

LARANGAN IMPOR BERAS DALAM PERSPEKTIF
HUKUM PERDAGANGAN DUNIA, HUKUM NASIONAL
DAN HUKUM ISLAM

Nita Anggraini¹

Abstract

The research on prohibition of rice import in Indonesia, in WTO Agreement, national rules and Islamic law perspective is normative juridical research. The research includes library and field research. The method of analysis is deductive approach, which concludes special characteristic from general explanation.

The research purposes are firstly, to know whether application of restriction of rice import is contravene with WTO Agreement, national rules and Islamic law. Secondly, to know if the benefit of members is being nullification or impairment as the result of the application by Indonesian government officials on rice import measure.

The research concludes that Indonesian measures on rice import (import prohibition and temporary restriction) is not contravene with WTO Agreement and national regulation, because of elimination for agricultural product which necessary to the enforcement of governmental measures which operate to remove a temporary surplus of the like domestic product, by making the surplus available to certain groups of domestic consumers at price below the current market level. The members who have certain effect of restriction, based on article XXII have opportunity for consultations. When consultations are unsuccessful, the complainant may request the establishment of a panel. Prohibition rice import is also not contravene with Islamic law, because the purpose to protect local farmers who live in poor is consistent with Quran word that God command to maintain justice and kindness.

Keywords: prohibition, restriction, import

I. PENDAHULUAN

Impor beras dilakukan pemerintah dalam rangka mengatasi masa paceklik yang berakibat terhadap kenaikan harga makanan pokok. Hal tersebut tentu saja menjadi beban bagi rakyat kecil yang harus mengeluarkan banyak uang untuk membeli kebutuhan pokoknya. Rendahnya kemampuan ekonomi sebagian masyarakat untuk membeli kebutuhan pokok yang semakin hari-semakin meningkat harganya, mengakibatkan banyak ditemui kasus kelaparan atau gizi buruk. Impor beras kadang juga melahirkan kontroversi karena berpengaruh terhadap kesejahteraan petani, yakni produk lokal harus bersaing dengan beras impor dengan kualitas di atas rata-rata sehingga akan membuat harga beras dalam negeri anjlok, dan pendapatan kaum petani berkurang (terjadi ketidakseimbangan antara pekerjaan dan harga pupuk yang semakin melonjak). Dalam keadaan demikian pemerintah harus mengambil kebijakan agar tidak ada pihak yang dirugikan, yakni masyarakat Indonesia, baik petani maupun masyarakat bukan petani. Negara bagaimanapun mempunyai hak untuk menga Menteri Perdagangan menegaskan bahwa Pemerintah telah

¹Dosen tetap jurusan syariah dan Ekonomi Islam, Institut Agama Islam Negeri (IAIN) Samarinda.

mempunyai kebijakan dasar dalam menjaga kestabilan harga dan stok beras di dalam negeri dengan menggunakan parameter tingkat stok dan harga sebagai dasar untuk memutuskan keperluan impor. Yaitu stok Bulog di bawah 1 juta ton dan harga di atas harga sasaran Pemerintah, maka Bulog akan melakukan impor beras. Dengan mengantisipasi perkembangan terakhir dan melonjaknya harga dunia, dianggap perlu juga untuk mengatur ekspor dengan mekanisme yang serupa, yaitu pada tingkat stok yang dianggap surplus (3 juta ton) dan harga di bawah harga tertentu, sehingga Pemerintah mengizinkan ekspor melalui Bulog.²

Dalam Peraturan Menteri Perdagangan No 12/M-DAG/4/2008 terdapat pembatasan impor beras dalam Pasal 3 ayat 2 yakni: "beras yang diimpor hanya dapat diimpor di luar masa 1 (satu) bulan sebelum panen raya, masa panen raya, dan dua bulan setelah panen raya". Pembatasan ini diperuntukkan bagi beras dengan pos tarif HS (*Harmonized System*) 1006.30.90.00 (tingkat kepecahan paling tinggi 25%) ditujukan untuk beras yang dapat diimpor untuk keperluan stabilisasi harga, penanggulangan keadaan darurat, masyarakat miskin dan kerawanan pangan.³ Dari ketentuan ini dapat dilihat bahwa negara pengimpor tidak dapat dengan leluasa mengimpor komoditi beras jenis tersebut ke Indonesia, karena ada batasan-batasan yang ditentukan mengenai waktu impor maupun jumlah impor. Kebijakan pemerintah atas impor beras seringkali berubah.

