

KETERKAITAN KEAMANAN PANGAN DAN *WORLD TRADE ORGANIZATION* DALAM ASPEK KULTURAL, ILMU PENGETAHUAN DAN TEKNOLOGI

Sylvia Laksmi Sardy

Abstrak

Dewasa ini, dunia perdagangan internasional secara nyata menunjukkan penolakan terhadap adanya persepsi kultural mengenai apa yang aman untuk dimakan, hal yang sebenarnya sudah menjadi tradisi selama berabad-abad. Di dalam Persetujuan SPS-WTO, penggunaan "ilmu pengetahuan" telah menjadi dasar dalam mengatasi silang pendapat terkait isu keamanan pangan ini. Namun demikian, Persetujuan SPS banyak diragukan oleh banyak pihak, kritik terutama terkait aspek etika, kultural, perubahan teknologi dll. Pendekatan SPS terhadap keamanan pangan, dipertanyakan keseimbangannya didalam masalah ekonomi terhadap masalah kultural. Pangan dalam sisi kultural melawan pangan dalam sisi komersial. *Dispute* mengenai *Beef Hormones* di dalam forum WTO merupakan contoh kongkrit mengenai hal ini. Hal-hal terkait persepsi lokal mengenai pangan dan keamanan pangan, evolusi teknologi produksi pangan, dan aspek ketersediaan pangan, dicoba untuk dieksplorasi, untuk menganalisa keterkaitan antara Persetujuan SPS, tradisi pangan, ilmu pengetahuan dan teknologi. Pada akhirnya, disadari bahwa bagaimanapun kuatnya unsur ilmu pengetahuan dan ekonomi dalam aspek keamanan pangan, adalah kurang bijak untuk menghilangkan kepercayaan yang sudah bertahun-tahun ada di kehidupan banyak manusia di dunia ini.

Kata kunci: pangan, kebudayaan, kesepakatan SPS, ilmu pengetahuan, keamanan pangan

Abstract

Recently, international trade regime has rejected cultural perceptions of what is safe to eat, overturning millennia of tradition. In WTO Agreement on Sanitary and Phytosanitary Measures (SPS), "science" has been used as the arbiter in resolving disputes related to food safety. However, the SPS Agreement is under attack by many parties, critics cite concern on ethical, local culture, unpredictably changing technology etc. The WTO-SPS approach is increasingly challenged for its balance in favor of economic consideration towards it's a unique cultural identities. Food as culture and food as commerce. Dispute on Beef Hormones is the ideal example on this matter. The local perception of food and food safety, evolution of food production technologies, and security aspects of food, then being explored, in order to analyze the relationship between SPS Agreement, food tradition, science and technology. At the end, it is realized that no matter how strong the faith in science and economics, it is unwise to dismiss the deeply-rooted beliefs of many people in the world.

Key words: food, culture, SPS Agreement, science, food security, food safety

1. PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Makanan/pangan, sebagai salah satu kebutuhan pokok manusia, memiliki aspek kultural. Gagasan kultural mengenai apa yang aman dan boleh untuk dimakan sudah tercantum dalam berbagai aturan keagamaan sejak zaman dahulu. Selain itu, seseorang dapat membentuk makna tentang keamanan pangan, berdasarkan tradisi dan persepsi kultural yang dianutnya.

Pangan juga memiliki aspek komersial. Pada saat ini kemajuan teknologi telah memungkinkan manusia untuk menghasilkan pangan yang berlimpah, dengan menggunakan berbagai metode produksi yang baru, seperti modifikasi genetik.

Peraturan keamanan pangan yang ada di berbagai negara di dunia terkadang telah

membuat suatu konflik antara peran kultural dan komersial dari pangan. Secara ekonomis, tingkat kebutuhan pangan amat penting terutama dalam memenuhi suplai kebutuhan pokok dan memenuhi berbagai bentuk pola makan manusia. Karena nilai ekonomis pangan terkait dengan produksi, akumulasi dan distribusi, selanjutnya manusia mempelajari bagaimana keterkaitan dirinya dan orang lain terhadap aspek-aspek ekonomis ini. Manusia mengimpor atau mengekspor pangan sesuai kebutuhan, kepentingan ekonomis, dan pola-pola hubungan dagang yang telah ada dengan berbagai bentuk kebudayaan. Umumnya, bentuk perdagangan bidang pangan cenderung dapat meningkatkan status ekonomi dan sosial suatu kelompok dan juga meningkatkan potensi untuk membentuk hubungan baru dengan kelompok-kelompok lain.

Konflik antara aspek kultur dan perdagangan/komersil dari pangan memiliki

keterkaitan dengan aspek komersial, seperti yang terjadi pada kasus *Beef Hormones* di WTO. Kecenderungan pilihan konsumen terhadap pangan yang diproduksi melalui proses yang lebih tradisional, yaitu dengan meminimisasi penggunaan teknologi, dapat mengakibatkan munculnya ketentuan-ketentuan dagang yang lebih ketat dan melindungi para produsen lokal.

