

MEKANISME PENUNDAAN KEBIJAKAN WORLD TRADE ORGANIZATION DALAM PAKET BALI PADA ASPEK KETAHANAN PANGAN DITINJAU DARI KONVENSI WINA 1986 DAN UNDANG-UNDANG NOMOR 24 TAHUN 2000 TENTANG PERJANJIAN INTERNASIONAL

Agung Try Satria

Setyo Widagdo, S.H., M.H., Heru Prijanto, S.H., M.H

Fakultas Hukum Universitas Brawijaya

Email: trysatriaagunk@gmail.com

Abstarct

World Trade Organization or as we know as WTO is an organization which in charge to creation trade facilitation against its member states as the objective. Bali Package is one of the few result from WTO ministerial conferences which aims to continue the development agenda, step forward to trade facilitation, and regulate about food security. Indonesia has ratified the establishment of the WTO through Law 7 year 1994 and makes Indonesian automatically have a legal duty to be bound (legally binding) and subject to all agreement and regulations that have been agreed in WTO, including Bali Package as the result of ministerial conferences from WTO members. This research attempts to analyze inability from Indonesia to bound with this Package because Indonesia had regulation for food security before, then the Indonesian governments must suspend to implementation the Bali Package, so the result from this study can provide analysist about Indonesia suspend the Bali Package.

Keyword: World Trade Organization, Food Security, Suspend Agreement

World Trade Organization atau yang lebih kita kenal sebagai WTO merupakan organisasi yang bergerak di bidang perdagangan yang pada awal pembentukannya memiliki tujuan untuk memberikan fasilitasi perdagangan terhadap negara-negara anggotanya. Paket Bali yang merupakan hasil dari pertemuan tingkat menteri negara anggota WTO sebagai langkah untuk kembali meneruskan pengembangan serta pemberian fasilitasi perdagangan, di dalam ketentuan Paket Bali ini mencukup pula beberapa hal yang terkait dengan ketahanan pangan. Ketika Paket Bali memiliki kedudukan sebagai sumber hukum, otomatis akan mempengaruhi pula terhadap sektor lainnya, oleh karena Indonesia telah meratifikasi pembentukan organisasi perdagangan ini di dalam Undang-Undang Nomor 7 tahun 1994 dan Indonesia turut serta menandatangani Paket Bali ini maka Indonesia dianggap telah terikat dengan perjanjian ini. Penelitian ini mencoba menganalisa terkait dengan ketidakmampuan Indonesia untuk turut serta dalam Paket Bali ini oleh karena faktor ketahanan pangan sebagaimana yang diatur di dalam ketentuan UU Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan, maka Indonesia kemudian haruslah menunda terlebih dahulu pemberlakuan perjanjian ini sehingga

hasil dari penelitian ini mampu memberikan analisa mengenai penundaan yang dilakukan oleh Indonesia terkait dengan ketahanan pangan yang diatur di dalam Paket Bali.

Kata Kunci: Organisasi Perdagangan Dunia, Ketahanan Pangan, Penundaan Perjanjian

A. PENDAHULUAN

Pada era Globalisasi seperti sekarang ini, interaksi dan intensitas hubungan antar negara telah semakin meningkat ditandai pula dengan tercapainya berbagai kesepakatan kerjasama baik yang bersifat bilateral, regional dan multilateral. Berbagai kesepakatan tersebut kemudian dituangkan dalam perjanjian internasional yang meliputi berbagai aspek seperti politik, ekonomi, perdagangan, hukum, pertahanan, sosial budaya dan lain sebagainya. Oleh sebab itu perjanjian internasional sebagai dokumen hukum telah menjadi bagian dari kegiatan keseharian kehidupan negara-negara termasuk Indonesia. Pembentukan hukum internasional pada dasarnya sama dengan dibentuknya hukum nasional, hanya subjek hukumnya yang kemudian berbeda dengan hukum nasional. Terkait dengan perjanjian internasional, beberapa negara di dunia kemudian membentuk sebuah norma yang termuat dalam Konvensi Wina 1986 dan 1986 yang mengatur tentang perjanjian yang dibuat antara negara dengan negara, maupun dengan organisasi internasional.

Dalam kerangka hubungan ekonomi dan perdagangan internasional, keberhasilan Indonesia meningkatkan ekspor dan pembangunan nasional juga akan tergantung pada perkembangan tatanan ekonomi dunia serta kemantapan sistem perdagangan internasional disamping kemampuan penyesuaian ekonomi nasional terhadap perkembangan yang ada. Salah satu faktor yang sangat mempengaruhi perekonomian dunia adalah tatanan atau sistem yang merupakan dasar dalam hubungan perdagangan antar negara. Dalam melaksanakan pembangunan nasional, khususnya di bidang ekonomi, dibutuhkan pula upaya-upaya untuk antara lain terus meningkatkan, memperluas, menetapkan dan mengamankan pasar bagi segala produk baik barang maupun jasa, termasuk aspek investasi dan hak atas kekayaan intelektual yang berkaitan dengan perdagangan,

serta meningkatkan kemampuan daya saing terutama dalam perdagangan internasional. Untuk tujuan inilah maka Presiden, dengan persetujuan dewan Perwakilan Rakyat telah memutuskan untuk mengesahkan *Agreement Establishing The World Trade Organization* pada tanggal 2 November 1994 yang diratifikasi dalam UU No. 7 Tahun 1994.¹