Sebelumnya pemerintah pernah mengeluarkan kebijakan impor beras dalam Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan Republik Indonesia Nomor 9/MPP/Kep/I/2004 tentang Ketentuan Impor Beras yang memuat larangan impor terdapat dalam Pasal 3 ayat 1 "impor beras dilarang dalam masa 1 (satu) bulan sebelum panen raya, selama panen raya dan 2 (dua) bulan setelah panen raya", dan ada beberapa ketentuan yang diubah dengan Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan Republik Indonesia Nomor 357/MPP/Kep/5/2004, yang memuat larangan impor⁴ yang sama namun dalam ketentuan ini terdapat ketentuan perpanjangan dan pengurangan waktu pelarangan impor.⁵

Kebijakan impor beras pemerintah ini diambil dalam rangka melindungi kepentingan rakyat kecil, khususnya kaum petani. Kebijakan ini bisa menjadi masalah bagi perdagangan internasional yang menghendaki perdagangan yang sebebas-bebasnya, karena memuat restriksi perdagangan, khususnya restriksi impor.

Dengan adanya keleluasaan yang semakin meningkat dalam operasi usaha, atau dikenal dengan istilah *borderless*. Tidak semua perkembangan ini merupakan sesuatu yang

² www.depdag.go.id diakses tanggal 20 April 2008, 16:20

³ Dalam Peraturan Menteri Perdagangan No 12/M-DAG/4/2008, terdapat 3 (tiga) kategori beras yang dapat diimpor yakni: (1) impor beras untuk keperluan stabilisasi harga, penanggulangan keadaan darurat, masyarakat miskin dan kerawanan pangan, (2) Impor beras untuk keperluan tertentu, dan (3) Impor beras hibah.

⁴ Larangan impor beras dalam Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan Republik Indonesia Nomor 357/MPP/Kep/5/2004, ditujukan untuk semua pos tarif beras (empat kategori beras dengan 17 Pos Tarif).

⁵ Dalam Keputusan Menteri Perdagangan dan perindustrian RI Nomor 357/MPP/Kep/5/2004, terdapat beberapa perubahan maupun tambahan, yakni perubahan dan penambahan isi Pasal 3, penambahan Pasal 4A, dan tambahan ketentuan Pasal 8

baik dilihat dari perspektif suatu pemerintah dalam masyarakat dari suatu negara kebangsaan atau *nation-state*. Perpaduan antara kedua pihak utama sebagai pemain merupakan suatu dinamika yang akan berlanjut. Hal ini merupakan suatu tantangan dalam kebijakan publik bagi suatu negara yang menghendaki suatu keseimbangan antara keuntungan yang dapat diraih melalui proses internasionalisasi pada satu pihak dan otonomi untuk menentukan kebijakan nasional menurut kepentingan negara yang bersangkutan pada pihak lain.⁶

Sebagai negara anggota *General Agreement on Tariff and Trade* 1995 dan *World Trade Organization* (GATT-WTO), dengan ditandai diundangkannya Undang Undang Nomor 7 Tahun 1994 tentang Pengesahan *Agreement Establishing The WTO*, hal tersebut membawa konsekuensi besar terhadap pengaturan perundangan nasional di Indonesia. Yakni pengaturan perundang-undangan nasional harus menyesuaikan dengan peraturan GATT, termasuk ketentuan-ketentuan di sektor pertanian.

Ketentuan-ketentuan dalam GATT untuk bidang pertanian pada awalnya mengandung banyak kekurangan, sehingga pada Putaran Uruguay negosiasi diusahakan untuk menghasilkan ketentuan di bidang pertanian yang adil (*fair*), supaya dapat menjamin kompetensi yang sehat dan tidak disortir melalui penghapusan sistem kuota impor dan pemberian subsidi. Negara maju diwajibkan untuk mematuhi ketentuan ini dalam kurun waktu 6 tahun, sedangkan negara berkembang diberi waktu 10 tahun terhitung sejak 1 Januari 1995.⁷

