

BAB IV

KONDISI DALAM NEGERI YANG MEMPENGARUHI BERAS NASIONAL

Indonesia merupakan suatu negara yang menjadikan beras sebagai makanan pokoknya. Beras sendiri memiliki peran strategis dalam memantapkan ketahanan pangan, ketahanan ekonomi, serta ketahanan atau stabilitas politik nasional. Dengan begitu, adanya kebijakan impor beras disaat Indonesia sedang surplus tentunya karena ada pengaruh dalam kondisi dalam negeri yang menyebabkan Indonesia masih melakukan impor beras.

A. Kepentingan Aktor-Aktor Politik

Setiap aktor tentunya memiliki kepentingannya masing-masing. Dalam kepentingannya tersebut tidak memungkiri pasti akan terjadinya sebuah polemik. Setiap aktor memiliki kepentingannya masing-masing sehingga dibutuhkannya pihak pengawasan yang kuat agar tidak terjadi penyelewengan mengingat banyaknya masalah-masalah yang terjadi dalam aktor pemerintah.

Indonesia melakukan kegiatan impor beras, karena untuk meningkatkan produksi beras untuk mencapai swasembada beras, serta untuk memenuhi kebutuhan pangan Indonesia. Kedua pilihan ini memiliki argument dan kelemahannya masing-masing. Pihak pro produksi beras menilai bahwa drngan adanya swasembada beras maka akan meningkatkan kesejahteraan petani dan mengurangi angka kemiskinan karena Indonesia merupakan negara agraris dimana penduduknya sebagian besar sebagai petani. Namun, argument tersebut dibantah oleh pihak pro impor beras, dimana luas sawah Indonesia masih kalah luas dari negara penghasil beras lain, seperti Thailand, maka hal tersebutlah yang menyebabkan harga beras di Indonesia cenderung lebih mahal daripada Vietnam dan Thailand.

Menurut pihak yang mendukung pro impor beras, dengan melakukan impor beras maka harga beras di Indonesia bisa lebih murah. Lagi-lagi kargumen tersebut juga ditentang karena dengan adanya liberalisasi perdagangan beras dinilai mengkhianati petani Indonesia serta memiliki kepentingan terutama yang diambil dari keuntungan impor beras. Dalam era Jokowi, pemerintah selalu melakukan impor beras, dimana pada tahun 2018 impor beras mencapai 2 juta ton. Hal ini disebabkan karena pemerintah sudah membuat izin impor sebanyak 2 kali (Gumiwang, 2018).

Prosedur untuk melakukan impor beras di era Jokowi telah tertuang dalam peraturan Menteri Perdagangan nomor 01 tahun 2018 tentang ketentuan ekspor dan impor, yang berbunyi bahwa impor beras dilakukan untuk keperluan umum hanya dapat dilakukan oleh perusahaan umum Bulog setelah mendapat persetujuan impor dari Menteri.

Kementerian Perdagangan pada masa kepemimpinannya Rachmat Gobel cenderung pro produksi beras dan menolak untuk impor beras. Menurutnya, impor menjadi opsi terakhir untuk dilakukan saat stok Bulog menipis sehingga perlu memperbesar stok minimal Bulog sebagai cadangannya. Namun hal ini menyebabkan lengesernya Gobel di Menteri Perdagangan, karena diduga adanya pihak yang tidak menyukainya dan adanya kepentingan politik dan ekonomi.

Kemudian Gobel digantikan oleh Lembong, dimana kebijakan yang berkaitan dengan impor menjadi dipermudah. Pada tahun 2015-2016 saat masa jabatan Lembong, Indonesia melakukan impor beras sekitar 2 juta ton. Hal ini akan menimbulkan berbagai permasalahan yang akan terjadi, seperti semakin banyaknya impor beras yang masuk ke Indonesia dapat membuat para petani local menjadi khawatir karena persaingan dagang lebih sulit.

Pada September 2015, pemerintah menurut Jusuf Kalla melakukan impor beras dari Thailand sebanyak 1,5 juta ton karena adanya El Nino. Nemaun, menurut Lembong, 1,5 juta ton merupakan angka yang kecil jika dibandingkan dengan konsumsi beras nasional yang mencapai 30 juta ton selama setahun. Hal tersebut ditentang oleh Henry Saragih, Ketua Serikat Petani Indonesia, yang mengatakan bahwa bencana kekeringan bukan suatu alasan Indonesia melakukan impor beras, justru yang harus dilakukan yaitu mencari solusi seperti, pendistribusi pompa air, pembuatan embung, hujan buatan, dan sebagainya.