Konferensi para menteri anggota Organisasi Perdagangan Dunia (WTO) ke-9 di Bali merupakan sebuah batu loncatan bagi Indonesia untuk tampil ke pada dunia bahwa Indonesia memiliki pengaruh bagi perdagangan dunia. Konferensi yang berakhir pada 7 Desember 2013 itu menghasilkan sebuah paket kebijakan yang dinamakan Paket Bali. Paket Bali (*Bali Package*) terdiri dari 10 dokumen yang mencakup fasilitasi perdagangan, pertanian, dan berbagai isu pembangunan secara khusus paket ini berisi tiga kesepakatan besar soal ketahanan pangan, pengurangan hambatan perdagangan dan fasilitasi perdagangan bagi Negara-negara miskin. Paket Bali memberikan ruang dan fleksibilitas bagi negara-negara berkembang untuk mengatur kebijakannya². Pemerintah memberikan klaim bahwa pengurangan subsidi tidak terlalu berdampak kepada Indonesia karena bahkan pemerintah Indonesia tidak pernah melebihi 10% subsidi yang diberikan untuk bidang pertanian³. Berdasarkan persetujuan WTO di Uruguay pada tahun 1994, maka kemudian disepakati bahwa negara maju boleh memberikan subsidi pertanian sebesar 5% sedangkan negara berkembang sebesar 10%. Dalam perkembangannya Indonesia dan beberapa negara lain mengajukan perpanjangan pemberian subsidi pertanian dan penambahannya menjadi 15% untuk negara berkembang. Pembatasan pemberian subsidi ini kemudian menjadikan petani Indonesia dan negara-negara berkembang lainnya tidak mampu untuk bersaing dengan produk negara maju dengan harga lebih murah dan kualitas lebih baik di dalam negeri.

Pembatasan subsidi bidang pertanian ini tentu sangat merugikan petani dalam negeri. Disaat produk mereka harus dipaksa bersaing dengan produk luar

¹Lihat konsiderans UU No. 7 tahun 1994 tentang pengesahan *Agreement Establishing The World Trade Organization*.

²Pande Radja Silalahi, Peneliti Senior CSIS, **Implikasi Paket Bali** diakses di <http://www.suarakarya-online.com> pada 22 Desember 2013

³Hariato, Staf Khusus Presiden RI Bidang Pangan dan Energi, **Paket Bali dan Relevansinya Bagi Pertanian Indonesia** diakses dari <http://www.setkab.go.id> pada 15 Januari 2014

negeri karena efek pemberlakuan *free trade*, mereka kemudian ditinggalkan oleh pemerintah yang menyepakati pengurangan subsidi ini. Tentunya ini bukan kondisi yang menguntungkan disaat petani masih bergantung kepada impor bahanpokok produksi, serta semakin gencarnya impor hasil pertanian seperti kedelai, jagung, gandum, daging, beras. Padahal, bahan-bahan kebutuhan pokok masyarakat tersebut semestinya bisa disediakan oleh petani domestik, namun semakin sulit dilakukan karena berbagai kendala. Kondisi ini kemudian akan lebih memprihatinkan ketika diberlakukan pembatasan subsidi yang hanya 10 persen dan cadangan pangan nasional yang hanya boleh 10 persen dari jumlah produksi dalam negeri, yang dapat berakibat ketika harga barang naik, maka tidak ada lagi yang dapat menyangga. Patut disyukuri ketika India memperjuangkan cadangan pangan sehingga menjadi 15 persen dari produksi dalam negeri yang awalnya 10 persen dari draft yang diajukan. Gencarnya komoditas produk-produk impor yang menyerbu Indonesia cukup membuat kekhawatiran banyak kalangan. Padahal Indonesia seharusnya terlebih dahulu menciptakan infrastruktur yang memadai guna mengantisipasi serbuan produk impor yang menghantam produk lokal dan menggerus keuangan devisa negara. Faktanya kelemahan pengelolaan produk lokal di tanah air adalah akibat daya saing yang sangat lemah serta tidak mampu berkompetisi produknya dengan produk impor.⁴

Berkaca terhadap hal tersebut maka pentingnya dilakukan penundaan didalam perjanjian ini oleh karena ketidakmampuan Indonesia pada saat ini untuk dapat melaksanakan perjanjian tersebut, Berakhirnya pengikatan diri pada suatu perjanjian internasional (*termination or withdrawal or denunciation*) pada dasarnya harus disepakati oleh para pihak pada perjanjian yang diatur dalam ketentuan perjanjian itu sendiri. Konvensi Wina 1986 tentang Perjanjian Internasional membedakan pengakhiran perjanjian didasarkan pada kesepakatan para pihak dengan pengakhiran yang dilakukan secara sepihak seperti pembatalan dan penghentian sementara. Untuk pengakhiran yang dilakukan secara sepihak harus mengikuti prosedur yang ditetapkan oleh perjanjian itu atau melalui

⁴ Munir Faudy, **Hukum Dagang Internasional : Aspek Hukum dari WTO**, PT. Citra Adi Karya, Bandung, 2004, Hlm. 44

prosedur Konvensi Wina 1986 tentang *invalidity, termination, withdrawal from or suspension of the operation of treaty*⁵.

Terkait dengan alasan pengakhiran perjanjian, pasal 18 huruf h UU No. 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional memuat salah satu alasan pengakhiran yaitu jika terdapat hal-hal yang merugikan kepentingan nasional yang diartikan sebagai kepentingan umum (*public interest*), perlindungan Subjek Hukum Republik Indonesia, dan yurisdiksi kedaulatan Republik Indonesia. Pasal ini merupakan pencerminan dari nasionalisme hukum yang mendominasi pembuatan Undang-Undang ini pada waktu itu menempatkan hukum nasional lebih tinggi dari hukum internasional. Alasan ini tidak termasuk kategori yang diatur dalam Konvensi Wina 1986 tentang Perjanjian Internasional.

