

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pangan merupakan sebuah kebutuhan dasar yang paling esensial bagi manusia untuk mempertahankan hidup. Sebagai makhluk hidup, manusia membutuhkan pangan untuk melangsungkan hidup agar dapat berkembang biak dan bermasyarakat. Oleh karena itu, dengan tercukupinya kebutuhan pangan merupakan salah satu penentu bagi perwujudan ketahanan pangan nasional. Menurut UU No. 18/2012 tentang Pangan, menjelaskan pengertian 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 bertentangan dengan agama, keyakinan, dan budaya masyarakat, untuk dapat hidup sehat, aktif, dan produktif secara berkelanjutan"*.

Bagi Indonesia, beras sebagai makanan pokok utama sering diidentikan sebagai pangan. Gangguan pada ketahanan pangan yang menyebabkan krisis ekonomi di tahun 1997/1998 karena meroketnya kenaikan harga beras, yang kemudian berkembang menjadi krisis multidimensi, sehingga dapat memicu kerawanan social yang menyebabkan stabilitas ekonomi dan stabilitas nasional dalam baya.

Beras merupakan makanan pokok paling penting sehingga menyebabkan adanya nilai strategis. Industri perberasan memiliki pengaruh yang besar dalam bidang ekonomi, lingkungan, dan sosial politik. Beras juga merupakan sumber utama pemenuhan gizi yang meliputi kalori, protein, lemak, dan vitamin. Pemerintah selalu berupaya untuk meningkatkan ketahanan pangan terutama

bersumber dari peningkatan produksi dalam negeri karena adanya pertimbangan betapa pentingnya beras. Pertimbangan tersebut semakin penting bagi Indonesia dengan semakin besarnya jumlah penduduk dengan populasi yang menyebar semakin luas dan cangkupan geografis yang tersebar. Untuk memenuhi kebutuhan pangan penduduknya, Indonesia memerlukan ketersediaan pangan dalam jumlah yang mencukupi dan tersebar, yang memenuhi kecukupan konsumsi maupun stok nasional yang cukup sesuai persyaratan operasional logistik yang luas dan tersebar. Indonesia harus menjaga ketahanan pangannya (Ketahanan Pangan, 2014).

Indonesia merupakan sebuah negara yang besar dengan jumlah penduduk yang terus meningkat di tiap tahunnya. Menurut data Badan Pusat Statistik (BPS), tercatat jumlah penduduk Indonesia pada tahun 2014 sejumlah 252,2 juta jiwa dan proyeksi pada tahun 2018 sejumlah 265 juta jiwa. Laju pertumbuhan berada di angka 1,49% per tahun (Badan Pusat Statistik, 2019). Indonesia merupakan sebuah negara yang kaya akan sumber daya alam yang tersebar di seluruh wilayah Indonesia. Indonesia juga merupakan negara agraris yang sebagian besar mata pencahariannya adalah sebagai petani.

Indonesia sudah dikenal dunia dengan kekayaan alamnya yang melimpah. Indonesia juga berkembang dengan adanya sektor pertaniannya. Potensi alam yang dimiliki Indonesia cukup menjanjikan untuk berkembangnya Indonesia dalam sektor pertanian. Jika potensi alam tersebut digali dan dimanfaatkan seoptimal mungkin, maka tidak perlu lagi diragukan dalam pertaniannya. Meskipun teknologi berkembang sangat pesat sehingga membuat pertanian tidak lagi bergantung dengan alam, namun pengaruh alam tetap tidak bisa lepas dari dunia pertanian.

Iklim tropis di Indonesia juga menjadi keunggulan untuk sektor pertaniannya. Dengan adanya dua musim, yaitu musim penghujan dan musim kemarau, pertumbuhan dan perkembangan tanaman sangat terdukung. Dengan adanya penyinaran matahari sepanjang tahun secara penuh di Indonesia mendukung proses budidaya tanaman. Komoditas pangan strategis Indonesia mampu tumbuh optimal dengan adanya dukungan dari iklim tropis tersebut, dan juga komoditas pertanian tropika lainnya juga mudah untuk berkembang baik Indonesia. Beragamnya jenis komoditas pertanian Indonesia mencerminkan keragaman hayati yang dimiliki oleh Indonesia. Sumber pangan dan pendapatan masyarakat juga berasal dari keanekaragaman jenis tanah yang dapat dibudidayakan dan menghasilkan jenis tanaman. Tanah yang berada di Indonesia, sebagian besar merupakan tanah yang subur. Kesuburan tanah inilah yang memberikan potensi yang besar terhadap pertanian karena ketersediaan lahan yang luas dan harus dimanfaatkan semaksimal mungkin. (Yoninda, 2018).