Impor beras kembali terjadi saat Enggartiaso Lukita menjadi pemimpin di Menteri Perdagangan. Impor beras disaat kepemimpinannya mencapai angka 2 juta ton. Hal ini dikiritk oleh Bulog yang dijabah oleh Budi Waseso dan juga Kementerian Pertanian yang menganggap belum perlu impor beras karena stok yang dimiliki masih mencukupi.

Saat Budi Waseso memimpin Bulog, Buwas cenderung menolak impor beras. Meskipun Kementerian Perdagangan membuka kran impor beras, Buwas membuat beberapa upaya untuk menolak impor. Jika Bulog menolak impor beras jenis umum maka realsisasi impor beras akan sulit dilakukan karena dalam produsen impor beras, Bulog merupakan satu-satunya Lembaga pengelola beras yang boleh mengimpor beras jenis umum. Bulog berkerjasama dengan Kementerian Pertanian demi Percepatan Serap Gabah Petani (Sergap) tahun 2018. Dalam kerjasama tersebut, Bulog memiliki kewajiban, yaitu menjaga ketahanan pangan, ketersediaan pangan, dan keterjangkauan serta stabilitas pangan. Buwas juga berencana akan melakukan ekspor beras untuk mengantisipasi kelebihan produksi beras saat panen raya, sehingga harga beras tidak anjlok saat panen raya terjadi dan tidak menyebabkan kerugian bagi petani.

DPR memiliki dua komisi terkait kebijakan impor beras yaitu komisi IV dan komisi VI. Komisi IV memiliki ruang lingkup bidang pertanian dan pangan serta memiliki mitra kerja Kementerian Pertanian dan Bulog, sedangkan Komisi VI memiliki ruang lingkup bidang perdagangan dengan mitra kerja Kementerian Perdagangan. Wakil Ketua DPR RI Fahri Hamzah mengatakan bahwa kebijakan impor beras harus dihapus dari program pemerintah, sebab Indonesia masih danggup untuk memproduksi pangan. Pada 23 Mei 2018, Komisi IV DPR mengadakan rapat dengar pendapat (RDP) dengan Dirut Perum Bulog Budi Waseso dan jajarannya. Dalam rapat tersebut, Komisi IV dan Bulog depakat menolak impor beras, karena masih tercukupinya ketersediaan beras dalam negeri. Sedangkan, pada 18 Januari 2018, Komisi VI DPR melakukan rapat kerja dengan Menteri Perdagangan dan jajarannya yang juga dihadiri oleh Perum Bulog, Kementerian BUMN, dan PT. Perusahaan Perdagangan Indonesia (PPI).

Menteri Pertanian, Amran Sulaiman, cenderung berpihak kepada petani local daripada melakukan impor beras. Kementerian Pertanian berupaya untuk meningkatkan produksi beras medium dengan cara memaksimalkan rawa dan juga meingkatkan waktu tanam menjadi tiga kali dalam setahun yang sebelumnya hanya dua kali dalam setahun.

Dalam keputusan impor beras, Kementerian Perdagangan dan Kementerian Pertanian berbeda pendapat. Mengenai data produksi dan konsumsi beras. Kementerian Pertanian melalui publikasi laporan tahun 2014-2019 menyebutkan bahwa angka produksi dan konsumsi beras selalu meningkat.

Meskipun Indonesia sedang mengalami surplus beras, namun Kementerian Perdagangan justru memutuskan melakukan impor beras pada bulan Januari 2018 saat masa panen raya. Hal ini jelas melanggar aturan,

dan yang dilakukan Kementerian Perdagangan tidak tepat karena dapat merugikan petani local.

Kementerian Pertanian, Kementerian Perdagangan, Bulog, serta DPR berkontestasi berupaya memenangkan kepentingannya. Dalam era pemerintahan Jokowi, kompetisi kebijakan impor beras cenderung dimenangkan oleh Kementerian Perdagangan. Kementerian Perdagangan dapat mengeluarkan izin impor beras, sedangkan Kementerian Pertanian tidak dapat menolak impor beras tetapi hanya sebatas memberikan rekomendasi kepada Kementerian Pertanian. Untuk mendengarkan aspirasi dari Kementerian Perdagangan, Kementerian Perdagangan, serta Bulog, DPR dapat melakukan rapat yang dapat menghasilkan keputusan bersama. Pemerintah juga perlu mendukung pertanian Indonesia sehingga dapat meningkatkan produksi dan kesejahteraan petani. Kebijakan impor beras merupakan upaya terakhir pemerintah saat kondisi beras memang tidak mencukupi (Kusumah, 2019).

