

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Salah satu komoditas terbesar yang dihasilkan oleh Indonesia adalah beras, yang sekaligus juga merupakan makanan pokok bagi mayoritas masyarakat di Indonesia. Pada dasarnya beras merupakan komoditas yang cukup penting bagi Indonesia. Beras berperan penting dalam menjaga stabilitas ekonomi dan politik suatu negara. Akan tetapi, meskipun beras merupakan komoditas terbesar yang dihasilkan oleh Indonesia pemerintah tetap melakukan kegiatan impor beras. Impor beras merupakan salah satu alasan untuk memenuhi ketahanan pangan.

Indonesia merupakan salah satu negara agraris, menurut data Badan Pusat Statistik (BPS) tahun 2020, pertanian jadi sektor lapangan pekerjaan yang masih mendominasi yaitu sebesar 27,33%, dibandingkan sektor perdagangan 18,81%, dan industri pengolahan 14,96%.¹

Tabel 1. Data Luas Panen, Produksi, Konsumsi

Data	Tahun	
	2021	2022
Luas Panen Padi	10,41 juta hektar	10,45 juta hektar
Produksi Padi	54,42 juta ton GKG	54,75 juta ton GKG
Produksi Beras	31,36 juta ton	31,54 juta ton
Konsumsi	22,31 juta ton	22,43 juta ton

Sumber: Badan Pusat Statistik

¹ Fauzin Fauzin, "Pengaturan Impor Pangan Negara Indonesia Yang Berbasis Pada Kedaulatan Pangan," *Pamator Journal* (2021): 1.

Dari tabel data diatas dapat diketahui bahwa luas panen padi pada 2022 mengalami kenaikan sebanyak 40,87 ribu hektar atau 0,39 persen dibandingkan luas panen padi di 2021. Sedangkan produksi padi pada 2022 mengalami kenaikan sebanyak 333,68 ribu ton atau 0,61 persen dibandingkan produksi padi di 2021. Produksi beras pada 2022 untuk konsumsi pangan mengalami kenaikan sebanyak 184,50 ribu ton atau 0,59 persen dibandingkan produksi beras di 2021.²

Meskipun di negara Indonesia adalah negara agraris dan masyarakatnya mayoritas petani, tetapi dalam praktiknya pemerintah tetap mengimpor beras untuk dijadikan persediaan apabila terjadi kekurangan. Kebijakan impor beras menjadi salah satu jalan untuk digunakan pada saat stok beras didalam negeri sedang menurun, maka kebijakan impor perlu untuk dilakukan.

Dari sisi hukum internasional, impor beras merupakan wujud berjalannya liberalisasi perdagangan antarnegara. Untuk mewujudkannya dibentuklah sebuah organisasi yang bernama *World Trade Organization* (WTO). WTO adalah organisasi antar pemerintah dengan tujuan untuk membuat perdagangan antar negara semakin terbuka dengan penurunan bahkan peniadaan hambatan tarif maupun non tarif.³ Negara-negara anggota *World Trade Organization* (WTO) didesak untuk mematuhi peraturan yang ditetapkan dalam upaya untuk

² Badan Pusat Statistik, 2023.

³ Kemendag, 2023, "*Pemegang Paten Perlu Perlindungan Hukum*", diakses melalui <http://pusdiklat.kemendag.go.id/v2019/article/world-trade-organization-wto> pada Jumat, 15 September 2023 pukul 13.00.

menurunkan hambatan perdagangan sehingga perdagangan dapat berjalan tanpa hambatan dan, tentu saja, dapat memberikan manfaat ekonomi.⁴

Negara bertugas menjaga seluruh rakyat Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan rakyat, dan mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia, sesuai dengan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945). Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia merupakan landasan salah satu falsafah pembangunan negara, yaitu setiap warga negara Indonesia berhak atas kesejahteraan, sebagaimana tercantum secara tegas dalam sila kelima Pancasila dan pembukaan UUD 1945. Setiap orang Indonesia berhak dan wajib melakukan pertumbuhan usaha yang bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan, khususnya di bidang pertanian. Meningkatkan kesejahteraan petani semaksimal mungkin merupakan salah satu tujuan pembangunan pertanian, sesuai dengan misi Pancasila dan UUD 1945. Sejauh ini, para petani telah banyak membantu kemajuan pertanian dan perekonomian pedesaan.