Isu beras dan petani di Indonesia merupakan sebuah ironi. Dengan jumlah yang banyak, Indonesia tetap melakukan impor, padahal Indonesia sendiri merupakan negara penghasil beras. Suatu negara akan melakukan impor beras, jika tidak tercukupinya produksi atau surplus beras dalam negeri. Akan tetapi, data yang ada menunjukkan Indonesia melakukan impor beras saat sedang surplus. Indonesia melakukan impor beras untuk kepentingan publik dengan adanya bentuk kebijakan stabilitas harga yang ditujukan untuk menolong konsumen sehingga konsumen bisa mendapatkan beras dengan harga yang terjangkau. Dengan adanya kebijakan ini, maka harus adanya pula kekuatan cadangan beras yang dimiliki negara. Semakin kuat cadangan beras suatu negara, maka semakin mampu negara tersebut menekan pasar untuk mengikuti harga yang diputuskan negara tersebut.

Di tahun 2014, Indonesia mengimpor beras dari Thailand sebanyak 0,3 juta ton, dan produksi serta konsumsi beras nasional di angka yang sama, yaitu 34,5 juta ton. Sedangkan di tahun 2015, beras yang di impor dari Thailand mengalami penurunan di angka 0,1 juta ton. Menurut catatan Kementerian Pertanian, jumlah konsumsi beras nasional mengalami penurunan pada tahun 2015 dibanding pada tahun 2013 dan 2014. Namun di tahun 2015, Indonesia justru mengalami surplus, produksi beras mencapai 43,9 juta ton, namun jumlah konsumsi beras hanya mencapai 33,3 juta ton per tahunnya. Sesungguhnya Indonesia sedang mengalami surplus beras sebanyak kurang lebih 10,6 juta ton beras di tahun 2015 (Databoks, 2018).

Dari catatan Kemedag, sejak tahun 2016 Indonesia sudah tidak mengimpor beras lagi, terutama beras medium. Hanya saja Indonesia masih melakukan impor beras premium yang dibutuhkan oleh industri makanan dan restoran di Indonesia (Fauzi, 2017). Namun, di tahun 2016 masih tercatat di BPS kalau Indonesia masih melakukan impor beras, terlebih lagi dari Thailand mengalami kenaikan dari tahun 2015 sebanyak 0,5 juta ton. Di tahun ini pula Indonesia masih mengalami surplus beras nasional sebesar 12,6 juta ton.

Menurut data Kementerian Pertanian dalam *Outlook Padi 2015*, produksi beras pada tahun 2017 mencapai 46,2 juta ton dan dengan konsumsi beras yang hanya mencapai 32,7 juta ton. Sehingga di tahun 2017, Indonesia mengalami surplus beras sebanyak 9,9 juta ton. Namun, meskipun surplus beras, Indonesia tetap melakukan impor beras dari Thailand sebanyak 0,2 juta ton. Sedangkan di tahun 2018, Indonesia masih mengalami surplus sebesar 14,3 juta ton, dengan produksi beras mencapai 47,4 juta ton dan konsumsinya mencapai 33,1 juta ton. Impor beras dari Thailand masih tetap dilakukan meskipun data menunjukkan surplus. Di tahun 2018, impor

beras dari Thailand mencapai 0,7 juta ton, angka ini merupakan tertinggi sejak impor beras dari tahun 2014 (Databoks, 2018).