1.2. Persetujuan SPS

Persetujuan *Sanitary and Phytosanitary (SPS) (SPS Agreement)* di dalam kerangka WTO berupaya menjembatani konflik kultural/komersial ini dengan membantu pengusaha komersial, konsumen bisnis dan para pembeli yang pada umumnya berdasar pada ilmu pengetahuan. Sebagai konsekuensi, larangan impor, standar terkait produk kesehatan, karantina, pengujian dan persyaratan lain yang berdasarkan hanya pada persepsi lokal terhadap apa yang aman untuk dimakan tidak lagi dapat diterima.

Persetujuan SPS merupakan suatu titik balik yang legal secara internasional. Aturan di dalamnya, yang berdasarkan pada basis keilmiah, telah merubah pakem tradisi mengenai pangan dan perilaku suatu bangsa dalam hal pangan dan keamanan pangan.

Suatu pengukuran SPS (*SPS Measure*) haruslah “berdasar pada prinsip-prinsip ilmiah” dan pada penilaian risiko (*risk assessment*). Pengukuran ini tidak mungkin dipertahankan tanpa “bukti ilmiah yang memadai”. Standar internasional untuk keamanan pangan yang ditetapkan oleh *Codex Alimentarius Commission* memenuhi persyaratan-persyaratan tersebut dan merupakan acuan untuk peraturan nasional.

Tulisan ini mencoba mengeksplorasi hubungan antara Persetujuan SPS, kultur dalam pangan, ilmu pengetahuan dan teknologi.

2. SISTEM PRODUKSI PERTANIAN

Hingga saat ini pertanian merupakan pekerjaan paling mendasar dan gaya hidup bagi sebagian besar orang di dunia. Pada komunitas petani tradisional, dimana masih sedikit sekali produk pangan non-lokal, masyarakat menentukan apakah pangan tersebut aman untuk dikonsumsi, melalui pengalaman. Pada saat itu, hanya terdapat sedikit sekali peraturan pemerintah terkait pangan. Selanjutnya secara bertahap, hubungan harmonis antara produksi pangan dan kultur/budaya menjadi menurun, seiring berubahnya pertanian menjadi suatu bisnis daripada cara untuk hidup. Kini produksi pangan di sebagian besar negara maju lebih

terkait pada ilmu pengetahuan, teknologi dan ekonomi dibanding dengan kultur/budaya.

Dengan adanya pertumbuhan kepentingan ekonomi dari sisi pertanian dan *food processing*, selanjutnya muncul suatu skema pengembangan baru yaitu meningkatnya dukungan finansial dan peraturan-peraturan yang dibuat oleh pemerintah, termasuk peraturan keamanan pangan. Pemerintah memastikan keamanan suplai pangan dan perlindungan kepentingan dalam negeri melalui berbagai persyaratan termasuk karantina, persyaratan uji, pestisida dan batas sisa aditif serta persyaratan pelabelan. Seiring dengan semakin kompleksnya produksi pangan dan meningkatnya perdagangan internasional, berbagai peraturan nasional, regional dan multilateral dikeluarkan untuk mengatur lintas perdagangan dan untuk melindungi kesehatan masyarakat.

Ketersediaan pangan tingkat nasional, merupakan suatu kepentingan utama yang tidak bisa ditawar-tawar lagi. “Kebutuhan utama dari masyarakat manapun terhadap keseluruhan total produksi adalah mendapatkan pangan yang cukup demi kelangsungan kehidupan dan populasi”.

Dari evolusi ini dalam hubungan antara produksi, kultur/budaya dan peraturan, terdapat empat jenis hubungan antara produksi pangan, kultur dan peraturan.

2.1. Jenis 1: Pertanian Tradisional

Jenis pertama adalah komunitas pertanian tradisional, di mana pertanian merupakan pekerjaan mendasar dan warga memproduksi apa yang dapat mereka makan dari lahan sendiri.

Masyarakat memutuskan apakah satu pangan aman untuk dimakan melalui pengalaman pribadi terhadap pangan tersebut atau dari pengalaman pribadi orang lain – suatu bentuk pengalaman empiris.

Sebagian besar negara-negara berkembang kurang lebih berada dalam tingkatan ini, walaupun demi keamanan pangan atau alasan ekonomi mereka berharap untuk berubah.

Struktur untuk pengaturan pangan pada tingkat pertanian tradisional sering terfokus pada perlindungan konsumen, percampuran ekonomi dan pemurnian pangan. Terdapat bukti peraturan dan mekanisme-mekanisme perbaikan yang berlangsung sejak zaman kuno.

2.2. Jenis 2: Produksi Pertanian

Jenis kedua dari hubungan historis antara produksi pangan dan kultur/budaya adalah produksi pertanian, saat dimana pertanian dan kehidupan pertanian ditransformasi oleh *sains* dan teknologi. Hubungan harmonis antara produksi pangan dan kultur/budaya tetap kuat namun mulai menipis seiring dengan menghilangnya kealamian lokal dari produksi pangan. Teknologi pertanian baru sangat meningkatkan panen, menuju pada surplus hasil panen yang berkelanjutan, dan teknologi perusahaan modern melahirkan industri pemrosesan pangan.