Indonesia sendiri tidak jelas menganut sistem hubungan antara hukum nasional dengan hukum internasional. Indonesia tidak mengatur secara jelas menganut sistem yang bagaimana terkait dengan hubungan hukum internasional dan hukum nasional, seperti Monisme primat hukum nasional, monisme primat hukum internasional ataupun dualisme. Hal ini akan sangat vital karena inti dari perjanjian internasional terletak dalam hal pelaksanaan ketentuan-ketentuan perjanjian internasional itu oleh setiap negara anggotanya. Tidak jelasnya paham yang dianut oleh sebuah negara dapat berakibat pada tidak jelasnya kepatuhan sebuah negara dalam melaksanakan kewajiban internasionalnya, yaitu dengan menerapkan norma dalam perjanjian internasional yang telah disepakatinya. Dalam situasi seperti ini, sebuah negara dapat kemudian berlindung di balik hukum nasionalnya sebagai alasan tidak diterapkannya norma perjanjian internasional, sehingga tujuan awal dibuatnya perjanjian internasional tersebut tidak tercapai⁶.

Fungsi utama dari organisasi perdagangan dunia ini adalah guna memfasilitasi negara anggota dalam perdagangan secara keseluruhan, tidak hanya mencakup pihak-pihak tertentu saja, artinya adanya prinsip-prinsip yang di

⁵Damos Dumoli Agusman, *Apa Arti Pengesahan/Ratifikasi Perjanjian Internasional* dalam Hata, **Perdagangan Internasional dalam sistem GATT dan WTO**, Bandung, Reflika Aditama, 2006., hlm 150

⁶Mochtar Kusumaatmadja, **Pengantar Hukum Internasional**, Bandung. Bina Cipta, 1975. Hlm 128

kedepankan pula ketika tidak semua negara memiliki kemampuan perekonomian serta sumber daya yang sama.

B. RUMUSAN MASALAH

1. Bagaimana kedudukan *Bali Package* dari *World Trade Organization* dalam sumber hukum nasional Indonesia?
2. Apakah *Bali Package* dari *World Trade Organization* pada aspek Ketahanan pangan dapat dilakukan penundaan berdasarkan *Vienna Convention on the Law of Treaties 1986* dan Undang-undang Nomor 24 tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional?

C. PEMBAHASAN

Penelitian ini merupakan penelitian yuridis normatif yaitu suatu prosedur ilmiah untuk menemukan keeneran berdasarkan logika keilmuan dari sisi normatifnya yang objeknya adalah hukum itu sendiri.⁷ Dengan metode pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan konsep (*conseptual approach*) dan pendekatan prespekti (*prespective approach*). Bahan hukum primer, sekunder, dan tersier yang diperoleh penulis dianalisis dengan menggunakan teknik deskriptif-analisis, yaitu dengan mengaitkan pada asas-asas hukum berdasar teori-teori hukum yang terkait dengan permasalahan hukum yang ada.

1. Kedudukan Paket Bali dalam Sumber Hukum Nasional Indonesia

Perjanjian internasional merupakan salah satu sumber hukum bagi Indonesia, sebagaimana pula dengan yang ditentukan oleh UU Nomor 24 Tahun 2000. Namun suatu perjanjian dapat dikatakan perjanjian internasional jika memiliki karakteristik tertentu, yang artinya haruslah memenuhi unsur-unsur tersebut, seperti, adanya kecakapan dari yang membuat perjanjian tersebut, perjanjian tersebut bersifat internasional yang artinya mengatur hal-hal yang terkait dengan lintas negara, serta adanya penamaan atas perjanjian tersebut.

Menurut Konvensi Wina 1986, Paket Bali merupakan bentuk dari perjanjian internasional yang sifatnya melanjutkan dari perjanjian terdahulunya

⁷ Johny Ibrahim, **Teori dan Metode Penelitian Hukum Normatif**, Bayumedia, Malang, 2011, halaman 57.

yaitu *agreement establishing the world trade organization* pada 1994, kemudian konvensi ini mengatur mengenai hubungan antara perjanjian terdahulu dengan perjanjian yang ada belakangan, maksudnya ketentuan yang ada di Paket Bali ini dengan ketentuan yang ada di dalam *agreement* awal pembentukan organisasi ini.

Jika dilihat lebih jauh kedalam Paket Bali ini, substansi yang diatur pada dasarnya memiliki tujuan yang sama dengan yang diatur didalam *agreement* awal pembentukan organisasi ini, hanya dalam bentuk yang berbeda dan substansi yang berbeda karena merupakan pengembangan lebih lanjut dari kebutuhan perdagangan negara anggota. di dalam ketentuan Konvensi Wina 1986 menjelaskan bahwa perjanjian yang dibuat belakangan apabila tidak bertentangan dengan perjanjian yang terdahulunya maka perjanjian yang terbaru ini haruslah dikedepankan.⁸ Maksudnya adalah Paket Bali ini hanyalah jabaran lanjutan, bukan sebuah perjanjian tandingan, semisal untuk membentuk sebuah norma baru yang bertentangan dengan norma yang sebelumnya ada di dalam *agreement* WTO.

Sedangkan di dalam kerangka perdagangan WTO sendiri, ataupun sistem WTO, Paket Bali ini memiliki posisi yang paling tinggi. Didalam sistem WTO, pertemuan tingkat menteri negara anggota WTO menghasilkan keputusan paling tinggi dalam organisasi ini, artinya segala keputusan yang dihasilkan nantinya haruslah dilaksanakan oleh WTO sebagai fasilitator perdagangan ini. dengan fungsi yang sangat dominan inilah kemudian Paket Bali sebagai hasil dari pertemuan tingkat menteri negara anggota WTO juga menjadi dominan di dalam organisasi ini. Sehingga segala kebijakan dan aturan yang telah dicapai kesepakatan dan terangkum didalam Paket Bali menjadi aturan baru bagi sistem perdagangan WTO, disamping aturan-aturan lainnya yang telah ada terlebih dahulu.