Thailand sendiri merupakan negara terbesar ke 2 yang menjadi pilihan Indonesia dalam mengimpor beras, dengan negara terbesar pertama adalah Vietnam. Letak geografis Thailand juga yang lebih dekat dengan Indonesia. Impor beras dari Thailand dilakukan Indonesia sejak tahun 1989 hingga saat ini. Data BPS menjelaskan, bahwa polemik impor beras di tahun 2014-2018 jika produksi padi Indonesia mengalami peningkatan dan tetap mengimpor beras dengan jumlah yang cukup banyak. Sehingga menyebabkan Indonesia mengalami surplus beras pada tahun 2014-2018.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas, maka rumusan masalah yang muncul yaitu **“Mengapa Indonesia melakukan kebijakan impor beras dari Thailand ketika sedang surplus pada tahun 2014-2018?”**

C. Kerangka Pemikiran

Dalam menjawab rumusan masalah dan menarik hipotesa maka akan digunakan beberapa pendekatan yang relevan, yaitu sesuai dengan pokok permasalahan tentang mengapa Indonesia melakukan kebijakan impor beras dari Thailand pada tahun 2014-2018, maka penulis mencoba mengkaji permasalahan tersebut dengan menggunakan pendekatan pada landasan-landasan:

1. Teori Sistem Pengambilan Keputusan

Dasar dari kajian politik luar negeri yaitu pertanyaan *“how and why do national actors perform as they do in internal relations?”*. Kerangka pengambilan keputusan bermaksud untuk menunjukkan apa yang harus dipertimbangkan dalam mempelajari bagaimana dan apa sebab suatu bangsa bertindak dalam politik

internasional. Selain itu, teori pengambilan keputusan juga menganalisis *the decisional behavior of voters, legislators, executive officials, politicians, leaders of interest groups, and other actors in the political arena*. Dalam konteks pengambilan keputusan, kebijakan luar negeri diasosiasikan dengan perilaku aktor-aktor di atas. Sesuai dengan premis dasar Realisme tentang negara sebagai unit analisis utama, aktor-aktor ini juga berbicara atas nama negara dan merepresentasikan politik luar negeri suatu negara.

Terdapat dua factor utama yang menurut Snyder mempengaruhi proses pengambilan keputusan, yaitu factor subyektif dan sumber-sumber potensial. Factor subyektif adalah persepsi aktor dalam mendefinisikan situasi. Persepsi ini berpengaruh cukup besar dalam situasi apapun, bagaimana aktor menginterpretasikan kondisi tersebut akan sangat menentukan hasil dari proses pengambilan keputusan.

Selain factor subyektif, sumber-sumber potensial juga mempengaruhi proses pengambilan keputusan. Menurut Snyder, sumber-sumber potensial bisa berasal dari dalam neger (*setting internal*) maupun luar negeri (*setting eksternal*). *Setting internal* sendiri merupakan sebuah politik domestic yang termasuk opini public, sedangkan *setting eksternal* adalah factor-faktor non pemerintah dan interaksi antar negara, seperti budaya, masyarakat, perdagangan, dan lain-lain. Sehingga menurut Snyder, tindakan negara merupakan hasil kombinasi dari aktor, tujuan, situasi, dan cara.

Dalam buku *Essence of Decision* terbitan Graham T. Allison, mencoba menganalisis peristiwa Krisis Teluk Babi (*The Bay Pig Crisis*) dengan menggunakan tiga model pengambilan keputusan yang ia ciptakan. Tiga model tersebut ialah aktor rasional, proses birokrasi, dan politik birokratik.

Pada model aktor rasional, Allison berasumsi bahwa output politik luar negeri merupakan akibat dari tindakan-tindakan aktor rasional. Sebagai sebuah proses intelektual, model ini percaya bahwa perilaku pemerintah dianalogikan dengan perilaku individu yang bernalar dan terkoordinasi. Rasionalitas *decision maker* ini disesuaikan dengan tujuan dan kepentingan nasional pemerintah sebagai basis pengambilan kebijakan.

Model kedua yaitu prosed briokratik yang mencoba untuk menelisik mekanisme birokrasi. Penelitian yang memfokuskan pada model ini membedah output politik luar negeri sebagai hasil dari prosedur rutin organisasi-organisasi pemerintah yang terlibat. Kunci untuk menjelaskan perilaku negara menurut model ini, yaitu dengan cara mengidentifikasi lembaga mana saja dan menunjukkan pola-pola perilaku yang melahirkan tindakan politik luar negeri tersebut.