Produksi pertanian mengubah produksi pangan dari sifat kultural menjadi aspek komersial masyarakat. Teknologi membuat mekanisasi yang meningkatkan panen. Penyubur, insektisida, pestisida dan hibridisasi meningkatkan kemampuan produksi petani dan mengarah pada kemampuan pertanian untuk menyediakan pangan bukan hanya untuk komunitas lokal namun juga pasar nasional dan internasional. Teknologi yang terkait dengan pemrosesan, pendinginan, pengepakan dan transportasi yang diperbaharui memperpanjang jarak antara petani dengan konsumen.

Karakteristik jenis ini adalah jumlah petani menurun, mengubah masyarakat dan kultur/budaya, sementara lahan pertanian dan panen meningkat.

2.3. Jenis 3: Pergeseran Teknologi, Teknologi Baru dan Produksi Pangan

Jenis ketiga yang mewakili masa sekarang dengan memasukkan teknologi revolusioner dari rekayasa genetik baru ke dalam dunia produksi dan pemrosesan pangan. Produksi pangan dan kultur/budaya tidak lagi memiliki hubungan yang harmonis, karena mayoritas penduduk tidak lagi memiliki pengetahuan perorangan tentang produksi, dari apa yang mereka makan. Pertanian harus berkonfrontasi dengan rekayasa genetik pada bibit dan tanaman, iradiasi dan teknologi yang membuat *fortified and functional food*. Sistem peraturan yang ada mengarah pada aspek dalam proses-proses produksi seperti analisis bahaya dan titik kontrol kritis (HACCP, *Hazard Analysis and Critical Control Point*), sertifikasi organik dan penggunaan hormon pertumbuhan, sebagai tambahan untuk keamanan produk.

Amerika Serikat termasuk kuat dengan jenis ketiga ini. Kebijakan Amerika Serikat memamerkan rasa percaya diri dalam bidang agribisnis, dalam kemampuan *sains* dan metodologi *sains* untuk memastikan suplai

pangan yang aman dan dalam teknologi baru seperti modifikasi genetik. Struktur peraturannya merefleksikan kepentingan ekonomi dalam bisnis produksi pangan dan melibatkan inovasi teknologi.

Dengan jenis ini, seperti pada jenis kedua, peraturan apapun sepertinya mempengaruhi perdagangan internasional dan mengalami penelaahan yang sangat cermat. Peraturan dagang multilateral bersifat mengikat, seperti yang terjadi dalam *Agriculture Agreement* dan Persetujuan SPS dalam WTO.

2.4. Jenis 4: Hibrid

Terdapat jenis keempat, yang memamerkan pengaruh yang kuat dari tahapan pertama yang dikombinasikan baik dengan tahapan kedua atau ketiga. Dalam jenis ini, pangan sebagai kultur/budaya tetap ada berdampingan dengan teknologi, pangan impor dan masalah ketersediaan pangan.

Negara maju seperti Jepang dan negara anggota EC telah mengalami kemajuan dalam bidang teknologi. Namun konsumen tetap memperlihatkan sisa-sisa dari jenis pertama. Pada beberapa negara Eropa Barat dan Jepang, faham agraria tidak lantas menghilang. Penduduk menilai kualitas dan keamanan pangan dari sumbernya atau pangan dengan tempat alaminya, semakin aman dan lebih baik pangan tersebut.

Beberapa negara berkembang di dunia membentuk bagian dari jenis ini. Untuk negara-negara ini keamanan pangan sering membebani pertimbangan lain. Mereka mendukung sistem multilateral yang berbasis pada *sains*, yang mereka percaya akan mengurangi keputusan impor subjektif dan faham proteksionis.

Karena warga dari banyak populasi dan negara berkembang yang mementingkan ekonomi seperti Cina, India, dan negara-negara muslim di mana aturan Qur'an diikuti yaitu memegang teguh kepercayaan mengenai keterikatan pangan

dan kultur/budaya, cukup beralasan untuk mengira bahwa negara-negara ini mungkin akan mengetahui bahwa tradisi mereka bertentangan dengan komitmen dagangnya. Bagaimanapun juga, mereka akan menyesuaikan tradisi mereka dengan dua pertimbangan penting, yaitu ketersediaan pangan dan akses pasar.

3. PANGAN SEBAGAI KOMERSIL

Persetujuan SPS memperbaiki iklim internasional untuk perdagangan produk-produk pangan. Persetujuan SPS yang meliputi seluruh

ukuran sanitasi (termasuk proses dan metode produksi) dalam lingkungannya ini, mensyaratkan bahwa *sains* menyokong seluruh pengukuran yang berkaitan dengan resiko penggunaan pangan bagi kehidupan dan kesehatan manusia serta menghubungkan standar domestik dan internasional.

Pasal 2 dari Persetujuan SPS (hak dan kewajiban-kewajiban dasar) dimulai dengan menyatakan ulang mengenai hak kedaulatan anggota untuk menggunakan ukuran sanitasi yang diperlukan. Hak dasar ini diperkuat dengan ketentuan yang berkaitan dengan kemampuan anggota mengadopsi tingkat perlindungan yang sesuai di bawah lingkup tertentu. Seorang anggota dapat mengharmonisasikan ukurannya dengan standar internasional, seperti standar *Codex*.