Oleh karena Indonesia meratifikasi *agreement* pembentukan organisasi ini ke dalam UU Nomor 7 Tahun 1999, yang di dalam ketentuan pembentukan organisasi ini memberikan penjelasan mengenai ketentuan yang di buat setelah di bentuknya organisasi selaras dengan organisasi. Artinya, ketika Indonesia melakukan ratifikasi sebagaimana yang ditentukan oleh UU Nomor 24 tahun 2000

⁸ Lihat Konvensi Wina 1986 Pasal 30 ayat 2

tentang perjanjian internasional, maka Indonesia telah terikat terhadap paket Bali ini. Pada aspek lainnya, sebagaimana yang ditentukan di dalam pasal 6 ayat (2) UU Nomor 24 tahun 2000 ini, bahwa penandatanganan merupakan salah satu cara untuk melakukan penerimaan terhadap suatu perjanjian internasional, artinya dengan ketentuan pasal ini bahwa ketika Indonesia menandatangani Paket Bali ini, Indonesia menerima dan siap menerapkan Paket Bali kedalam sumber hukum nasional Indonesia.

2. Penundaan Implementasi Paket Bali Pada Aspek Ketahanan Pangan Menurut Konvensi Wina 1986 dan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional

Pangan merupakan kebutuhan dasar manusia yang paling utama dan pemenuhannya merupakan bagian dari hak asasi manusia yang dijamin di dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebagai komponen dasar untuk mewujudkan sumber daya manusia yang berkualitas. Berdasarkan Undang-Undang tentang Pangan yang telah disahkan melalui sidang pleno Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia pada tanggal 18 Oktober 2012, pangan adalah segala sesuatu yang berasal dari sumber hayati produk pertanian, perkebunan, kehutanan, perikanan, dan peternakan, baik yang diolah maupun tidak diolah yang diperuntukkan sebagai makanan atau minuman bagi konsumsi manusia, termasuk bahan tambahan Pangan, bahan baku Pangan, dan bahan lainnya yang digunakan dalam proses penyiapan, pengolahan, dan pembuatan makanan dan minuman. Berdasarkan sumber pangan, bahan pangan dibedakan menjadi 2, yaitu bahan makanan nabati yang berasal dari tanaman/tumbuh-tumbuhan dan bahan pangan hewani yang berasal dari hewan. Pada dasarnya pangan tersebut harus ada di setiap saat dan untuk dapat memenuhi kriteria ketahanan pangan. Ketersediaan pangan ditentukan oleh 3 aspek pokok yaitu produksi (kuantitas), distribusi (aksesibilitas), dan konsumsi (bergizi dan aman). Secara teori dan konsep, ketahanan pangan yang kuat tidak sama dengan kedaulatan pangan yang kuat. Sebagian besar negara di dunia menganut konsep ketahanan pangan sebagaimana konsep ini dianut dan menjadi acuan lembaga internasional

termasuk PBB dan FAO. Faktanya tidak ada negara yang bisa memenuhi semua kebutuhan pangan dari dalam negeri atau memproduksinya sendiri, kemudian selebihnya akan diekspor ke negara yang membutuhkannya. Yang ada adalah sebuah negara yang mengekspor jenis pangan tertentu, baik nabati maupun hewani ke negara lain sekaligus juga mengimpor kebutuhan sebagian kebutuhannya dari negara lain. Negara tempat mengekspor atau mengimpor itu bisa sama seperti layaknya sebuah barter, tetapi kebanyakan berbeda.⁹

Di dalam penjelasan umum UU Nomor 18 Tahun 2012 di sebutkan bahwa penyelenggaraan pangan dilakukan untuk memenuhi kebutuhan dasar manusia yang memberikan manfaat secara adil, merata dan berkelanjutan dengan berdasarkan kedaulatan pangan, kemandirian pangan dan ketahanan pangan. Hal ini berarti bahwa dalam rangka memenuhi kebutuhan konsumsi pangan masyarakat sampai pada tingkat perseorangan, negara mempunyai kebebasan untuk menentukan kebijakannya secara mandiri, tidak dapat di dikte oleh pihak manapun, dan para Pelaku Usaha Pangan mempunyai kebebasan untuk menetapkan dan melaksanakan usahanya sesuai dengan sumber daya yang dimilikinya. Pemenuhan konsumsi pangan tersebut harus mengutamakan produksi dalam negeri dengan memanfaatkan sumber daya alam dan kearifan lokal secara optimal. Untuk mewujudkan hal tersebut, tiga pokok hal yang harus diperhatikan adalah (i) ketersediaan pangan yang berbasis pada pemanfaatan sumber daya lokal secara maksimal, (ii) keterjangkauan pangan dari aspek fisik dan ekonomi oleh seluruh masyarakat, serta (iii) pemanfaatan pangan atau konsumsi Pangan dan Gizi untuk hidup sehat, aktif dan produktif.¹⁰ Sedangkan yang dimaksud dengan ketahanan pangan di dalam undang-undang ini adalah sebagai mana yang tercantum dalam pasal 1 ayat (4) yaitu Ketahanan Pangan adalah kondisi terpenuhinya Pangan bagi negara sampai dengan perseorangan, yang tercermin dari tersedianya Pangan yang cukup, baik jumlah maupun mutunya, aman, beragam, bergizi, merata, dan terjangkau serta tidak