Perdagangan internasional di bidang pertanian menghadapi hambatan, karena adanya berbagai jenis restriksi kuantitatif dalam bentuk kuota, *tariff quota*, *variable-levy*, dan berbagai jenis *voluntary export restraints*, yang dalam hal ini juga dilakukan Indonesia atas kebijakan non-tarif impor beras. Kebijaksanaan non-tarif yang semakin meningkat tersebut menyimpang dari ketentuan GATT yang lebih mengutamakan tarif yang merupakan *price based protective measures* yang lebih transparan daripada restriksi non-tarif. Substansi hasil perundingan *Uruguay Round* telah terwujud dalam bentuk teks perjanjian yang dikenal sebagai *Draft Final Act* (DFA). Dengan latar belakang pola perdagangan di bidang pertanian tersebut DFA menentukan tiga hal pokok yakni: (a) peningkatan akses ke pasaran melalui ketentuan liberalisasi dalam *border measures*, (b) disiplin dalam subsidi domestik; dan (c) disiplin dalam subsidi ekspor. Secara inti, tujuan dari teks perjanjian *Uruguay Round* di bidang pertanian adalah untuk mengadakan liberalisasi dalam perdagangan di bidang pertanian dan secara berangsur menerapkan aturan permainan GATT yang selama ini tidak dapat diterapkan dalam bidang pertanian. Menurut aturan permainan GATT jenis proteksi yang dibenarkan adalah melalui tarif. Restriksi kuantitatif tidak dibenarkan. Perlakuan proteksi harus diterapkan secara non-diskriminatif sesuai asas *Most Favoured Nation* (MFN).⁸

⁶H.S Kartadjoemena, "World Trade Organization Dispute Settlement Mechanism", makalah disampaikan pada kuliah umum Hukum Perdagangan Internasional, Fakultas Hukum, Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, 1 Maret 2008, hlm.4

⁷Direktorat Perdagangan dan Perindustrian Multilateral, *Sekilas World Trade Organization*, Departemen Luar Negeri, Edisi ketiga, Jakarta, 2003, hlm.25

⁸H.S Kartadjoemena, *GATT WTO dan Hasil Uruguay Round*, (Jakarta: UI-Pres, 1997), hlm.120-121

II. PEMBAHASAN

General Agreement Tariff and Trade tidak melarang proteksi industri dalam negeri, namun demikian sebagai salah satu prinsip GATT jika proteksi ini dilakukan maka harus melalui tarif. Salah satu tujuan pengaturan demikian adalah agar ruang lingkup proteksi tadi menjadi transparan dan untuk mengurangi distorsi perdagangan yang ditimbulkannya.⁹ Ketentuan yang melarang pengambilan tindakan yang bersifat menghambat impor-ekspor oleh negara peserta selain tarif, pajak atau pungutan lain diatur dalam Pasal XI GATT.¹⁰

Dibandingkan dengan tarif atau bahkan subsidi, hambatan non-tarif (*non-tariff barriers*, NTBs) terlihat dan tidak memaksa produk untuk bersaing bagi penerimaan pasar pada berbagai dimensi selain harga, hambatan non-tarif jauh lebih sukar dideteksi, dibuktikan, dan dihitung. Dampak ekonomi dari hambatan non-tarif untuk perdagangan secara kasar serupa dengan tarif. Rintangan ini merupakan distorsi efisiensi yang menggerogoti potensi keuntungan dari perdagangan.¹¹

Berdasarkan ketentuan WTO hambatan non-tarif yang diperkenankan sesuai ketentuan *Article XX (General Exceptions)* GATT yang berkaitan dengan :

1. Kesehatan
2. Keselamatan
3. Keamanan
4. Lingkungan Hidup; dan
5. Moral Bangsa.

Beberapa hambatan non-tarif antara lain:

1. Restriksi Kuantitatif

Kuota merupakan hambatan non tarif yang paling penting. Kuota menetapkan batas absolut terhadap kuantitas barang yang dapat dimasukkan ke dalam sebuah negara. Kuota impor dapat menjadi yang lebih serius dibanding tarif, karena perusahaan memiliki lebih sedikit keluwesan dalam meresponnya. Berbagai modifikasi produk atau harga tidak akan mengurangi dampak kuota seperti halnya pada tarif. Tujuan pemerintah menetapkan kuota bukan untuk mendulang pendapatan, melainkan lebih tertuju kepada konservasi valuta asing yang langka dan atau proteksi produksi lokal dalam hal ini produk yang terpengaruh oleh impor. Satu-satunya respon yang dapat diberikan perusahaan terhadap kuota adalah dengan memastikan dirinya sendiri sebagai bagian kuota atau mendirikan produksi lokal bila ukuran pasar menjamainya.