Persetujuan SPS menggunakan *sains* untuk merubah pola dari kedaulatan GATT yang tidak terlalu mengikat menjadi lebih mengikat. Melalui "perluasan" dari GATT 1994, Persetujuan SPS mewajibkan pemerintah untuk mengandalkan *sains* dalam pengembangan ukuran sanitasi. Ukuran sanitasi harus "berdasar pada prinsip-prinsip ilmiah" dan tidak boleh dipertahankan tanpa "bukti ilmiah yang memadai." Penelaahan resiko (*risk assessment*) menentukan apakah suatu bahaya beresiko bagi kehidupan manusia atau kesehatan. Bila resiko tersebut ada, kemudian pemerintah dapat membuat suatu ukuran SPS yang memberikan tingkat perlindungan yang "sesuai" bagi warganya.

3.1. Tujuan Persetujuan SPS

Persetujuan SPS dibuat dengan tujuan perbaikan kesehatan manusia. Suatu tujuan yang tampaknya melebihi peranan Organisasi Perdagangan Dunia dan terkoordinasi melalui program-program Organisasi Kesehatan Dunia (WHO) dan Organisasi Pangan dan Pertanian (FAO). Peranan ini diakui, sebagai contoh, dalam kebijaksanaan yang diberikan pada anggota, seperti disebutkan dalam pasal 3:3 yaitu mengadopsi tingkat perlindungan yang sesuai, dan di dalam hak anggota yang disebutkan dalam pasal 5:7 yaitu melakukan tindakan pencegahan. Dalam memutuskan tingkat perlindungan yang sesuai untuk masyarakatnya, suatu negara anggota dapat mempertimbangkan faktor-faktor lokal dan karakteristiknya. Dengan menggunakan prinsip tindakan pencegahan, suatu negara anggota dapat bertindak pada saat yang lain tidak bertindak. Namun demikian, untuk sebagian besar anggota penggunaan otoritas ini hanya

dapat dilakukan setelah dilaksanakannya penelaahan resiko (*risk assessment*).

Tujuan kedua adalah untuk membentuk suatu rangkaian peraturan internasional yang berdasar pada ilmu pengetahuan. Suatu pengukuran keamanan pangan haruslah memiliki dasar ilmiah. Persetujuan SPS mewajibkan pemerintah untuk mengandalkan bukti ilmiah dalam pengembangan ukuran sanitasi dan membuat penilaian resiko berdasarkan keilmiahannya sebagai satu-satunya justifikasi yang dapat diterima untuk pengukuran SPS. Penelaahan resiko (*risk assessment*) merupakan aspek integral untuk persyaratan-persyaratan ini.

3.2. Bahaya (Hazard)

Persetujuan SPS menganjurkan pemerintah untuk mempertimbangkan pendapat lokal mengenai bahaya atau resiko, seperti keinginan untuk mengurangi konsumsi pengawet makanan/pangan atau untuk menunda pemasaran pangan yang dibuat dengan teknologi genetik, dengan mengupayakan suatu penelaahan resiko (*risk assessment*).

Persetujuan SPS selalu mendahulukan kepentingan perdagangan bebas daripada nilai-nilai dan pilihan nasional/domestik yang dapat membatasi efek perdagangan, dan meletakkan kultur/budaya untuk lebih dipertimbangkan terkait dengan manajemen risiko keamanan pangan atau dalam pengukuran yang dipergunakan dalam Persetujuan TBT (contoh: mutu atau pelabelan informasi).

4. RESIKO DAN PENELAAHAN RESIKO (RISK ASSESSMENT)

Suatu upaya pengukuran (*measure*) dalam keamanan pangan, terkait dengan resiko (istilah dalam WTO) atau bahaya (istilah dalam Codex). Dalam penerapannya suatu instansi regulator harus melakukan penilaian apakah suatu bahaya (*hazard*) ada kaitannya dengan resiko terhadap kesehatan ataupun kehidupan manusia, sebelum menerapkan pengukuran keamanan pangan. Evaluasi terhadap resiko haruslah berdasar pada penelaahan resiko (*risk assessment*), dimana upaya pengukuran harus dilakukan berdasar pada *sains/keilmiahannya* dan harus dipelihara melalui ketersediaan bukti ilmiah.

Seperti dinyatakan di dalam Persetujuan SPS bahwa setiap negara anggota harus menjamin pengukuran sanitasi (*sanitary measure*) yang diterapkan, adalah berdasar pada suatu penelaahan, sesuai dengan situasi

dan kondisi, terhadap resiko pada kehidupan manusia atau kesehatan, yaitu dengan mempertimbangkan teknik penelaahan resiko yang telah dikembangkan oleh *Codex Alimentarius Commission* dan organisasi internasional yang terkait lainnya.

Penelaahan resiko, dipertimbangkan oleh *United States*, Kanada dan beberapa negara berkembang, sebagai suatu langkah maju dalam upaya pengambilan keputusan terkait keamanan pangan sehingga lebih objektif, dan memberikan ruang gerak untuk menggunakan pertimbangan terkait kehidupan dan kesehatan.