Keterlibatan aktif pemerintah dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakat melalui pembuatan berbagai kebijakan publik merupakan bukti nyata konsep negara kesejahteraan. Namun nampaknya negara belum berhasil menerapkan gagasan ini, terutama ketika menyangkut inisiatif yang bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan petani. Negara Indonesia pada tahun 2021 melakukan kebijakan impor beras yang terapkan secara bersama-sama dengan

⁴ Dita Retno Pamungkas, "Analisis Kebijakan Impor Beras Pada Tahun 2018 Berdasarkan Hukum Wto Dan Sistem Ekonomi Nasional Indonesia" (2019): 1–34.

panen raya di Indonesia dengan alasan untuk mengantisipasi krisis pangan akibat pandemi Covid-19.⁵ Kondisi ini tentunya sangat bertolak belakang dengan pencapaian kesejahteraan bagi petani lokal dan menentang Pasal 28 ayat (3) Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 Tentang Pangan yang mengatur tentang cadangan pangan pemerintah harus mengutamakan dari produksi dalam negeri, terutama pada saat panen raya. Bahkan dalam tahun 2023 beredar kabar bahwa Indonesia akan mengimpor beras 2.000.000 ton untuk stok tahun 2024. Kabar kebijakan ini disampaikan dengan keadaan Indonesia yang akan memasuki tahun politik di tahun 2024 mendatang. Akan tetapi, negara pengimpor beras terbesar bagi Indonesia yaitu negara India pada tahun ini berencana memberhentikan kegiatan ekspornya dikarenakan ingin mencadangkan beras untuk masyarakat. Berikut data impor beras menurut negara asal utama di tahun 2020-2022

Tabel 2. Impor Beras Menurut Negara Asal Utama

Negara Asal	Tahun		
	2020	2021	2022
India	10.594,4 ton	215.386,5 ton	178.533,6 ton
Thailand	88.593,1 ton	69.360,0 ton	80.182,5 ton
Vietnam	88.716,4 ton	65.692,9 ton	81.828,0 ton
Total	187.903,9 ton	350.439,4 ton	340.544,1 ton

Sumber: Badan Pusat Statistik

⁵ Bagaskara Ari Pamungkass, Christian H J De Fretes, and Putri Hergianasari, "Kebijakan Pemerintah Indonesia Dalam Impor Beras Tahun 2021," *ADMINISTRAUS: Jurnal Ilmu Administrasi dan Manajemen* 7, no. 2 (2023): 1–13.

Dari data yang diperoleh diatas, impor beras di Indonesia mengalami kenaikan dan penurunan setiap tahunnya. Untuk melakukan kegiatan impor ini pemerintah tidak bisa sewenang-wenang dalam menjalankannya. Jika dikaitkan dengan Pasal 36 ayat (1) Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan menyebutkan, *“Impor Pangan hanya dapat dilakukan apabila Produksi Pangan dalam negeri tidak mencukupi dan/atau tidak dapat diproduksi di dalam negeri”*. Dan juga dikaitkan dengan peraturan yang dibuat oleh pemerintah yaitu pada Pasal 15 ayat (1) Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2013 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani menyebutkan, *“Pemerintah berkewajiban mengutamakan produksi Pertanian dalam negeri untuk memenuhi kebutuhan pangan nasional”*. Peraturan yang telah tercantum tersebut sudah menjadi harapan para petani untuk tidak mengkhawatirkan perlindungan terhadapnya.

Kebijakan impor beras yang dilakukan secara bersama-sama dengan panen raya di tahun 2021 tentunya sangat tidak menerapkan perlindungan terhadap petani dan jaminan hukum nasional mengenai kebijakan swasembada beras juga perlu ditanyakan. Maka dari itu, dalam pelaksanakannya membutuhkan upaya-upaya perlindungan hukum terutama terhadap petani lokal yang harus diterapkan saat melakukan perdagangan internasional melalui ketentuan *General Agreement on Tariffs and Trade (GATT)*. Diperlukan upaya untuk melindungi dan sekaligus memberdayakan Petani.