⁹Hatta, *Perdagangan Internasional dalam Sistem GATT dan WTO*, (Bandung: Refika Aditama, 2006), hlm.90

¹⁰Ada beberapa hal yang dikecualikan dari larangan ini, misalnya larangan atau hambatan ekspor yang bersifat sementara yang dikenakan dengan maksud untuk mencegah atau menghindari kekurangan bahan makanan atau bahan baku lain dari negara pengekspor atau tindakan lain. Pasal XI GATT

¹¹ Henry Simamora, *Manajemen Pemasaran Internasional*, (Jakarta: Salemba Empat, 2000), hlm.48

Kuota impor tidak harus selalu dimaksudkan untuk melindungi produsen domestik. Sebagai contoh, Jepang mempertahankan kuota atas banyak produk pertanian yang tidak dihasilkan di Jepang. Impor dialokasikan sebagai alat tawar-menawar untuk penjualan ekspor Jepang dan juga untuk menghindari ketergantungan yang berlebihan atas barang-barang essential seperti bahan-bahan makanan kepada satu negara, karena pasokan dapat saja terputus oleh faktor iklim maupun politik.¹²

Ketentuan dasar GATT adalah larangan restriksi kuantitatif yang merupakan rintangan terbesar terhadap GATT. Restriksi kuantitatif terhadap ekspor atau impor dalam bentuk apapun (misalnya penetapan kuota ekspor maupun impor, restriksi penggunaan lisensi impor atau ekspor, pengawasan pembayaran produk-produk impor atau ekspor), pada umumnya dilarang.¹³ Hal ini disebabkan karena praktik demikian mengganggu praktik perdagangan yang normal.¹⁴

Dalam pelaksanaannya, hal tersebut dapat dilakukan dalam hal: pertama, untuk mencegah terkurasnya produk-produk esensial di negara pengekspor, kedua untuk melindungi pasar dalam negeri khususnya menyangkut produk pertanian dan perikanan; ketiga, untuk mengamankan berdasarkan *escape clause*¹⁵, meningkatnya impor yang berlebihan (*increase of imports*) di dalam negeri sebagai upaya untuk melindungi, misalnya terancamnya produksi dalam negeri; keempat, untuk melindungi neraca pembayaran luar negerinya (*balance of payment*) (Pasal XII).¹⁶ Meskipun demikian, restriksi tersebut tidak boleh diterapkan di luar yang diperlukan untuk melindungi neraca pembayarannya. Restriksi itupun secara progresif harus dikurangi bahkan dihilangkan apabila tidak dibutuhkan kembali.

Dengan adanya pengakuan sebagaimana diatur dalam Pasal XVII, pengecualian itu telah diperluas kepada negara-negara sedang berkembang. Dalam hal ini negara tersebut dapat memberlakukan restriksi kuantitatif untuk mencegah terkurasnya valuta asing (devisa) disebabkan oleh adanya permintaan untuk impor yang diperlukan bagi pembayaran atau karena sedang mendirikan atau memperluas produksi dalam negerinya. Bagi kepentingan negara tersebut, GATT menyelenggarakan konsultasi secara reguler yang diadakan dengan negara yang mengajukan restriksi impor untuk melindungi neraca pembayarannya. Menurut Pasal XIII, restriksi kuantitatif ini meskipun diperbolehkan, tidak boleh ditetapkan secara diskriminatif.¹⁷

Akibat harga yang disebabkan oleh kuota, konsumsi produk impor jadi menurun dan konsumen beralih ke barang-barang substitusi domestik

¹² Henry Simamora, *Manajemen Pemasaran...*, hlm. 48-49

¹³ Pasal XI GATT

¹⁴ Huala Adolf, *Hukum Perdagangan Internasional*, (Jakarta: Rajawali Press, 2005), hlm.113

¹⁵ Pasal XIX GATT

¹⁶ Pasal XII GATT

¹⁷ Huala Adolf, *Hukum Perdagangan...*, hlm. 114

yang kurang digemari. Produksi lokal barang-barang substitusi kemudian merebak di bawah proteksi yang disetujui untuk produsennya, dengan sumber daya yang ditarik dari industri lainnya (dianggap lebih efisien). Berbeda dengan tarif, dalam kuota tidak ada pendapatan yang mengalir ke pemerintah, melainkan pendapatan bertambah bagi para pemegang lisensi impor, yang mampu membebankan harga yang lebih mahal untuk setiap unit suplai yang dibatasi.¹⁸

Keputusan Menteri Perdagangan menyangkut *temporary restriction* yakni pembatasan berdasarkan jangka waktu tertentu, juga *import prohibition* yang berlaku untuk jangka waktu tertentu, sehingga keduanya memiliki esensi yang sama. Kesamaan esensinya terletak atas periode waktu di mana larangan dan pembatasan, ditujukan untuk periode tertentu saja. Hal yang berbeda yakni *Temporary restriction* secara implisit diartikan the *certain quantity and orderer*. *Certain quantity* berarti jumlah impor/kuota tertentu yang dikehendaki pemerintah, sehingga hal ini terkait dengan *Quantitative Restriction* atau pembatasan impor berdasarkan kuota.

