Hukum Indonesia Melindungi Produksi Dalam Negeri Melalui Undang-Undang Anti Dumping dan Safeguards," Disertasi Doktor Universitas Indonesia, Jakarta, 2006.

Budiardjo, Miriam. *Dasar-dasar Ilmu Politik; Edisi Revisi*. Gramedia Pustaka Utama. Jakarta. 2008.

Departemen Perdagangan. *Realisasi Ekspor Produk Pertanian dan Kehutanan Periode 2006 – 2012*

Departemen Perdagangan. *Realisasi Impor Produk Pertanian dan Kehutanan Periode 2006 – 2012*

Dewan Ketahanan Pangan. *Kebijakan Umum Ketahanan Pangan 2010-2-14*, Dewan Ketahanan Pangan. Jakarta. 2010.

Dirdjosisworo, Soedjono. *Pengantar Hukum Dagang Internasional*. Refika Aditama. Bandung. 2006.

Fakih, Mansour. *Dusta Industri Pangan (Penelusuran Jejak Monsanto)*. Read book. Yogyakarta 2003.

Garcia, Frank J. *Trade, Inequality, and Justice: Toward a Liberal Theory of Just Trade*. New York. Transnational Publishers. 2003.

Hartono, Darianto. et.al., *Seri Terjemahan Persetujuan-Persetujuan WTO: Persetujuan Bidang Pertanian (Agreement on Agriculture/AoA)*. Direktorat Perdagangan dan Perindustrian Multilateral; Direktorat Jenderal Multilateral Ekonomi, Keuangan dan Pembangunan; Departemen Luar Negeri RI. Jakarta. tanpa tahun.

Hata. *Perdagangan Internasional Dalam Sistem GATT dan WTO (Aspek-aspek Hukum dan Non Hukum)*. Refika Aditama. Bandung. 2006.

Hidayat, Mochamad Slamet. et.al. *Sekilas WTO (World Trade Organization) Edisi Keempat*. Direktorat Perdagangan, Perindustrian, Investasi dan HKI Direktorat Jenderal Multilateral Departemen Luar Negeri. Jakarta. tanpa tahun.

Ingco, Merlinda D. and John D. Nash. ed., *Agriculture and the WTO Creating A Trading System for Development*, A copublication of The World bank and Oxford University Press, 2004.

Jhamtani, Hira. *WTO dan Penjajahan Kembali Dunia Ketiga*. InsistPress. Yogyakarta. 2005.

Juliantono, Ferry J. *Pertanian Indonesia di bawah Rezim WTO*, Banana, Jakarta 2007.

Kartadjoemena, H.S. *GATT, WTO dan Hasil Uruguay Round*. Universitas Indonesia-Press. Jakarta. 1997

Khudori, *Neoliberalisme Menumpas Petani* Resist Book, Yogyakarta. 2004.

_____. *Ironi Negeri Beras* Insist Press, Yogyakarta. 2008.

Kusumaatmadja, Mochtar. *Pengantar Hukum Internasional*. Edisi Kedua. P.T.Alumni. Bandung. 2003.

Mahmud, Peter Marzuki. *Penelitian Hukum*. Cetakan 3. Prenada Media Group. Jakarta. 2007.

Mulyana, Dedy. *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Cetakan 5. PT. Remaja Rosdakarya. Bandung. 2006.

Pauwelyn, Joost. *Trade Inequality and Justice: Toward a Liberal Theory of Just Trade*. New York. The George International Law Review. 2005.

T. Pranolo. “Pangan, Ketahanan Pangan dan Liberalisasi Perdagangan”, dalam Achmad Suryana dan Sudi Mardianto (ed), *Bunga Rampai Ekonomi Beras*. LPEM-Fakultas Ekonomi UI, Jakarta. 2001.

Rudy, T. May. *Hubungan Internasional Kontemporer dan Masalah-Masalah Global*. Refika Aditama. Bandung. 2003.

_____. *Hukum Internasional 1*. Refika Aditama. Bandung. 2006.

_____. *Hukum Internasional 2*. Refika Aditama. Bandung. 2006.

Sawit, M. Husein. *Liberalisasi Pangan Ambisi dan Reaksi dalam Putaran Doha WTO*. Jakarta. Lembaga Penerbit: Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia. 2007.

_____. Kiki. P dan Agus D.I., “Notifikasi Produk Pertanian di WTO dan de Minimis untuk Beras”.:Bulog, Jakarta. 2003.

Setiawan, Bonnie. *Globalisasi Pertanian*. The Institute for Global Justice. Jakarta 2003.