4.1. Terminologi Resiko dalam WTO dan *Codex Alimentarius*

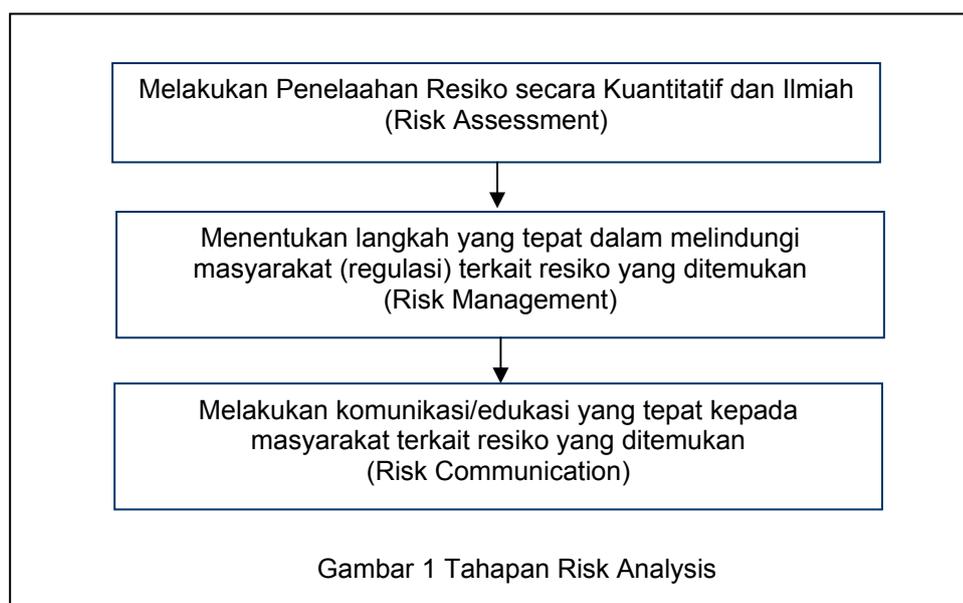
Terdapat perbedaan-perbedaan penting antara definisi penelaahan resiko dalam SPS dan *Codex*. Seiring dengan berlanjutnya kerja dalam *Codex*, penelaahan resiko dalam rangkaian standar internasional *Codex*, mungkin akan semakin jauh berbeda dibandingkan dalam terminologi WTO.

Satu petunjuk mengenai perbedaan ini ditemukan dalam terminologi yang digunakan oleh kedua organisasi. Bahasa SPS, dikukuhkan dalam teks legal, merefleksikan konsep-konsep yang digunakan pada awal 1990-an. Sebaliknya diskusi dalam *Codex* dan Organisasi Kesehatan Dunia (WHO) mengenai istilah-istilah dan artinya telah berkembang seiring dengan berjalannya waktu dan kerja yang dilakukan dalam *Codex*. "Analisis resiko keamanan pangan merupakan

suatu disiplin yang timbul, dan dasar metodologis untuk menelaah dan mengatur risiko-risiko yang berkaitan dengan bahaya pangan tetap berada dalam fase berkembang."

Persetujuan SPS hanya menggunakan istilah penelaahan resiko dan mendefinisikannya sebagai suatu evaluasi. Evaluasi itu mungkin melibatkan faktor-faktor ilmiah dan non-ilmiah ketika kesehatan hewan dan tumbuhan berada pada isu tersebut, tetapi akan lebih menyempit ketika kesehatan dan kehidupan manusia dipertaruhkan.

Pada saat isu *Beef Hormones* muncul dalam WTO, terminologi *Codex* telah banyak berubah. *Codex* telah meninjau ulang konsep penelaahan resiko dari hanya memfokuskan pada *sains* dan kebijakan (*policy*), menggunakan pendekatan multifokus. Penelaahan resiko diganti dengan analisa resiko (*risk analysis*), metodologi dasar yang digunakan dalam pengembangan standar keamanan pangan yang memiliki 3 tahapan proses, seperti diilustrasikan dalam Gambar 1.



5. PENGUKURAN SANITASI (*SANITARY MEASURE*)

Suatu pengukuran sanitasi merupakan reaksi dari bahaya (*hazard*) atau resiko yang dibahas dalam Bagian 3. Namun di dalam Persetujuan SPS, reaksi dari pemerintah domestik bukanlah difokuskan kepada pengukuran sanitasi dari produk yang diimpor, namun lebih kepada peraturan yang dibuat. Seperti dinyatakan dalam Persetujuan SPS, "seluruh pengukuran sanitasi yang dapat secara langsung maupun tidak langsung mempengaruhi perdagangan internasional, harus dikembangkan dan diterapkan sesuai dengan Persetujuan SPS". Persetujuan SPS sendiri mengakui adanya kepentingan nasional suatu negara dalam menerapkan peraturan keamanan pangan (*appropriate level of protection*), dimana di sisi lain melampaui kedaulatan dan perbedaan kultur/budaya, ilmu pengetahuan digunakan sebagai dasar pembuatan suatu peraturan (berdasarkan *scientific principles*).

Apabila pihak regulator di suatu negara anggota telah dapat menentukan adanya bahaya dari produk pangan dan menunjukkan resiko terhadap kesehatan dan kehidupan manusia, maka selanjutnya pihak tersebut hendaknya menentukan bagaimana merespon bahaya tersebut dengan cara memilih pengukuran sanitasi mana yang hendak digunakan. Apabila terdapat standar internasional yang relevan, secara umum negara tersebut hendaknya menggunakan standar internasional sebagai dasar pengukuran, kecuali bila negara tersebut menentukan tingkat perlindungan yang berbeda kepada rakyatnya, yang tentu saja harus memenuhi prinsip '*scientific justification*'.