GATT memperbolehkan proteksi terhadap suatu produk dalam negeri, namun hanya diperbolehkan melalui tarif atau bea masuk yang dikenakan terhadap barang impor, tidak boleh dengan cara pembatasan lainnya. *Tariff binding* ditujukan untuk menjamin perdagangan internasional yang lebih dapat diprediksi. Hal ini sesuai dengan GATT bahwa hambatan yang diperbolehkan melalui tarif, pajak atau sejenisnya. *Quantitative Rstriction* merupakan hal yang dilarang dalam GATT, sebagaimana tercantum dalam artikel XI ayat 1:¹⁹

“no prohibition or restriction other than duties, taxes or other charges, whether made effective through quotas, import or export licences or other measures, shall be instituted or maintained by any contracting party or on the exportation or sale for export of any product destined for the territory of any other contracting party”

Dalam ayat berikutnya ketentuan ini tidak diperluas/ditujukan (dapat dikecualikan) untuk ketentuan di mana salah satunya yaitu untuk tujuan restriksi terhadap produk pertanian atau perikanan sebagaimana dalam ayat 2 (c) *“import restrictions of any agricultural or fishers product, imported in any form. Necessary to the enforcement of governmental measures which operate... adapun kebijakan restriksi ini dipandang perlu dalam rangka melaksanakan kebijakan pemerintah dengan tiga alternatif tujuan, yang salah satunya yaitu:*²⁰

“to remove a temporary surplus of the like domestic product, or, if there is no substansial domestic production of the like domestic product, of a domestic product for which the imported product can be directly substituted, by making the surplus available to certain groups of domestic consumers free of charge or at price below the current market level, or”

¹⁸ Henry Simamora, *Manajemen...*, hlm. 50

¹⁹ Pasal XI ayat 1 GATT

²⁰ Pasal XI ayat 2 b (ii)

Pengaturan tersebut mensyaratkan bahwa kebijakan restriksi yang diterapkan bertujuan untuk membersihkan/menghabiskan surplus produk domestik sejenis, atau jika tidak ada produksi domestik yang substantial/penting dari produk domestik sejenis, di mana produk impor secara langsung merupakan pengganti, dengan yakin bahwa surplus tersebut ditujukan untuk konsumen domestik dengan gratis atau dengan harga di bawah harga pasar.

Arti kata “*necessary*” dalam kalimat “*necessary to the enforcement...*” dapat diartikan apabila tidak ada kebijaksanaan alternatif yang tidak bertentangan dengan GATT, atau tidak bertentangan dengan GATT. Jika kita bandingkan dengan kasus impor rokok Thailand: Thailand Tobacco Act (1966) yang membatasi impor rokok kecuali dengan lisensi Dirjen Dep. Pajak. Dengan tujuan melindungi kesehatan sampai tahun 1990 tidak ada lisensi yang dikeluarkan. Pasal XI (1): melarang penggunaan lisensi impor untuk melarang atau membatasi impor barang luar negeri, namun ketentuan GATT memperbolehkan adanya general waiver untuk alasan salah satunya tercantum dalam Pasal XX (b) “*necessary to protect human life or health*”. Berdasarkan putusan panel, Pasal XX (b) tidak bisa dijadikan alasan atas tidak dikeluarkannya lisensi rokok, karena ada alternatif peraturan yang tidak diskriminatif, seperti larangan penggunaan bahan-bahan rokok berbahaya, dan periklanan rokok yang dapat dipakai sebagai alternatif. Sehingga Thailand melanggar pasal XI (1) GATT.

Jika kita kaitkan kasus ini dengan larangan impor beras (secara de facto) maka dapat dianalisis:

- a. Pasal XI (1) melarang adanya pembatasan kecuali dengan tarif, pajak atau yang sejenis.
- b. Pasal XI ayat 2 (c) merupakan salah satu pengecualian untuk produk pertanian dan perikanan apabila *necessary* untuk menjalankan kebijakan pemerintah, dalam hal menghabiskan ketersediaan surplus, dan harga produk domestik di bawah harga pasar tertentu.
- c. Jika diartikan kata “*necessary*” dalam kalimat “*necessary to the enforcement...*” dapat diartikan apabila tidak ada kebijaksanaan alternatif yang tidak bertentangan dengan GATT, atau tidak bertentangan dengan GATT.
- d. Berdasarkan fakta surplus dan harga beras tersebut, maka jika diadakan impor beras, secara otomatis akan menambah cadangan beras dan menjatuhkan harga beras pada tingkat harga yang lebih rendah.
- e. Kebijakan larangan impor dipandang sebagai kebijakan yang *necessary* dalam rangka penggunaan/penghabisan stok beras pemerintah, karena tidak ada alternatif lain yang lebih melanggar kecuali larangan/pembatasan impor beras.