B. Ketahanan Pangan Indonesia

Indonesia sering mengidentifikasi pangan dengan beras dikarenakan beras merupakan makanan pokok utama bagi masyarakat Indonesia. Hal ini telah membuktikan dengan adanya gangguan pada ketahanan pangan seperti meningkatnya harga beras pada waktu krisis ekonomi 1997/1998, yang kemudian berkembang menjadi krisis multidimensi, telah memicu kerawanan sosial yang membahayakan stabilitas ekonomi dan stabilitas nasional.

Beras merupakan sebuah makanan pokok paling penting sehingga ini menyebabkan adanya nilai strategis beras. Industri perberasan memiliki pengaruh yang besar dalam bidang ekonomi (dalam hal penyerapan tenaga kerja, pertumbuhan dan dinamika ekonomi pedesaan, sebagai *wage good*), lingkungan (menjaga tata guna air dan kebersihan udara) dan sosial politik (sebagai perekat

bangsa, mewujudkan ketertiban dan keamanan). Beras juga merupakan sumber utama pemenuhan gizi yang meliputi kalori, protein, lemak, dan vitamin. Pemerintah selalu berupaya untuk meningkatkan ketahanan pangannya terutama yang bersumber dari peningkatan produksi dalam negeri. Pertimbangan pentingnya beras menjadi semakin tinggi bagi Indonesia dimana jumlah penduduk semakin besar dengan sebaran populasi yang luas dan cangkupan geografis yang tersebar. Indonesia harus bisa untuk menjaga ketahanan pangannya. Jika ketahanan pangan terganggu, berbagai gejolak sosial dan politik juga dapat terganggu. Kondisi kritis seperti ini dapat meruntuhkan pemerintah yang sedang berkuasa karena membahayakan stabilitas nasional.

Gangguan ketahanan pangan seperti kenaikan harga beras pada waktu krisis ekonomi dapat memicu kerawanan sosial yang membahayakan stabilitas ekonomi dan stabilitas nasional. Daripada itulah pemerintah selalu berupaya untuk menjaga dan meningkatkan ketahanan pangan Indonesia bagi masyarakat, dengan cara produksi dalam negeri dan juga tambahan impor. Untuk memenuhi kriteria konsumsi maupun logistik (yang mudah diakses oleh setiap orang) dan diyakini bahwa di hari esok masih ada ketersediaan pangan untuk rakyat, Indonesia harus memiliki pangan dalam jumlah yang mencukupi dan juga tersebar.

Iklim dan cuaca sangat mempengaruhi ketahanan pangan Indonesia karena tidak lepas dari sifat komoditi pangan itu sendiri yang musiman dan berfluktuasi. Ketersediaan pangan sangat dipengaruhi oleh perilaku produksi yang dipengaruhi juga oleh iklim. Jika perilaku produksi yang rentan terhadap perubahan iklim tersebut tidak dilengkapi dengan kebijakan pangan yang tangguh maka akan dapat merugikan konsumen maupun produsen, khususnya produsen berskala produksi kecil dan konsumen berpendapatan rendah.

Kebijaksanaan pangan nasional seharusnya dapat mengkomodasikan dan menyeimbangkan antara aspek penawaran/produksi permintaan dengan pertimbangan permasalahan pangan yang ada. Dengan adanya pengelolaan kedua aspek tersebut harus mampu mewujudkan ketahanan pangan nasional yang tangguh dalam menghadapi segala gejolak yang ada. Pengelolaan harus dilakukan seoptimal mungkin mengingat kedua aspek tersebut dapat tidak sejalan atau bertolak belakang (Ketahanan Pangan, 2014).