Model yang terakhir yaitu politik birokratik lebih menekankan pada tindakan para pejabat pemerintah yang melibatkan proses tawar menawar politik dalam biroktasi dan arena politik nasional. Sebagai manifestasi dari sebuah proses social, output politik luar negeri dapat ditelusuri dengan mengidentifikasi siapa saja yang terlibat dalam permainan ini, mendeskripsikan bagaimana masing-masing memperjuangkan kepentingannya hingga muncul kompromi. Oleh karena itu, seringkali ditemukan bahwa kebijakan yang diambil tidak cocok bahkan menyimpang dari tujuan yang seharusnya dikejar pemerintah.

Jika Snyder masih menyinggung factor “*external setting*”, Allison justru sama sekali tidak menyentuh aspek eksternal dalam menjelaskan tindakan negara. Tiga model pengambilan keputusan ciptaan Allison menitik beratkan pada pemerintah sebagai aktor

tunggal politik luar negeri. Dengan mengabaikan kondisi system internasional, model pengambilan keputusan milik Allison terkurung didalam penjara politik domestic daripada politik internasional (Rosyidin, 2010).

Sehingga dengan adanya teori pengambilan keputusan ini, dapat menjelaskan bahwa pemerintah Indonesia mengambil keputusan impor beras di kala Indonesia sedang surplus beras karena adanya kepentingan-kepentingan aktor-aktor politik, seperti dari Kementerian Perdagangan, Kementerian Pertanian, Bulog, dan DPR RI.

2. Teori *Food Security*

Ketahanan pangan sering kali diidentikkan dengan suatu keadaan dimana pangan tersedia bagi setiap individu setiap saat dimana saja baik secara fisik maupun ekonomi. Terdapat tiga aspek yang menjadi indicator ketahanan pangan suatu wilayah, yaitu sector ketersediaan pangan, stabilitas ekonomi (harga) pangan, dan akses fisik maupun ekonomi bagi setiap individu untuk mendapatkan pangan. Menurut Undang-Undang No. 18 Tahun 2012, ketahanan pangan merupakan kondisi dimana 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 bertentangan dengan agama, keyakinan dan budaya masyarakat untuk dapat hidup sehat, aktif, dan produktif secara berkelanjutan. Untuk mencapai kondisi ketahanan pangan rumah tangga, terdapat 3 komponen yang harus dipenuhi, yaitu kecukupan ketersediaan pangan, tercukupinya kebutuhan konsumsi, dan distribusi pangan yang merata (Safitri, 2014).

Menurut *World Food Summit*, ketahanan pangan dapat terjadi apabila semua orang secara terus

menerus, baik secara fisik, social, dan ekonomi mempunyai akses untuk pangan yang cukup bergizi, dan aman, yang mudah memenuhi kebutuhan pangan mereka dan pilihan untuk hidup aktif dan sehat. Sedangkan menurut FAO, ketahanan pangan merupakan situasi dimana semua rumah tangga memiliki akses secara fisik dan ekonomi untuk memperoleh pangan bagi seluruh anggota keluarganya, dimana rumah tangga tidak beresiko kehilangan keduanya. Kedua definisi tersebut menggambarkan bahwa setiap individu ataupun semua rumah tangga bias mendapatkan pangannya dimana saja dan kapan saja, dan terjangkau untuk semuanya, pangan yang tersediapun yang mampu memenuhi kebutuhan gizi dan aman untuk dikonsumsi (Rifqi, 2017).

Sifat produksi komoditi pangan yang musiman serta berfluktuasi karena pengaruh dari cuaca/iklim tidak dapat lepas dari ketahanan pangan. Ketersediaan pangan nasional mudah dipengaruhi karena perubahan iklim atau cuaca yang mempengaruhi perilaku produksi itu. Baik untuk produsen maupun konsumen akan sangat dirugikan jika tidak adanya kebijakan pangan yang tangguh demi melengkapi perilaku produsen yang rentan terhadap perubahan iklim, khususnya bagi konsumen yang berpendapatan rendah dan produsen berskala produksi kecil. Pemerintah terdorong untuk melakukan intervensi demi mewujudkan kebijakan ketahanan pangan karena adanya lahan produksi petani yang terbatas, karakteristik komoditi pangan yang mudah rusak, lemahnya penanganan panen dan pasca panen, dan kurang memadainya sarana prasarana pendukung pertanian. (Bulog, 2014).