Berdasarkan analisis tersebut, tindakan larangan impor beras Indonesia tidak melanggar khususnya ketentuan Pasal XI GATT, atau Hukum Perdagangan Internasional pada umumnya.

2. Analisis Menurut Ketentuan Hukum Nasional

Dengan memperhatikan nilai strategis beras maka kebijakan nasional beras tidak hanya memandang dari satu sisi saja, yaitu sisi ekonomi, karena beras bagi Indonesia bukan semata-mata dipandang sebagai komoditas yang mempunyai nilai ekonomi, akan tetapi sekaligus mengandung nilai sosial dan politik.

Konsumsi beras masih dapat dipenuhi oleh produksi dalam negeri. Akan tetapi, Indonesia tidak hanya membutuhkan beras sebagai bahan makanan saja tetapi banyak jenis usaha baik berskala besar maupun kecil yang membutuhkan beras sebagai bahan pokok produksinya, sehingga dalam masa larangan impor beras, pemerintah memiliki kebijakan dispensasi impor beras untuk kebutuhan tertentu.

Indonesia pernah mengalami swasembada beras pada tahun 1984. Sejak swasembada beras diraih, laju pertumbuhan produksi beras nasional cenderung menurun dan tidak stabil sehingga setelah tahun tersebut Indonesia tidak lagi mengalami swasembada beras.

Pada periode krisis 1998-2000 pemerintah mengubah secara radikal kebijakan beras nasional, karena tekanan IMF Indonesia terperangkap pada utang luar negeri yang besar, dan harus tunduk pada pemberi utang yaitu IMF, padahal kebijakan pangan Indonesia tidak terkait dengan krisis moneter. Monopoli impor beras dicabut, impor dibebaskan tanpa bea masuk. Kredit KLBI dengan bunga subsidi dihapus sehingga BULOG melaksanakan pengadaan beras untuk melindungi produsen dengan bunga kredit komersial. Penyaluran beras BULOG ke PNS atau ABRI dihapus pada awal 2001, dan anggota PNS/ABRI dibebaskan memilih uang sebagai bagian dari gaji. Pemerintah masih mempertahankan tarif spesifik sebesar 430/kg yang diberlakukan sejak Januari 2000. Impor diperketat dengan jalur merah agar tidak terjadi penyelundupan. Sejak Januari 2004 pemerintah menutup impor beras.

Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan Republik Indonesia Nomor 357/MPP/Kep/5/2004 memuat larangan (*prohibition*) untuk semua jenis beras impor yang berlaku sementara (*temporary prohibition*), untuk semua negara pengimpor beras. Larangan impor ini tentu saja bertentangan dengan komitmen GATT yang secara umum menghendaki perdagangan yang sebebaskan-bebasnya, karena dimana rintangan yang diperbolehkan dalam GATT adalah tarif yang diikat (*tariff bindings*). Larangan ini sifatnya sementara, yang dapat diartikan di luar masa larangan impor, eksportir dapat mengeksport beras ke dalam negara kita, sebagaimana dijelaskan di atas terdapat pengecualian-pengecualian dalam masa larangan. Tujuan larangan ini dalam rangka melindungi kepentingan kaum petani (mayoritas penduduk Indonesia) yang mana kaum petani keadaannya miskin, terutama petani beras karena beras dalam negeri tidak dapat bersaing dengan beras impor karena petani di negara

pengekspor diberi subsidi oleh pemerintahnya. Sehingga larangan impor beras untuk sementara waktu dipandang perlu untuk melindungi kaum petani.

Kebijakan larangan sementara tersebut tidak dalam kenyataannya tidak sejalan dengan apa yang terkandung dalam Peraturan Menteri Perdagangan, bahkan pemerintah melakukan proteksi yang lebih terhadap beras lokal. Hal ini berdasarkan dengan kenyataan yang ada bahwa pemerintah menutup kran impor secara total bagi impor beras di tahun 2004, 2005, dan bahkan di tahun 2008.