Bentuk dari hak prerogatif nasional ini dapat dilihat dalam ketentuan Persetujuan SPS pada tingkat perlindungan dan pencegahan yang sesuai (*Appropriate level of Protection*). Interpretasi akhir dari prinsip pencegahan (*precautionary principles*) yaitu suatu konsep yang didapat dari hukum lingkungan yang akan menjadi faktor penting dalam mendefinisikan keseimbangan antara kultur dan *sains*. Para pendukung prinsip pencegahan berargumen, bahwa untuk pengakuan secara eksplisit dan klarifikasi peranannya dalam proses keamanan pangan, tindakan pencegahan dibutuhkan untuk membangun rasa percaya diri konsumen dalam proses analisis resiko (*risk analysis*) dan untuk mengindikasikan bahwa perlindungan kesehatan publik merupakan tujuan akhir yang utama. Di sisi lain, beberapa pihak mencurigai prinsip tindakan pencegahan, dimana mereka

menganggap bahwa prinsip tersebut akan digunakan untuk menunggangi penyokong ilmiah dari Persetujuan SPS dan meminta agar prinsip pencegahan tidak digunakan oleh manajer resiko untuk mengatur penelaahan resiko (*risk assessment*).

Kewajiban lain yang terkait dengan pengukuran sanitasi bersifat kompleks. Suatu negara anggota yang memilih menggunakan tingkat perlindungan yang sesuai (*appropriate level of protection*) domestik, daripada menggunakan standar internasional yang ada, harus memperhatikan persyaratan non-diskriminasi yang ada dalam Persetujuan SPS. Artinya regulator di negara tersebut hendaknya memberikan perlakuan yang sama untuk produk nasional maupun impor, seperti dipersyaratkan dalam Persetujuan SPS tersebut.

6. COMMITTEE ON SANITARY AND PHYTOSANITARY MEASURE DALAM WTO

Persetujuan SPS dalam kerangka WTO, membentuk suatu komite *SPS Measure* sebagai forum konsultasi reguler, untuk menerapkan Persetujuan SPS dan untuk menjamin pelaksanaan salah satu tujuan Persetujuan SPS sendiri yaitu harmonisasi. Seperti dinyatakan dalam artikel 12.1 pada Persetujuan SPS yaitu "suatu komite khusus dalam WTO akan dibentuk sebagai forum untuk pertukaran informasi, konsultasi, dan negosiasi di antara negara anggota WTO dalam seluruh aspek terkait Persetujuan SPS". Seluruh negara anggota WTO adalah bagian dari Komite ini. Sedangkan organisasi yang terkait seperti WHO dan *Codex Alimentarius Commission*, termasuk juga organisasi swasta internasional, memiliki status sebagai peninjau (*observer*).

Komite SPS melakukan *review* terhadap pelaksanaan dari Persetujuan SPS, sebagaimana dibutuhkan. *Review* yang dilakukan difokuskan pada aspek transparansi, termasuk prosedur notifikasi, bantuan teknis dan partisipasi negara berkembang, harmonisasi internasional, ekivalensi, adaptasi terhadap kondisi regional, penelaahan resiko (*risk assessment*) dan penyelesaian perbedaan pendapat (*dispute settlement*).

Hal ini dapat dilihat pada saat Amerika berencana memberlakukan "*The Bioterrorism Act*" pada bulan November 2003. Banyak negara anggota WTO memberikan tanggapan, terutama terkait masalah liberalisasi perdagangan. Blok negara berkembang mempertanyakan berbagai ketentuan dalam *Bioterrorism Act* tersebut,

karena dianggap dapat mempersulit upaya negara berkembang dalam menembus pasar dunia. Fungsi *Dispute Settlement* di dalam komite SPS memainkan peranan yang penting dalam menyelesaikan berbagai perbedaan pendapat tersebut.

Komite SPS memainkan peranan yang cukup penting dalam mempromosikan harmonisasi. Komite ini mendorong penggunaan standar internasional, dengan memberikan konsultasi teknis. Komite ini memiliki hubungan yang harmonis dengan *Codex Alimentarius Commission*, dimana fungsi utama dari komite ini adalah mengembangkan prosedur untuk melakukan pengawasan harmonisasi internasional dan penggunaan standar internasional. Komite ini berkoordinasi dengan *Codex Alimentarius* untuk mengembangkan daftar standar internasional yang terkait dengan pengukuran sanitasi, yang dipertimbangkan memiliki pengaruh signifikan dalam perdagangan.

Fungsi lain dari komite ini adalah mengembangkan pedoman terkait *appropriate level of sanitary protection*. Dalam melakukan ini, komite harus mempertimbangkan seluruh faktor yang relevan, termasuk resiko kesehatan manusia.