⁹Bambang Pujiasmanto, Guru Besar Fakultas Pertanian UNS, **Naskah Ketahanan Pangan: Perkuat Ketahanan Pangan Kita**, diakses dari <http://fp.uns.ac.id> Diakses pada 4 April 2014

¹⁰Lihat Penjelasan Umum UU Nomor 18 Tahun 2012 Tentang Pangan.

bertentangan dengan agama, keyakinan, dan budaya masyarakat, untuk dapat hidup sehat, aktif, dan produktif secara berkelanjutan

Dalam penyelenggaraan pangan harus menggunakan asas kedaulatan, kemandirian, ketahanan, keamanan, manfaat, pemerataan, berkelanjutan dan keadilan.¹¹ Sebagaimana yang telah dijelaskan sebelumnya bahwa dalam menyelenggarakan Pangan nasional harus didasarkan pada kedaulatan, kemandirian serta ketahanan pangan. Sedangkan yang dimaksud dengan asas manfaat adalah bahwa penyelenggaraan pangan harus memberikan manfaat bagi kemanusiaan dan kesejahteraan masyarakat, baik lahir maupun batin dan manfaat tersebut dapat dinikmati oleh seluruh lapisan masyarakat secara adil dan merata dengan tetap berdasarkan pada sumber daya dan potensi yang berkembang di dalam negeri. Asas pemerataan mencerminkan bahwa penyelenggaraan pangan harus dilakukan secara menyeluruh dan mampu menjamin keterjangkauan pangan sampai pada tingkat perorangan, asas berkelanjutan bermaksud bahwa penyelenggaraan pangan harus dilaksanakan secara konsisten dan berkesinambungan dengan memanfaatkan sumber daya alam yang menjamin peningkatan kesejahteraan masyarakat untuk masa kini dan juga masa depan. Dan asas keadilan bermaksud bahwa dalam penyelenggaraan pangan harus memberikan peluang dan kesempatan yang sama secara proporsional kepada setiap warga negara.

Ketahanan, kemandirian, dan kedaulatan pangan Indonesia dinilai belum kokoh.¹² Hal ini diindikasikan oleh tingginya impor produk pangan. Hingga tahun 2013 masalah ketahanan pangan khususnya beras menjadi persoalan besar bangsa Indonesia. Angka kuota impor beras rata-rata masih di atas angka jutaan ton. Pada tahun 2011, impornya 1,6 juta ton dan pada tahun 2012 impor beras 1,9 juta ton. Impor jagung 2 juta ton, kedelai 1,9 juta ton, daging sapi setara dengan 900 ribu ekor, gula 3,06 juta ton, dan teh senilai 11 juta US dolar atau setara 105 milyar. Besarnya angka impor dimaksudkan untuk menjaga ketahanan pangan agar pasokan dan harga pangan tetap terjangkau dan stabil. Sebagai negara yang berpenduduk banyak dengan konsumsi beras yang jumlahnya

¹¹Lihat Pasal 2 UU No. 18 Tahun 2012 Tentang Pangan

¹²Bambang Pijiasanto., *Loc. Cit.* Hlm. 4

cukup banyak, banyak sedikitnya impor beras yang dilakukan Indonesia secara langsung memiliki pengaruh signifikan pada harga beras dunia. Dengan membeli 1,5 juta ton sampai 2 juta ton beras dari 8 juta ton beras yang ada di pasaran dunia, angka itu sangat mungkin akan memicu kenaikan harga beras dunia.¹³

Kondisi ini menunjukkan bahwa upaya ketahanan pangan masih terfokus pada ketersediaan dan konsumsi, dan belum berorientasi pada sisi produksi, kemandirian dan kedaulatan pangan. Ketersediaan pangan seharusnya lebih berorientasi pada peningkatan kapasitas produksi dalam negeri, baru kemudian distribusi dan konsumsi. Dengan demikian, maka ketergantungan pada produk luar dapat dihilangkan, kemandirian dan kedaulatan pangan dapat diwujudkan.

Ketahanan pangan di Indonesia saat ini menjadi masalah serius. Ada banyak faktor, misalnya karena konversi lahan pertanian yang tinggi dan tingkat pertumbuhan penduduk yang hampir tidak terkendali. Kemajuan tingkat jumlah penduduk Indonesia yang pesat sepertinya tidak diimbangi dengan sarana dan prasarana yang membantu. Melihat pada kondisi global misalnya, banyaknya jumlah penduduk sekarang juga menjadi masalah. Masalah pangan di Indonesia sebenarnya tidak perlu terjadi jika tidak terjadi kelangkaan pangan. Seperti yang diketahui masalah komoditi pangan utama masyarakat Indonesia adalah karena kelangkaan beras atau nasi. Sebenarnya kelangkaan ini tidak terjadi karena dahulu tiap semua daerah di Indonesia tidak mengonsumsi beras. Makanan utama di beberapa daerah di Indonesia juga berbeda-beda. Tetapi seluruh hal tersebut berubah total setelah pemerintah orde baru dengan Swasembada Berasnya secara tidak langsung memaksa orang yang bisa mengonsumsi bahan makanan non beras untuk mengonsumsi beras. Yang terjadi selanjutnya adalah muncul lonjakan konsumsi/kebutuhan beras nasional sampai sekarang sehingga memaksa pemerintah untuk impor beras. Padahal jika tiap daerah tetap bertahan dengan makanan utama masing-masing maka tidak akan muncul kelangkaan dan