Restriksi non-tarif sendiri tidak tertuang dalam kebijakan pemerintah Indonesia baik yang berwujud perundang-undangan, atau peraturan lain, sehingga dapat diartikan bahwa negara kita tidak memiliki pengaturan non-tarif atau tidak melarang kebijakan non-tarif. Larangan kebijakan non-tarif perdagangan hanya diatur dalam Persetujuan WTO, walaupun kebijakan ini dilarang namun pada kenyataannya kebijakan ini diambil pemerintah.

Tahun ini pemerintah tidak melakukan impor beras karena walaupun beras dalam negeri mengalami surplus, namun diperlukan untuk cadangan menghadapi musim kemarau, dengan tujuan keamanan pangan (*food security*). Dengan tidak dilakukannya ekspor beras *Agreement on Agriculture* menghendaki sebatas untuk tujuan di atas, di mana kuantitas dan akumulasi stok sesuai dengan jatah yang ditentukan sebelumnya.

Peraturan Menteri perdagangan atas impor beras bukan hasil Keputusan Mendag semata yakni hasil dari perundingan bersama antara BULOG, Departemen Pertanian, Departemen Perdagangan ketiga departemen ini erat kaitannya regulasi hasil pertanian khususnya beras. Sebagai pelaksana impor yaitu pihak bea cukai (implementasi).

3. Larangan Impor Beras dalam Perspektif Hukum Islam

Larangan impor beras menghambat negara lain untuk menjual produk beras di pasar Indonesia. Tindakan menghambat produk negara lain untuk sebenarnya dilarang dalam Islam, namun kebijakan larangan impor beras pemerintah ini diambil dalam rangka melindungi kepentingan rakyat kecil, khususnya kaum petani. Hal ini dibolehkan dalam hukum islam sebagaimana isi kaidah ushul fiqh yang artinya kemadharatan membolehkan yang membahayakan.

Dalam Peraturan Menteri Perdagangan No 12/M-DAG/4/2008, terdapat 3 (tiga) kategori beras yang dapat diimpor yakni: (1) impor beras untuk keperluan stabilisasi harga, penanggulangan keadaan darurat, masyarakat miskin dan kerawanan pangan, (2) Impor beras untuk keperluan tertentu, dan (3) Impor beras hibah. Hal ini sesuai dengan Kaidah Ushul Fiqh yang artinya : Menghilangkan kerusakan lebih diutamakan daripada menarik kemaslahatan. Ayat bersifat global tapi dapat dianalogikan dengan larangan impor beras. Arti Kerusakan yang dimaksud dalam kaidah di atas bisa dianalogikan dengan harga beras lokal yang akan jatuh karena bersaing dengan produk impor, dan hal ini membahayakan bagi petani yang kebanyakan hidup miskin. Menarik

kemaslahatan dapat dianalogikan dengan memperbolehkan atau membuka kran impor beras, sehingga larangan impor beras diperbolehkan karena bertujuan untuk menghilangkan kerusakan atau mencegah anjloknya harga pasar.

Firman Allah dalam Al Quran QS Annisa Ayat 58:

إِنَّ اللَّهَ يَأْمُرُكُمْ أَنْ تُؤَدُّوا الْأَمَانَاتِ إِلَىٰ أَهْلِهَا وَإِذَا حَكَمْتُمْ بَيْنَ النَّاسِ أَنْ تَحْكُمُوا بِالْعَدْلِ إِنَّ اللَّهَ نِعِمَّا يَعِظُكُمْ بِهِ إِنَّ اللَّهَ كَانَ سَمِيعًا بَصِيرًا ﴿٥٨﴾

Terjemahnya :

“Allah memerintahkan kalian untuk menyampaikan amanat kepada yang berhak menerimanya, dan jika kalian menetapkan hukum kepada orang lain, tetapkanlah secara adil. Sesungguhnya Allah telah memberimu nasihat terbaik. Allah maha mendengar lagi Maha melihat”.

Ayat di atas tidak khusus mengatur perdagangan antar negara tetapi berdasarkan ayat tersebut petikan artinya dapat kita petik yakni” jika kalian menetapkan hukum kepada orang lain, tetapkanlah secara adil”, dapat kita maknai bahwa kebijakan pemerintah adalah hukum yang adil karena kebijakan yang melindungi masyarakat khususnya kaum petani dalam negeri yang rata-rata memiliki perekeonomian lemah atau miskin, mendatangkan kemanfaatan dan memberi kepastian karena diatur dalam peraturan yang sifatnya tertulis.