7. ANALISIS DAN PEMBAHASAN

Pangan ternyata amat terkait dengan kultur/budaya. Selama bertahun-tahun masyarakat lokal dan agama yang dianut memiliki pakem tertentu terhadap makanan yang dikonsumsi dan apa yang aman untuk dimakan. Pangan yang dikonsumsi dikaitkan juga dengan tanah, komunitas, keluarga, status dan lainnya. Berdasarkan keterlibatan secara langsung dalam proses produksi pangan, manusia dapat mengambil suatu kesimpulan, berdasarkan pengalaman individu, terhadap apa yang aman untuk dimakan. Hubungan antara produsen dan konsumen amat dekat, karena pada banyak situasi, produsen adalah juga konsumen dari produksi pangan tersebut.

Namun seiring dengan semakin modernnya sistem produksi pangan, hubungan antara produsen dengan konsumen semakin menjauh, konsumen tidak tahu sama sekali atas proses produksi dari pangan yang mereka konsumsi, dimana proses produksi berlangsung, sumber alam yang digunakan dan lainnya. Konsekuensi dari situasi tersebut adalah konsumen harus bertumpu kepada instansi regulator yang membuat peraturan-peraturan atas keamanan pangan yang dikonsumsi.

Konsekuensi lainnya, karena semakin meluasnya jaringan perdagangan dunia, peraturan yang dibuat di suatu negara akan mempengaruhi perdagangan dunia, yang pada akhirnya bukan menjadi regulasi domestik saja, namun dapat mempengaruhi keseluruhan *food supply chain*.

Kultur/budaya dan kebutuhan pangan di setiap wilayah berbeda-beda. Hal ini berpengaruh pada volume perdagangan pangan secara global yang pada kenyataannya semakin meningkat terutama terkait pada keamanan pangan. Pengaruh kultur ini bahkan dapat menjadi hambatan non-teknis dalam perdagangan, baik disengaja maupun tidak. Seperti kasus *Beef Hormones*, antara US dengan EC, merupakan contoh konsekuensi dari perbedaan antara pangan yang diproduksi dan kultur setempat. Silang pendapat yang paling signifikan pada kasus modifikasi genetik pada pangan suatu revolusi dalam teknologi produksi pangan amatlah mempengaruhi suplai pangan dan perdagangan dunia.

Persetujuan SPS telah mengurangi kemampuan suatu negara untuk merespon adanya bahaya atau resiko pada pangan, hanya berdasarkan alasan kultur/budaya. Hal ini dikarenakan pembuktian adanya bahaya dan resiko dari suatu pangan yang dikonsumsi haruslah berdasarkan pembuktian secara ilmiah.

Persetujuan SPS ditandatangani pada tahun 1995, dalam situasi dimana isu keamanan pangan menjadi amat penting, *mad cow disease* sedang mencuat, dimana keterbatasan ilmu pengetahuan dipertanyakan (1), munculnya revolusi dalam produksi pangan – modifikasi genetika, yang banyak dipertanyakan oleh konsumen dunia mengenai keuntungan dan kerugiannya pada kesehatan manusia (2), dan meningkatnya perhatian pada isu ketersediaan pangan dan akses pasar di banyak negara berkembang (3). Keadaan (1) dan (2) mengurangi kepercayaan konsumen pada pendekatan ilmiah yang digunakan oleh Persetujuan SPS, sedangkan keadaan (3) justru mendukung keberadaan Persetujuan SPS ini. Seperti telah disebutkan sebelumnya masalah yang timbul dalam isu *Beef Hormones*, bisa merupakan contoh paling nyata pada saat ini, dimana suatu pengukuran sanitasi haruslah melalui penelaahan resiko (*risk assessment*) yang tepat dengan situasinya, namun dilengkapi dengan bukti ilmiah. *Dispute* yang terjadi antara US dengan EC dapat diacu kembali pada pembahasan Bagian 2. Dimana US dikategorikan pada Jenis III, sedangkan EC dikategorikan pada Jenis IV. Produksi Pertanian di US, menyetujui adanya penggunaan teknologi

baru yaitu modifikasi genetik, yang digunakan untuk meningkatkan mutu dan hasil produksi. Di sisi lain, konsumen negara maju di dalam EC, walaupun telah mengalami kemajuan dalam bidang teknologi, namun masih memperlihatkan sisa-sisa dari jenis pertama sistem produksi pertanian, yaitu pertanian tradisional. Penduduk menilai kualitas dan keamanan pangan dari sumbernya, yaitu semakin dekat pangan dengan tempat alaminya, semakin aman dan lebih baik pangan tersebut. Konsumen di EC amat tidak menyetujui adanya penggunaan teknologi revolusioner dari rekayasa genetik baru ke dalam dunia produksi dan pemrosesan pangan. Inilah yang pada akhirnya memicu *Beef Hormones Dispute* di WTO.

Lebih lanjut kebanyakan konsumen di EC, telah kehilangan kepercayaan terhadap kemampuan *sains*/ilmu pengetahuan dalam menentukan keamanan dari jaringan suplai pangan yang kompleks. Metode empiris tradisional dalam menentukan keamanan pangan (melalui pengalaman individu) masih belum tergantikan oleh fokus keilmiah dalam Persetujuan SPS ini. Karena ilmu pengetahuan sendiri tidak seterusnya dapat mampu memberikan data yang dibutuhkan, ilmu pengetahuan tidak selamanya obyektif. Sebagai contoh, suatu penelaahan resiko melibatkan banyak sekali keputusan subyektif, seperti apakah akan mendasari keputusan pada data yang tidak lengkap, penerimaan atas data yang melibatkan populasi yang berbeda, dan pemilihan atas metodologi yang digunakan.