¹³Oktavio Nugrayasa, SE, M.Si, Kepala Bidang Ketahanan Pangan dan PDT, **Kedeputian Bidang Perekonomian** diakses di <http://www.setkab.go.id> pada 15 januari 2013

impur bahan makanan pokok beras. Efek lainpun muncul akibat perubahan pola makan masyarakat Indonesia. Keberagaman komoditi pertanian yang menjadi unggulan setiap daerah di Indonesia terlenyapkan demi program Swasembada Beras.¹⁴

Masalah yang paling baru adalah kelangkaan kedelai yang menyebabkan melonjaknya kedelai pada 2012 silam. Krisis kedelai sekarang ini sekali lagi menegaskan betapa ketahanan pangan nasional sangat rapuh. Sedikit saja terjadi guncangan, ketahanan pangan kita langsung terseok-seok. Seperti dalam krisis kedelai sekarang ini, yang terutama dipicu oleh depresiasi rupiah terhadap dolar AS, sekian banyak pabrik tahu-tempe yang kemudian tidak sanggup lagi untuk memproduksi dan secara langsung menjadikan sekian banyak pekerja yang pengangguran.

Dalam mendukung rancangan ketahanan pangan yang lebih baik, tentu terdiri pula dari sub-sistem yang nantinya saling terintegrasi dengan yang lainnya. Sub-sistem utama yaitu ketersediaan, akses, dan penyerapan pangan, sedangkan status gizi merupakan *outcome* dari ketahanan pangan sebagaimana yang dijelaskan sebelumnya dalam pengertian ketahanan pangan. Artinya jika sub-sistem saling terintegrasi, maka jika salah satu subsistem tersebut tidak terpenuhi maka suatu negara belum dapat dikatakan mempunyai ketahanan pangan yang baik. Walaupun pangan yang tersedia di tingkat nasional dan regional, tetapi jika akses individu untuk memenuhi kebutuhannya tidak merata, maka ketahanan pangan tersebut masih rapuh.

Tujuan dari ketahanan pangan harus diorientasikan untuk pencapaian pemenuhan hak atas pangan, peningkatan kualitas sumberdaya manusia, dan ketahanan pangan nasional. Berjalannya sistem ketahanan pangan tersebut tergantung pada adanya kebijakan dan kinerja sektor ekonomi, sosial dan politik. Kebijakan pemerintah dalam aspek ekonomi, sosial maupun politik sangat berpengaruh terhadap ketahanan pangan nasional.

¹⁴Maharisni, S.N. , 2012. **Ketahanan Pangan di Indonesia** <http://mutosagala.wordpress.com> dalam Bambang Pujiasmanto., *Loc.Cit.* Hlm. 6.

Jika kita lihat di dalam Paket Bali ini, substansi dari paket tersebut kemudian bisa mengurangi kedaulatan pemerintah dalam mengatur pangannya, mulai dari pengurangan jumlah subsidi dengan hasil akhir nantinya tidak ada lagi subsidi dari pemerintah terhadap petani, pengurangan kuota pangan dalam negeri serta fasilitasi perdagangan yang hanya menguntungkan produk asing untuk masuk ke Indonesia secara lebih leluasa. Hal ini dianggap mengancam terhadap kondisi ketahanan pangan dalam negeri, karena ketergantungan yang berlebihan kepada pihak asing, sehingga ketika terjadi hal-hal yang diluar ekspektasi, pemerintah tidak mampu berbuat banyak, karena memang kita tidak menghasilkan kebutuhan kita sendiri.

Penundaan perjanjian internasional sendiri diatur pula di dalam Konvensi Wina 1986, namun tidak diatur didalam UU Nomor 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional. Penulis mencoba melakukan penafsiran terkait dengan pengaturan penundaan di dalam UUPI, bahwa yang hanya diatur didalam UUPI ini adalah mengenai ketentuan pengakhiran perjanjian internasional beserta alasan-alasan guna mengakhirinya, kemudian penulis menafsirkan bahwa penundaan ini adalah untuk mengakhiri perjanjian sementara waktu. Oleh karena ketentuan penundaan yang ada didalam Konvensi Wina 1986 pada dasarnya hampir sama dengan ketentuan yang ada di dalam UUPI ini, maka penulis semakin yakin dengan penafsiran ini. Alasan yang dapat kemudian di kemukakan untuk melakukan penundaan ini adalah adanya kepentingan dalam negeri yang mendesak untuk diselesaikan terlebih dahulu, jika dalam ketentuan pasal 18 UUPI disebut dengan *Public Interest*.

Sebagaimana yang telah dijelaskan sebelumnya bahwa urgensi penundaan ini terkait dengan kondisi ketahanan pangan dalam negeri yang rawan, karena produksi dalam negeri sangat kurang untuk mencukupi kebutuhan dalam negeri, ditambah lagi dengan pengurangan cadangan pangan dalam negeri yang ada di dalam Paket Bali serta adanya pengurangan subsidi yang diberikan pemerintah terhadap petani, dimana jika kita lihat di Indonesia, mayoritas kebutuhan masyarakat dapat dipenuhi dengan hasil pertanian ini.