Upaya Perlindungan dan Pemberdayaan Petani selama ini belum didukung oleh PerUndang-Undangan yang secara menyeluruh menerapkan upaya

tersebut, sehingga kurang memberikan jaminan kepastian hukum serta keadilan bagi Petani.⁶ Dalam melaksanakan impor beras membutuhkan upaya-upaya perlindungan hukum yang harus diterapkan saat melakukan perdagangan internasional melalui *General Agreement on Tariffs and Trade* (GATT) dan juga peraturan dibawah GATT yaitu *Agreement on Agriculture* (AoA). Setelah disahkannya Perpu Cipta Kerja Nomor 2 Tahun 2022 yang mengubah beberapa peraturan yang ada di Undang-Undang lainnya termasuk UU Perlindungan dan Pemberdayaan Petani membuat kesejahteraan dan perlindungan terhadap petani menurun. Di dalam Perpu Cipta Kerja mencabut Pasal 101 pada UU Perlindungan dan Pemberdayaan Petani yang berbunyi:

Setiap Orang yang mengimpor Komoditas Pertanian pada saat ketersediaan Komoditas Pertanian dalam negeri sudah mencukupi kebutuhan konsumsi dan/atau cadangan pangan Pemerintah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 30 ayat (1) dipidana dengan pidana penjara paling lama 2 (dua) tahun dan denda paling banyak Rp2.000.000.000,00 (dua miliar rupiah).

Dicabutnya sanksi pada UU Perlindungan dan Pemberdayaan petani ini diubah menjadi sanksi administratif yang hanya memberi sanksi berupa pencabutan ijin impor sementara. Kebijakan ini hanya sedikit membuat efek jera pada importir yang melanggar peraturan. Pada Pasal 44 Permendag Nomor 01 Tahun 2018 Tentang Ketentuan Ekspor dan Impor Beras mengamanatkan jika ada yang mengeksport dan/atau mengimpor beras tidak sesuai ketentuan akan dikenakan sanksi berdasarkan peraturan perundang-undangan. Sedangkan sanksi semakin dipangkas, akibatnya perlindungan pemerintah dalam mewujudkan swasembada beras dan perlindungan untuk petani melemah. Pada

⁶ Koerniatmanto Soetoprawiro, *Pengantar Hukum Pertanian* (Jakarta: Gapperindo, 2013).

Pasal 22 ayat (7) Permendag Nomor 20 Tahun 2021 Tentang Kebijakan dan Pengaturan Impor mengamatkan bahwa kebijakan impor tidak diperbolehkan jika pemasukannya sudah terpenuhi.

Dengan kebijakan ini bisa menjerumus untuk membuka lebar kran impor beras karena tidak adanya perlindungan yang ketat berupa sanksi pidana jika peraturan impor beras yang seharusnya dilaksanakan pada ketersediaan pangan cukup dilanggar sehingga petani dibiarkan bersaing dengan pasar bebas yang beresiko terhadap tidak tercapainya swasembada beras di Indonesia. Maka dari itu, dibutuhkan adanya penguatan serta keselarasan antara kebijakan nasional dengan pengaturan di GATT khususnya di AoA demi terciptanya swasembada beras. Berdasarkan uraian permasalahan diatas, perlu dilakukannya study mengenai **“Perlindungan Hukum Terhadap Swasembada Beras Dalam Menghadapi Tantangan Impor Beras”**.

1.2 Rumusan Masalah

Rumusan permasalahan hukum yang dapat disusun berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana jaminan perlindungan hukum nasional terhadap swasembada beras?
2. Apakah kebijakan impor beras nasional sudah sesuai dengan pengaturan *General Agreement on Tariffs and Trade*?

1.3 Tujuan Penelitian

Atas dasar penulisan yang hendak dicapai oleh penulis adalah sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui jaminan perlindungan hukum nasional terhadap swasembada beras.
2. Untuk mengetahui dan memahami tentang kesesuaian kebijakan impor beras di hukum nasional dengan pengaturan *General Agreement on Tariffs and Trade*.

1.4 Kegunaan Penelitian

Penelitian ini bermanfaat bagi pihak yang bersangkutan, diantaranya :

1.4.1 Kegunaan Teoritis

Penelitian ini diharapkan mampu memberikan jalan untuk konsep berfikir dalam mengkaji perlindungan hukum terhadap swasembada beras dalam menghadapi tantangan impor beras.

1.4.2 Kegunaan Praktis

Penelitian ini diharapkan mampu menjadikan referensi dan bahan bacaan bagi penulis lainnya yang meneliti tentang perlindungan hukum terhadap swasembada beras dalam menghadapi tantangan impor beras.

1.5 Keaslian

Keaslian penelitian dilakukan agar terbukti bahwa tidak adanya unsur plagiat antara penelitian sebelumnya dengan penelitian yang dilakukan saat ini. Terdapat beberapa penelitian yang masih selaras dengan penelitian ini.