Aspek lain yang menentukan aman tidaknya suatu makanan secara fisik atau moral adalah di dalam teks religius. Sebagai contoh, binatang tertentu dikategorikan tidak aman secara moral dalam agama Islam, demikian juga halnya dengan minuman keras. Dalam kasus ini, proses produksi pangan haruslah menjamin kehalalan dari pangan tersebut.

Pangan juga amat terkait dengan isu ketersediaan. Manusia harus makan untuk menjamin suplai nutrisi untuk ketahanan hidup. Setiap negara di dunia berupaya untuk menjamin ketersediaan pangan tersebut untuk rakyatnya. Upaya untuk menjamin ketersediaan pangan di negara berkembang, pada akhirnya menghasilkan dukungan untuk perdagangan terbuka dan pendekatan obyektif dari Persetujuan SPS. Tingginya kebutuhan akan ketersediaan pangan juga berujung pada keinginan untuk menggunakan teknologi baru, seperti modifikasi genetik dari suplai pangan, dimana pemerintah dan konsumen terkait mengharapkan bahwa teknologi baru tersebut dapat menjawab tingginya kebutuhan akan

produksi beras atau makanan lainnya. Sebagai contoh, Cina dan India mengizinkan produksi dan pemasaran dari beberapa produk pangan yang telah dimodifikasi secara genetik.

Namun demikian, dukungan publik terhadap pendekatan Persetujuan SPS haruslah diperbaiki. Hal ini dapat dilakukan dengan mewujudkan interpretasi yang fleksibel atas konsep dan definisi, dengan melibatkan publik dalam menentukan bahaya/resiko dan rancangan penelaahan resiko (*risk assessment*). Lebih lanjut adalah bijak untuk mempertimbangkan pengakuan atas peranan kultur/budaya terhadap pangan.

Interpretasi Persetujuan SPS, harus belajar mulai dari pengecer makanan (segmen distribusi makanan yang terdekat dengan konsumen), dimana beberapa dari mereka yang berhasil memperoleh kepercayaan konsumen dalam penjualan makanan yang mengandung bahan-bahan yang dimodifikasi secara genetik secara langsung. Kepercayaan konsumen juga harus menjadi tujuan akhir para ahli bidang perdagangan. Waktu pendidikan dan kepercayaan yang mereka bawa lebih penting dalam jangka panjang, untuk mencapai persetujuan konsumen atas peraturan-peraturan dan produk-produk baru, daripada interpretasi persetujuan yang cepat dan mengikat. Interpretasi persetujuan yang fleksibel dapat menyokong kenyamanan konsumen terhadap peraturan-peraturan dan produk baru sementara waktu dan pengalaman empirisme memiliki pengaruh positifnya sendiri. Karena untuk sebagian orang, *sains* itu sendiri tidak akan pernah menjadi penentu yang cukup untuk masalah keamanan pangan.

8. KESIMPULAN

Pangan ternyata lebih dari sekedar pengisi perut dan sesuatu lebih dari hanya sekedar komersial. Makanan adalah kebutuhan hidup yang penuh warna dengan sejarah, tradisi, keyakinan agama dan makna sosial yang ada selama berabad-abad. Makanan bersifat lokal dan personal. Kenyataan ini tidak dapat dilihat secara otomatis tetapi akan berpengaruh negatif untuk perdagangan dunia. Bahkan negara-negara dengan sistem federal membiarkan adanya perbedaan peraturan di beberapa wilayah di negara tersebut. Tentunya kemudian dalam pasar global dan dalam interpretasi Persetujuan SPS haruslah ada suatu ruang gerak yang lebih besar yang dibuat untuk kultur pangan, dimana konsumen dapat memberikan kontribusi yang

lebih besar dalam proses produksi pangan tersebut, daripada hanya sekedar konsumen.

DAFTAR PUSTAKA

1. David Freestone and Ellen Hey. *The Precautionary Principle and International Law*. Kluwer International, The Hague. 1996.
2. Ronald. Cotterill. *Competitive Dstrategy Analysis in the Food System*. Westview Press. 1993.
3. Michele. D. Carter. *Selling Science under the SPS Agreement*. Minnesota Journal. 1997.
4. Marsha. A. Echols. *Sanitary and Phytosanitary Measure in the World Trade Organization*. American Bar Association. 1996.
5. Marsha. A. Echols. *Food Safety and WTO*. Kluwer International. The Hague. 2001.
6. *Agreement on Application of Sanitary and Phytosanitary Measures*. Legal Txt. WTO Secretariat.
7. *Understanding the Codex Alimentarius*. 1999.
8. *Risk Analysis : Working Principles for Risk Analysis*. Codex Alimentarius. 1998.

BIODATA

Sylvia Laksmi Sardi, lahir di Jakarta tanggal 8 Maret 1976. Menamatkan S1 bidang Teknologi Industri Pertanian IPB, dan S2 bidang international agriculture, Larenstein University, The Netherlands. Saat ini bekerja sebagai Staf Pusat Kerjasama Standardisasi Badan Standardisasi Nasional.