_____. et. al. *WTO, Kapitalisme, dan Pembangunan Gerakan*. The Institute for Global Justice. Media Pembebasan. Jakarta. 2006.

Starke, J.G. *Pengantar Hukum Internasional*. Edisi Kesepuluh. Sinar Grafika. Jakarta. 2000.

Suryana, Achmad. “Kebijakan Ketahanan Pangan Nasional,”(Makalah Disampaikan pada Simposium Nasional Ketahanan dan Keamanan Pangan pada Era Otonomi dan Globalisasi, Faperta, IPB, Bogor, 22 November 2005).

Thontowi, Jawahir dan Pranoto Iskandar. *Hukum Internasional Kontemporer*. Refika Aditama. Bandung. 2006.

Wiyono, Eko Hadi. *Kamus Bahasa Indonesia Lengkap*. Palanta. tanpa tahun

2. Undang-Undang

Republik Indonesia *Undang-Undang Tentang Agreement Establishing The World Trade Organization (Persetujuan Pembentukan Oorganisasi Perdagangan Dunia)*. Nomor 7 Tahun 1994. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1994 Nomor 57 Tambahan Lembaran Negara Nomor 3564.

_____. *Undang-Undang Tentang Pangan* Nomor 7 Tahun 1996. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1996 Nomor 99. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3656

_____. *Undang-Undang Tentang Hubungan Luar Negeri* Nomor 37 Tahun 1999. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 156. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3882.

_____. *Undang-Undang Tentang Perjanjian Internasional* Nomor 24 Tahun 2000. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2000 Nomor 185. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4012.

_____, *Undang-Undang Otonomi Daerah Nomor 22 Tahun 2000*.

_____. *Undang-Undang Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*. UU Nomor 10 Tahun 2004. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2005 Nomor 108. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4548.

_____ .*Peraturan Pemerintah Tentang Ketahanan Pangan*. PP Nomor 68 Tahun 2002. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2002 Nomor 142. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4254.

_____ Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 132 Tahun 2001 tentang Dewan Ketahanan Pangan.

3. Artikel/Jurnal

Amang, Beddu. *Harga Pangan Merosot Tajam Dalam Era WTO*, Warta intra Bulog No.07/XXV/Pebruari/2000.

_____ .*Perdagangan Global: Implikasinya Pada Sektor Pertanian*, Warta Intra Bulog No.10/Tahun XXI/Mei/1996.

Arifin, Bustanul. “Ancaman Serius Ketahanan Pangan”, *Kompas*, Senin, 28 Oktober 2002.

Garcia. J Frank, “*Trade And Inequality: Economic Justice And The Developing World*”, *Michigan Journal of International Law*, (2000).

Lindan, K.David. “*Multilateral Trade, Free Trade Area Di Tingkat Regional, Atau Free Trade Agreement Bilateral*”. Makalah, University of South Carolina, USA

Rasahan, C.A. Kesiapan Sektor Pertanian Menghadapi Era Perdagangan Bebas. *Agro-Ekonomika* No.2 Tahun XXVII: 15-24. Jakarta. Perhepi. 1997

Santosa, D.A. “Ketahanan Pangan vs Kedaulatan Pangan,” Opini pada Harian Kompas, 13 Januari 2009.

Sawit, M.Husein. *Mengapa “Petani Korea Marah Terhadap WTO”*, Warta Intra Bulog Nomor 02/tahunXXXII/Pebruari/2006.

Sidik, Mulyono. *Haruskah Petani Tergantung Kepada Perusahaan Multi-Nasional*. Warta Intra Bulog No.9/Tahun XXIV/April/1999.

T, Pranolo. "LoI-IMF dan Implikasinya terhadap Peranan Bulog", dalam Sawit, M.H., *et al* (Ed.), *Bulog: Pergulatan Dalam Pemantapan Peranan dan Penyesuaian Kelembagaan (Kumpulan Naskah Dalam Rangka Menyambut 35 tahun Bulog)*, Bogor: IPB Press

4. Internet

<http://www.deplu.go.id>

<http://www.globaljust.org>

<http://www.wikipedia.com/wiki>

<http://www.wto.org/aoa/legaltext>.

http://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/fact2_e.htm

<http://nuhfil.lecture.ub.ac.id/?s=PENGERTIAN+KETAHANAN+PANGAN>

http://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/agrm3_e.htm,

http://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/fact1_e.htm

<http://jurnal.dikti.go.id/jurnal/detil/id/24:60016/q/pengarang:CHRISTIN%20/offset/0/limit/15>

http://ditjenkpi.depdag.go.id/website_kpi/files/kontent

http://www.fspi.or.id/index.php?Itemid=38&id=161&option=com_content&task=view