Terkait dengan mekanisme, Konvensi Wina memberikan mekanisme untuk melakukan penundaan terhadap pelaksanaan kewajiban dari suatu perjanjian internasional Pasal 57 ini mengandung dua aspek yakni, tentang penundaan berdasarkan subjek-subjek hukum atau negara-negara yang menjadi peserta perjanjian dan penundaan berdasarkan pada ada dan tidak adanya pengaturan di dalam perjanjian itu sendiri. Dilihat dari subjek-subjek hukum atau para pihak yang terikat pada suatu perjanjian internasional, menurut pasal 57, suatu perjanjian dapat ditunda berlakunya berdasarkan atas kesepakatan semua pihak, atau berdasarkan atas kepentingan satu negara atau satu pihak tertentu saja. Apakah penundaan itu atas kesepakatan bersama ataupun hanya sebatas kepentingan para pihak yang mengajukan penundaan saja haruslah berdasarkan aspek yang kedua, yakni ada atau tidaknya pengaturan tentang penundaan dalam perjanjian tersebut. Jika perjanjian internasional itu mengatur tersendiri tentang adanya kemungkinan untuk menunda pelaksanaannya, maka penundaannya harus dilakukan sesuai dengan ketentuan tentang penundaan tersebut. Sebaliknya jika pengaturan semacam itu tidak ada, maka perjanjian itu juga dapat ditunda pelaksanaannya dengan terlebih dahulu dilakukan konsultasi antara para pihak sampai berhasil dicapai kesepakatan untuk menundanya.¹⁵

Menurut pasal 58 ayat (1), dua pihak atau lebih pada suatu perjanjian internasional multilateral dapat membuat suatu kesepakatan untuk menunda pelaksanaan ketentuan-ketentuan perjanjian tersebut untuk sementara waktu dan hanya berlaku antara mereka sendiri, apabila: (a) kemungkinan untuk melakukan penundaan semacam itu ditentukan di dalam perjanjian itu sendiri; atau (b) penundaan tersebut tidak dilarang oleh perjanjian itu dan tidak mempengaruhi pihak-pihak lainnya dalam menikmati kewajiban-kewajibannya berdasarkan perjanjian tersebut serta tidak bertentangan dengan maksud dan tujuan perjanjian itu.¹⁶ Di dalam *article 22 DSU*¹⁷ menyebutkan bahwa penundaan yang diajukan haruslah terkait langsung dengan kerugian yang diterima oleh Negara yang mengajukan penundaan, artinya kerugian yang diterima sajalah yang boleh untuk

¹⁵I Wayan Parthiana. Hukum Perjanjian Internasional bagian 2, Bandung, Mandar Maju., 2005 Hlm. 400 - 401

¹⁶*Ibid.*, Hlm. 401

¹⁷*Dispute Settlement Understanding*

dilakukan penundaan. Dalam *article 22.4* disebutkan *The level of the suspension of concessions or other obligations authorized by the DSB shall be equivalent to the level of the nullification or impairment.*¹⁸ Dengan begitu maka, jika dengan pengaturan dalam Paket Bali ini Indonesia merasa dirugikan dalam sektor pertanian dan fasilitasi perdagangan serta pengurangan subsidi karena berkaitan langsung dengan ketahanan pangan, maka Indonesia hanya diperbolehkan untuk melakukan penundaan dalam bidang tersebut saja. Di dalam *article 5.1.d Agreement on Trade Facilitation* dalam *Bali Package* menyebutkan bahwa penundaan harus berdasarkan prinsip non-diskriminasi dan dilakukan dengan cara yang telah ditentukan serta segera mengumumkan penerbitan penundaan. Dalam draft yang lain terkait dengan yang akan dilakukan penundaan ini tidak mengatur atau melarang bagi proses penundaan untuk dilakukan.

Dalam *article 22.3.e* menyebutkan bahwa penundaan yang dilakukan tersebut haruslah disertai dengan alasan yang relevan yang kemudian dinilai oleh *Dispute Settlement Bodies*, serta jelasnya sektor untuk penundaan yang akan dilakukan (*if that party decides to request authorization to suspend concessions or other obligations pursuant to subparagraphs (b) or (c), it shall state the reasons therefor in its request. At the same time as the request is forwarded to the DSB, it also shall be forwarded to the relevant Councils and also, in the case of a request pursuant to subparagraph (b), the relevant sectoral bodies*). Terkait dengan sektor mana yang dapat dilakukan penundaan, *article 22.3.f* ini kemudian membaginya menjadi 3 sektor yaitu perdagangan multilateral dalam barang, kemudian jasa, dan tentang hak kekayaan intelektual.¹⁹ Namun jika kemudian penundaan ini terkait dengan beberapa faktor di bawah dari sektor-sektor tersebut maka berlaku ketentuan *article 22.3.b* "*if that party considers that it is not*

¹⁸Article 22.4 Annex 2 of the WTO Agreement: Understanding on Rules and Procedures Governing the Settlement of Disputes

¹⁹for purposes of this paragraph, "sector" means:(i) with respect to goods, all goods;(ii) with respect to services, a principal sector as identified in the current "Services Sectoral Classification List" which identifies such sectors;(iii) with respect to trade-related intellectual property rights, each of the categories of intellectual property rights covered in Section 1, or Section 2, or Section 3, or Section 4, or Section 5, or Section 6, or Section 7 of Part II, or the obligations under Part III, or Part IV of the Agreement on TRIPS;

practicable or effective to suspend concessions or other obligations with respect to the same sector(s), it may seek to suspend concessions or other obligations in other sectors under the same agreement”

Artinya, kemudian alasan yang dikemukakan haruslah sesuai dengan sektor yang ada ditentukan ini, jika terjadi masalah dikarenakan produk impor yang melimpah di dalam negeri seperti kondisi Indonesia pada saat ini, maka termasuk kedalam sektor perdagangan barang, yang kemudian di kemukakan alasan untuk menunda sektor ini. Namun terkait dengan ketahanan pangan maka ada beberapa sektor yang kemudian terkait, semisal sektor barang dimana melimpahnya impor, fasilitasi perdagangan dimana pengurangan subsidi serta pembatasan kuota pangan dalam negeri, serta penghapusan kuota ekspor maka berlaku ketentuan dalam *article 22.3.b*.