Dengan adanya penjelasan di atas, Indonesia masih melakukan impor beras dikarenakan untuk menjaga ketahanan pangannya agar tetap stabil. Dengan adanya ketahanan pangan yang baik, maka

kesejahteraan hidup masyarakat Indonesia dapat terjamin

D. Hipotesa

Dari paparan sub-bab latar belakang masalah dan rumusan masalah yang telah dijelaskan sebelumnya, maka disimpulkan mengapa Indonesia melakukan impor beras dari Thailand di tahun 2014-2018 karena adanya kepentingan aktor-aktor politik dan untuk menjaga ketahanan pangan Indonesia.

E. Jangkauan Penelitian

Dalam skripsi ini penulis memberikan jangkauan penelitian yaitu pada tahun 2014-2018, dimana pada tahun tersebut ditemukan perbedaan dalam jumlah konsumsi dan produksi beras di Indonesia.

F. Metode Penelitian

1. Metode Tipe Penelitian

Metode penelitan yang digunakan dalam karya ilmiah ini adalah metode analisis deskriptif. Penelitian deskriptif (*descriptive research*) merupakan suatu metode penelitian yang ditujukan untuk menggambarkan fenomena-fenomena yang ada, yang saat ini sedang berlangsung maupun saat yang lampau. Menurut Sugiyono, metode analisis deskriptif adalah suatu metode yang digunakan untuk menganalisis data dengan cara mendeskripsikan atau menggambarkan data yang telah terkumpul mengenai sifat-sifat dan hubungan fenomena yang diteliti. Metode ini dilakukan untuk mengumpulkan beberapa data yang kemudian disusun dan diolah (Sugiyono, 2008). Penulis menggunakan metode analisis deskriptif untuk dapat mendeskripsikan dan menjelaskan kebijakan Indonesia dalam mengimpor beras dari Thailand pada tahun 2014-2018 dengan data-data yang ada.

2. Sumber Data dan Jenis Data

Dalam penelitian ini data yang digunakan merupakan data sekunder, yaitu sumber data yang terkumpul secara tidak langsung melalui orang lain ataupun dokumen. Data-data yang diperoleh yaitu dapat dengan membaca, mempelajari, ataupun dari lembaga seperti Badan Pusat Statistik Indonesia, Kementerian Perdagangan Republik Indonesia, dan beberapa lembaga lainnya.

3. Teknik Pengumpulan Data

Metode yang digunakan untuk mengumpulkan data lebih bersifat *library research* atau studi kepustakaan, dimana penulis menggunakan data sekunder, seperti buku, surat kabar, jurnal, artikel, dan menggunakan situs-situs internet. Dengan sumber data sekunder tersebut diharapkan dapat membantu penulis dalam memaparkan lebih dalam mengenai kebijakan pemerintah dalam impor beras Thailand di Indonesia pada tahun 2014-2018.

G. Tujuan Penelitian

Tujuan dari penelitian ini antara lain:

1. Untuk mengetahui tentang bagaimana kebijakan impor beras Thailand di Indonesia pada tahun 2014-2018.
2. Untuk mengetahui faktor-faktor yang menyebabkan Indonesia harus mengimpor beras dari Thailand meskipun beras di Indonesia mengalami surplus pada tahun 2014-2018.
3. Untuk melengkapi tugas akhir sebagai syarat memperoleh gelar Sarjana S1 pada Program Studi Ilmu Hubungan Internasional Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Muhammadiyah Yogyakarta.

H. Sistematika Penulisan

Untuk memudahkan upaya penulisan, penelitian ini akan disusun ke dalam lima bab, yang sistematiknya sebagai berikut:

Bab I : Menjelaskan mengenai latar belakang masalah, rumusan masalah, kerangka pemikiran, hipotesa, metode penelitian, dan sistematika penulisan.

Bab II : Menjelaskan mengenai gambaran umum tentang pertanian di Indonesia.

Bab III: Menjelaskan mengenai kebijakan Indonesia melakukan impor beras dari Thailand tahun 2014-2018.

Bab IV : Menjelaskan mengenai kondisi dalam negeri yang mempengaruhi beras nasional.

Bab V : Menjelaskan tentang kesimpulan-kesimpulan terkait dengan bab yang sebelumnya dibahas.