Tabel 3. Keaslian Penelitian dan Korelasinya

No.	Judul Penelitian Sebelumnya	Rumusan Masalah Penelitian Sebelumnya	Isu Hukum Penelitian Sebelumnya	Perbedaan Dengan Penelitian Saat Ini
1.	Analisis Kebijakan Impor Beras Pada Tahun 2018 Berdasarkan Hukum WTO dan Sistem Ekonomi Nasional Indonesia	1. Apakah kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah Indonesia untuk impor beras 2.000.000 ton pada tahun 2018 sudah sesuai dengan sistem hukum ekonomi nasional Indonesia? 2. Bagaimanakah aturan impor beras menurut hukum WTO apabila dikaitkan dengan sistem hukum ekonomi nasional dan ketahanan pangan di Indonesia?	Pada penelitian ini mengangkat isu hukum tentang kesesuaian sistem hukum nasional dengan kebijakan pemerintah Indonesia yang hendak melakukan impor ke Indonesia	Perbedaan penelitian sebelumnya dengan penelitian sekarang adalah terletak pada pembahasan, yang mana pada penelitian sebelumnya membahas tentang pelaksanaan peraturannya, sedangkan pada penelitian sekarang membahas tentang jaminan hukum untuk swasembada beras dan kesesuaian antara kebijakan impor beras di nasional dengan pengaturan internasional.

No.	Judul Penelitian Sebelumnya	Rumusan Masalah Penelitian Sebelumnya	Isu Hukum Penelitian Sebelumnya	Perbedaan Dengan Penelitian Saat Ini
2.	Penerapan Safeguard Sebagai Upaya Perlindungan Industri Terhadap Produk Beras Impor Di Indonesia Berdasarkan Gatt-Wto	1. Apakah pengaturan safeguard di Indonesia sudah sesuai dengan aturan <i>safeguard</i> GATT-WTO? 2. Apakah alasan - alasan untuk menerapkan <i>safeguard</i> terhadap produk beras impor di Indonesia sudah terpenuhi?	Pada penelitian ini mengangkat isu hukum tentang kebijakan <i>safeguard</i> yang diterapkan di Indonesia sebagai pengaruh pelaksana bisnis internasional.	Perbedaan penelitian terdahulu dengan penelitian sekarang adalah terletak pada pembahasannya. Pada penelitian sebelumnya membahas tentang kebijakan <i>safe guard</i> pada impor beras belum mengatur secara khusus untuk syarat dilaksanakannya <i>safeguard</i> , sedangkan pada penelitian sekarang membahas tentang jaminan hukum untuk meningkatkan swasembada beras dan kekesesuaian antara kebijakan impor beras di nasional dengan internasional.

No.	Judul Penelitian Sebelumnya	Rumusan Masalah Penelitian Sebelumnya	Isu Hukum Penelitian Sebelumnya	Perbedaan Dengan Penelitian Saat Ini
3.	Analisis Kebijakan Impor Beras Terhadap Kondisi Panen Petani di Kabupaten Lampung Tengah	1. Mengapa pemerintah mengambil kebijakan impor beras pada saat petani memasuki masa panen? 2. Apa yang dilakukan oleh pemerintah daerah dalam melindungi petani terhadap kebijakan impor beras?	Penelitian ini mengangkat isu hukum tentang kebijakan impor beras yang dilakukan oleh pemerintah pada saat petani akan memasuki musim panen	Perbedaan penelitian sebelumnya dengan penelitian sekarang adalah terletak pada pembahasannya, yang mana pada penelitian sebelumnya membahas tentang kebijakan pemerintah untuk mengimpor beras ada saat panen raya sedangkan penelitian sekarang berfokus pembahasan tentang swasembada beras dan kesesuaian antara kebijakan impor beras di nasional dengan pengaturan internasional.