Terkait dengan mekanisme secara lebih rinci, pemerintah Indonesia dapat mengedepankan terlebih dahulu mekanisme yang ditentukan di dalam WTO sendiri yaitu diatu pada pasal 22 *DSU*, walaupun nantinya mekanisme yang ada di dalam Konvensi Wina 1986 juga bisa di pakai oleh Indonesia, namun kembali lagi kepada prinsip perjanjian internasional, yaitu atas kesepakatan para pihak yang melakukan perjanjian.

D. PENUTUP

1. Kesimpulan

- a. Paket Bali sudah memiliki daya ikat sejak penandatanganan yang dilakukan oleh Indonesia yang artinya Paket Bali kemudian menjadi salah satu sumber hukum Indonesia jika dilihat dari ketentuan yang diatur didalam Konvensi Wina 1986 maupun didalam UU Nomor 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional, dimana Paket Bali ini merupakan suatu Perjanjian Internasional menurut kedua peraturan tersebut, sehingga ketika paket Bali menjadi sumber hukum nasional Indonesia segala ketentuan yang

berikutnya yang dibuat oleh pemerintah haruslah selaras dengan yang diatur oleh Paket Bali ini.

- b. Konvensi Wina 1986 dan UUPI memberikan peluang untuk melakukan penundaan terhadap Paket Bali, didalam kedua aturan tersebut mengarahkan kepada ketentuan umum mengenai penundaan, namun di dalam *Agreement* WTO sendiri telah mengatur mengenai penundaan secara lebih khusus dalam *article 22 Dispute Settlement Understanding* yang mengatur tentang penundaan pelaksanaan kewajiban oleh Negara anggota WTO, maka ketentuan penundaan serta mekanisme yang dapat di tempuh kemudian lebih di prioritaskan yang ada dalam aturan WTO sendiri sebagaimana yang diamanatkan di dalam Konvensi Wina 1986. Aspek ketahanan pangan yang dijadikan alasan oleh Indonesia untuk dilakukan penundaan bias untuk diajukan namun pemerintah haruslah membuktikan terlebih dahulu kepada WTO urgensi dari pengaturan pangan ini yang berimbas pada ketahanan pangan Nasional.

2. Saran

- a. Pengaturan mengenai hubungan antara hukum internasional dengan hukum nasional Indonesia diharapkan lebih jelas, sehingga kedudukan perjanjian internasional di dalam sistem hukum nasional Indonesia juga jelas serta jelas pula pengaruhnya kedalam hukum nasional Indonesia, dalam rangka mewujudkan kepastian di dalam hukum Nasional.
- b. Indonesia diharapkan dapat melakukan penundaan atas perjanjian perdagangan multilateral yang terangkum di dalam Paket Bali ini. Serta mampu melakukan usaha yang maksimal dalam mengimplementasikan

Ketahanan Pangan sebagaimana yang diamanatkan di dalam UU tentang Pangan. Perwujudan Kedaulatan Pangan yang diamanatkan di dalam UU tentang Pangan ini di diharapkan mampu untuk diterapkan oleh pemerintah Indonesia, sehingga mampu mengurangi ketergantungan dengan negara lain.

DAFTAR PUSTAKA

- Hata, **Perdagangan Internasional dalam sistem GATT dan WTO**, Bandung, Reflika Aditama, 2006
- I Wayan Parthiana, **Hukum Perjanjian Internasional Bagian 1**, Bandung, Mandar Maju, 2002
- I Wayan Parthiana. **Hukum Perjanjian Internasional Bagian 2**, Bandung, Mandar Maju, 2005.
- Johny Ibrahim, **Teori dan Metode Penelitian Hukum Normatif**, Bayumedia, Malang, 2011.
- Mochtar Kusumaatmadja, **Pengantar Hukum Internasional**, Bandung. Bina Cipta, 1975.
- Munir Faudy, **Hukum Dagang Internasional : Aspek Hukum dari WTO**, PT. Citra Adi Karya, Bandung, 2004

Peraturan Perundang-Undangan

- UU Nomor 18 Tahun 2012 Tentang Pangan
- UU Nomor 24 Tahun 2000 Tentang Perjanjian Internasional
- UU Nomor 7 tahun 1994 tentang pengesahan *Agreement Establishing The World Trade Organization*.

Konvensi

- Vienna Convention on the Law of Treaties 1986*
- Vienna Convention on the Law of Treaties 1969*
- Bali Ministerial Declaration and Decision 7 Desember 2013*

Jurnal

- Bambang Pujiasmanto, Guru Besar Fakultas Pertanian UNS, **Naskah Ketahanan Pangan: Perkuat Ketahanan Pangan Kita**, diakses dari <http://fp.uns.ac.id/wp-content/uploads/2013/10/Naskah-ketahanan-pangan-pada-Inspirasi.pdf>. (4 April 2014)

Internet

Pande Radja Silalahi, Peneliti Senior CSIS, **Implikasi Paket Bali** diakses di <http://www.suarakarya-online.com> pada (22 Desember 2013)

Hariato, Staf Khusus Presiden RI Bidang Pangan dan Energi, **Paket WTO dan Relevansinya Bagi Pertanian Indonesia**, <http://setkab.go.id/artikel-11423-.html> (18 Februari 2014)

Oktavio Nugrayasa, SE, M.Si, Kepala Bidang Ketahanan Pangan dan PDT Kedepatian Bidang Perekonomian, **Ketika Produk Impor Membanjiri Pasar Indonesia** <http://setkab.go.id/en/artikel-11655-.html> (15 januari 2013)