III. Penutup

A. Kesimpulan

1. Larangan Impor beras tidak bertentangan dengan hukum perdagangan dunia atau World Trade Organization Agreement, dan tidak bertentangan dengan hukum nasional, hal ini sesuai dengan tugas negara untuk memperhatikan kesejahteraan rakyat.
2. Dalam pandangan hukum Islam juga hal ini selaras dengan Al Quran dan Kaidah Ushul Fiqih bahwa penerapan larangan impor tersebut bertujuan untuk keadilan yakni melindungi masyarakat miskin khususnya kaum petani, dan kemadharatan boleh diambil jika membahayakan.

B. Saran

Sebagai negara berkembang , Indonesia memiliki berbagai keistimewaan dalam konteks anggota World Trade Organization, sehingga pemerintah dipandang perlu mengambil kebijakan untuk melindungi produk domestik yang tidak bertentangan dengan Hukum Perdagangan Internasional.

DAFTAR PUSTAKA

- Adolf, Huala, 2005, *Hukum Perdagangan Internasional*, Rajawali Press, Jakarta,
 -----, 2006, *Hukum Perdagangan Internasional (Persetujuan Mengenai Tarif dan Perdagangan)*, Badan Penerbit Iblam, Jakarta,

- ,2003, *Hukum Ekonomi Internasional Suatu Pengantar*, Cetakan Ketiga, Rajawali Press, Jakarta,
- Fuady, Munir, 2004, *Hukum Dagang Internasional (Aspek Hukum dari WTO)*, Citra Aditya Bakti, Jakarta,
- Hatta, 2006, *Perdagangan Internasional dalam Sistem GATT dan WTO*, Refika Aditama, Bandung,
- Jackson, John. H, *Law and Policy Of International Economic Relation*, 1994, The MTT Press, London,
- Kartadjoemena, H.S, 1997, *GATT WTO dan Hasil Uruguay Round*, UI-Press, Jakarta,
- , 2002, *GATT dan WTO Sistem, Forum, dan Lembaga Internasional di Bidang Perdagangan*, UI-Press, Jakarta,
- Peter Van Den Boshe, *The Law and Policy af The World Trade Organization*, Cambridge University Pers, Maastricht,
- Simamora, Henry, 2000, *Manajemen Pemasaran Internasional*, Salemba Empat, Jakarta,
- Suhardi, Gunarto, 2004, *Beberapa Elemen Penting dalam Hukum Perdagangan Internasional*, Andi Offset, Yogyakarta,
- Sunandar, Taryana, 1995/1996, *Perkembangan Hukum Perdagangan Internasional dari GATT sampai Terbentuknya WTO (World Trade Organization)*, Departemen Kehakiman, Jakarta,
- Syahmin, AK. 1998, *Hukum Internasional Publik*, Jilid 3, Bina Cipta, Bandung.

Peraturan Perundang-undangan

Agreement on Agriculture,

Agreement on Safeguards,

General Agreement on Tariff and Trade 1997,

The Understanding on Rules and Procedures Governing the Settlement of Disputes, Final Act of the Uruguay Round,

Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan Republik Indonesia Nomor 9/MPP/Kep/1/2004 tentang Ketentuan Impor Beras,

Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan Republik Indonesia Nomor 357/MPP/Kep/5/2004 tentang Ketentuan Impor Beras,

Peraturan Menteri Perdagangan RI No.12/M-DAG/4/2008 mengenai Ketentuan Ekspor dan Impor Beras,

Undang-Undang No.7 Tahun 1994 tentang Pengesahan Persetujuan Pembentukan Organisasi Perdagangan Dunia,

Makalah

Bahasa Perdagangan (*The Language of Trade*), Materi Penataran Hukum Ekonomi Internasional UNPAD, 1990,

Direktorat Perdagangan dan Perindustrian Multilateral, 2003, *Sekilas World Trade Organization*, Edisi kedua, Departemen Luar Negeri, Jakarta,

-----, 2004, *Sekilas World Trade Organization*, Edisi ketiga, Departemen Luar Negeri, Jakarta,

Kartadjoemena, H.S, “*World Trade Organization Dispute Settlement Mechanism*” makalah disampaikan pada kuliah umum Hukum Perdagangan Internasional, Fakultas Hukum, Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, 1 Maret 2008,

Siregar, Syamsul Bahri, *Pertemuan Teknis Peningkatan Mutu Barang Ekspor*,

Makalah disampaikan di Makasar 12 Desember 2007, Direktorat Kerjasama Multilateral Ditjen KPI Departemen Perdagangan RI