Sumber: Analisa Penulis

1.6 Metode Penelitian

Metode Penelitian yang digunakan dalam penelitian ini diuraikan sebagai berikut:

1.6.1 Jenis Penelitian

Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif (*normative law research*) yakni penelitian yang meneliti hukum dari perspektif internal dengan objek penelitiannya adalah norma hukum.⁷ Penelitian ini merupakan studi kasus normatif yang bersifat deskriptif berupa produk perilaku hukum seperti kajian dalam undang-undang serta mengkaji penelitian secara sistematis. Inti pengkajian dalam penelitian ini yaitu proses untuk mengkaji tentang hukum sebagai norma, aturan, asas hukum, prinsip hukum, doktrin hukum, teori hukum, dan kepustakaan lainnya untuk menjawab permasalahan hukum yang diteliti.⁸

1.6.2 Metode Pendekatan

Pendekatan yang akan digunakan adalah pendekatan perundang-undangan (*Statute Approach*). Pendekatan perundang-undangan adalah pendekatan dengan menggunakan legislasi dan regulasi.⁹ Pada penelitian ini peneliti menggunakan metode pendekatan dengan menelaah semua peraturan perundang-undangan dan peraturan hukum yang berkaitan dengan isu hukum mengenai perlindungan kebijakan swasembada beras mengenai

⁷ I Made Pasek Diantha, *Metodologi Penelitian Hukum Normatif Dalam Justifikasi Teori Hukum* (Jakarta: Prenada Media, 2017): 12.

⁸ Muhaimin, *Metode Penelitian Hukum* (Mataram: Mataram University Press, 2020): 47.

⁹ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, 15th ed. (Jakarta: Kencana, 2022): 137.

dalam tantangan impor beras. Peneliti juga menggunakan pendekatan konseptual (*conseptual approach*) yang beranjak dari pandangan doktrin hukum. Pendekatan ini digunakan untuk menganalisa berkaitan dengan kebijakan swasembada beras dalam tantangan impor beras.

1.6.3 Sumber Bahan Hukum

Sumber bahan hukum yang digunakan oleh peneliti yaitu sumber data sekunder yang diperoleh dari penelitian kepustakaan. Dalam penelitian ini bahan hukum yang digunakan adalah bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Jenis data yang digunakan untuk penelitian ini adalah:

- a. Bahan Hukum Primer: Berdasarkan peraturan perundang-undangan dan yurisprudensi, penelitian ini tercantum dalam :
 1. Pasal 33 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
 2. Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 Tentang Pangan
 3. Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2013 Tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani
 4. Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2014 Tentang Perdagangan
 5. Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1994 Tentang Pengesahan *Agreement Establishing The World Trade Organization* (Persetujuan Pembentukan Organisasi Perdagangan Dunia).
 6. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 Tentang Cipta Kerja
 7. *General Agreement on Tariffs and Trade*

8. *Agreement On Agriculture*

9. Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 20 Tahun 2021 Tentang Kebijakan Dan Pengaturan Impor

10. Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 1 Tahun 2018 Tentang Kebijakan Impor Dan Ekspor Beras

- b. Bahan Hukum Sekunder: Bahan hukum yang mendukung penelitian ini berasal dari buku-buku, jurnal, literatur yang berhubungan dengan kebijakan swasembada beras dan kebijakan impor beras di Indonesia.

1.6.4 Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

Pengumpulan dan pengolahan data yang di gunakan peneliti yaitu dengan melihat dari hasil karya tulis berupa jurnal, buku, serta literatur lainnya. Peneliti berusaha mencari dan membaca referensi yang kuat dari buku yang terkait dengan literature perlindungan hukum terhadap swasembada beras dalam tantangan impor beras. Jurnal dan pendapat para ahli hukum guna menganalisis dengan cara mencatat hal penting yang akan digunakan sebagai bahan data informasi yang akurat.

1.6.5 Metode Analisa Bahan Hukum

Analisa bahan hukum berarti memberikan analisa yang dapat menentang, mengkritik, mendukung, menambah, atau memberikan komentar dan kemudian membuat kesimpulan sendiri dengan teori yang digunakan.¹⁰ Pada penelitian ini menggunakan analisa bahan hukum yuridis kualitatif

¹⁰ Muhaimin, *Metode Penelitian Hukum*. (Mataram: Mataram University Press, 2020):71.

yang menggunakan metode interpretasi atau penalaran hukum yang bertujuan untuk menentukan suatu aturan perundang-undangan dan dilakukan dengan melakukan penafsiran secara sistematis terhadap undang-undang. Penelitian ini tertuju pada proses pengelolaan bahan yang dilakukan secara sistematis yang dikumpulkan lalu dibahas serta dikelompokkan pada bagian-bagian tertentu untuk mengelola suatu data informasi yang akurat mengenai perlindungan hukum terhadap swasembada beras Indonesia di era globalisasi perdagangan internasional impor beras.