Meskipun Kementerian Pertanian menyajikan data pertumbuhan Produk Domestik Bruto (PDB) pertanian yang cukup mengesankan selama lima tahun terakhir, tak lantas menjamin ketahanan pangan Indonesia dalam kondisi aman. Angka kenaikan PDB pertanian mulai membaik, dengan rata-rata pertumbuhan 3,7% per tahun selama kurun 2014-2018, PDB pertanian meningkat menjadi Rp. 1.005,4 triliun yang sebelumnya berada angka Rp. 880,4 triliun. Dengan capaian tersebut, sering kali dianggap sebuah keberhasilan pembangunan sektor pertanian serta ketahanan pangan nasional. Perannya terhadap perekonomian dinilai semakin penting dan strategis. Di saat yang sama, publik justru kerap kali menghadapi isu impor beras, jagung, dan gejolak harga kebutuhan yang semakin naik yang menjadi sinyal bahwa ketahanan pangan tak bisa sepenuhnya dianggap baik.

Ketahanan pangan yang baik tercermin dari tersedianya pangan yang cukup baik dari segi jumlah maupun mutu. Untuk mengukur ketahanan pangan suatu negara dibutuhkan landasan dari aspek keterjangkauan dan pemerataan. Menurut Organisasi Pangan Dunia (FAO) mengatakan bahwa Ketahanan Pangan adalah kondisi ketika setiap orang, sepanjang waktu, memiliki akses fisik, sosial, dan ekonomi terhadap makanan bergizi dan cukup untuk dapat menjalani aktivitas hidup yang sehat (Leonard, 2019).

Sepanjang 2012-2018, ketahanan pangan nasional mulai menunjukkan perbaikan. Ini tercermin dari naiknya indeks ketahanan pangan global (Global Food Security Indeks/GFSI) Indonesia yang dinilai dari semua aspek menjadi 54,8 pada tahun 2018 dibandingkan dengan tahun 2012 dengan angka 46,8. Dengan skor tersebut Indonesia berada diposisi kelima di tingkat ASEAN dan diposisi ke 65 dunia. Penilaian indeks ketahanan pangan terdiri dari empat aspek: yang pertama, affordability terkait dengan cara memotong rantai pasok yang panjang; kedua, availability yang disebut dengan terjaganya penawaran; ketiga, quality and safety terkait dengan kualitas dan keamanan standar nutrisi dan pengawasan impor; dan yang keempat, natural resources and resilience terkait dengan lahan dan produksi pangan.

Berdasarkan aspek keterjangkauan, ketahanan pangan Indonesia memperoleh skor 55,2 dan berada diperingkat 63 dari 113 negara. Selain itu dari aspek ketersediaan, Indonesia memperoleh skor 58,2 berada diperingkat 52, dari aspek kualitas dan keamanan memperoleh skor 44,5 berada diperingkat 84, dan dari faktor sumber daya alam memperoleh skor 43,9 berada diperingkat 111 (Databoks, 2018).

Grafik 4.01 1 Indeks Ketahanan Pangan Indonesia (2012-2018)



Sumber : Databoks

Indeks yang masih berada dibawah angka 60 masih dapat dikatakan dengan kondisi pangan nasional yang masih dalam kondisi rentan, meskipun jika dilihat indeks ketahanan pangan memang membaik. Indonesia tak bisa melulu mengandalkan kinerja Kementerian Pertanian. Mitigasi terhadap paparan yang mengancam ketahanan pangan merupakan tugas berbagai pihak untuk menjamin ketahanan pangan yang lebih kuat. Menurut Ketua Umum Asosiasi Bank Benih dan Teknologi Tani Indonesia (AB2TI), Dwi Andreas, menilai bahwa membaiknya indeks ketahanan pangan Indonesia versi GSFI tak lepas dari kontribusi peningkatan volume impor bahan pangan selama 4 tahun terakhir. Selama kurun waktu 2014-2018 terdapat kenaikan sampai 5,4 juta ton importasi delapan komoditas pangan.

Ketahanan pangan tidak selalu dapat dikaitkan dengan kemampuan produksi dalam negeri, dikarenakan ketahanan pangan diukur dengan aspek

yang lebih berdasarkan pada ketersediaan pangan, daya beli, keamanan pangan, dan daya tahan (resilience). Ketersediaan tidak melihat dari mana asalnya, dapat melalui impor maupun produksi sendiri, sedangkan daya beli akan sangat bergantung pada kemampuan ekonomi masyarakatnya. Ketahanan pangan bukanlah soal kemampuan produksi semata, namun juga berasal dari pengaruh ketersediaan pangan yang membaik dan meningkatnya daya beli masyarakat (Leonard, 2019).

Kebijakan pemerintah dalam mengimpor beras sebagai agenda menjaga ketahanan pangan, sehingga hal ini diharapkan dapat menyejahterakan petani, pedagang, serta melindungi seluruh masyarakat Indonesia.