

### **BAB III**

## **KEBIJAKAN IMPOR BERAS INDONESIA DARI THAILAND**

### **A. Hubungan Bilateral antara Indonesia dengan Thailand**

Thailand adalah salah satu negara yang berada di wilayah Asia Tenggara. Sebagai negara yang belum pernah dijajah sekalipun oleh kolonialisme Eropa, menjadikan Thailand difungsikan sebagai pembatas pada masa kolonialisme bangsa Eropa. Keberadaan Indonesia dan Thailand yang terletak di wilayah yang sama, yaitu Asia Tenggara, mendasari adanya hubungan bilateral yang terjalin di kedua belah pihak, baik dalam bidang ekonomi, sosial, ataupun kebudayaan. Thailand dan Indonesia juga sama-sama berkontribusi dalam keanggotaan ASEAN.

#### **1. Profil Negara Thailand**

Thailand merupakan sebuah negara yang berbentuk Monarki Konstitusional yang terletak di Asia Tenggara. Dengan adanya sistem pemerintahan Monarki Konstitusional, Thailand dipimpin oleh seorang Raja dengan Kepala Pemerintahannya adalah seorang perdana menteri. Dengan luas wilayah sebesar 513.120 km<sup>2</sup>, Thailand memiliki jumlah penduduk sebanyak 68.615.858 jiwa (2018). Mayoritas penduduk Thailand beragama Buddha dan beretnis Thai. Secara astronomis, Thailand terletak di antara 5°-21° LU dan 97°-106° BT. Sedangkan secara geografis, Thailand berbatasan dengan Laos dan Kamboja di sebelah timurnya, dan di sebelah barat berbatasan dengan Myanmar dan Laut Andaman. Kemudian di sebelah selatan, Thailand berbatasan dengan Malaysia dan Teluk Siam. Negara dengan nama lokal *Mueng Thai* ini sebelumnya juga dikenal dengan negara Siam.

Di hubungan luar negeri, Thailand merupakan salah satu negara yang ikut serta mendirikan ASEAN, bersama dengan Indonesia, Malaysia, Singapura, dan Filipina. Thailand sendiri beribukota di Bangkok yang mana merupakan sebuah kota didirikannya organisasi geo-politik dan ekonomi ASEAN. Selain menjadi anggota ASEAN, Thailand juga merupakan anggota PBB dan lembaga-lembaga yang berada di bawah PBB serta anggota APEC dan Interpol. Thailand juga dikenal sebagai satu-satunya negara yang berada di Asia Tenggara yang tidak pernah dijajah oleh negara-negara Eropa.

Dalam bidang perekonomian, ditahun 2017 Thailand memiliki Pendapatan Domestik Bruto atau PDB sebesar USD 1,235 triliun dengan pendapatan perkapitanya sebesar USD 17.900,-. Banyak perusahaan-perusahaan yang menanamkan modalnya di negeri gajah putih tersebut karena infrastruktur Thailand yang berkembang sangat baik dengan kebijakan-kebijakan pro-investasinya. Dua pertiga PDB Thailand berasal dari ekspor komoditas ke luar negeri. Banyaknya produk-produk yang diekspor dari Thailand, yang diantaranya seperti produk elektronik, produk otomotif, komoditas agrikultur, dan produk-produk bahan makanan. Di tahun 2017 sendiri pertumbuhan ekonomi Thailand adalah sebesar 3,9% (Dickson, 2018).

## **2. Kerja sama antara Indonesia dengan Thailand**

Sejak zaman Kerajaan Sriwijaya dan Majapahit, Indonesia dan Thailand sudah menjalin hubungan. Namun, hubungan diplomatik antara Indonesia dengan Thailand sendiri telah berlangsung sejak tanggal 7 Maret 1950. Kerja sama antara kedua negara ini telah berlangsung di berbagai bidang, seperti bidang ekonomi, bidang budaya, bidang perdagangan, dan bidang iptek. Dengan adanya saling kunjung antara

pemimpin kedua negara berharap dapat memperluas hubungan keduanya (Kemlu, 2018).

Meskipun secara diplomatik telah terjalin sejak 1950, namun kerja sama Indonesia dan Thailand baru berlangsung sejak tahun 1992 guna meningkatkan kemitraan antara kedua negara. Kepentingan Thailand terhadap Indonesia dalam kerangka kerja sama, dan payung dari kerja sama bilateral antara kedua negara adalah forum Komisi Bersama yang dibentuk setelah ditandatanganinya Persetujuan Kerja sama Ekonomi dan Teknik Republik Indonesia-Thailand di tahun 1992.

Dalam pertemuan ke-6 Komisi Bersama RI-Thailand yang dilaksanakan pada pada 16-18 Januari 2008 di Petchaburi, Thailand, telah dibahas beberapa permasalahan bilateral yang akan terus dikembangkan oleh kedua negara antara lain meliputi masalah ekonomi, perdagangan, transportasi, pendidikan dan kebudayaan, investasi, perikaan, pariwisata, energi, kerja sama teknik, dan kerja sama IMT-GT.

Pada pertemuan Komisi Bersama RI-Thailand sebelumnya (ke-5) di Yogyakarta pada 2003, disepakati mengubah nama *The Joint Commission on Economic and Technical Cooperation between the Republic of Indonesia and the Kingdom of Thailand* menjadi *The Joint Commission between the Republic of Indonesia and the Kingdom of Thailand* (Kemlu, 2018).

Dengan berjalannya hubungan bilateral yang baik antara Indonesia dan Thailand, membuat kedua negara ini menjadi dekat. Kedekatan hubungan ini dapat dilihat dari pertemuan dan saling berkunjung para pemimpin dan pejabat tinggi kedua negara, antara lain pertemuan bilateral antara Presiden Susilo Bambang Yudhoyono dengan Perdana Menteri Yingluck Shinwatra di sela-sela Bali Democracy Forum V pada

8 November 2012. PM Yingluck Shinawatra ke Indonesia dalam rangka menghadiri KTT APEC pada 7-8 November 2013.

Kemudian di tahun 2012, Presiden Susilo Bambang Yudhoyono berkunjung ke Thailand untuk menghadiri World Economic Forum on East Asia (WEFEA). Di tanggal 23 April 2015 di Jakarta, pertemuan bilateral antara Presiden Jokowi dengan Konferensi Asia Afrika (KAA). Serta kunjungan Presiden Joko Widodo ke Bangkok untuk memberikan penghormatan terakhir kepada Mending Raja Bhumibol Adulyadej (Raja Rama IX) pada 25 Oktober 2017.

Meningkatnya intensitas pertemuan dan kunjungan kenegaraan diantara Indonesia dan Thailand dari tahun 2008-2015 menunjukkan kedekatan hubungan antara kedua negara tersebut. Dalam membahas berbagai peristiwa terkini atau membicarakan kontrak kerja sama, maka para pejabat setingkat Menteri atau di atasnya mengadakan pertemuan ini.

**Tabel 3.01 1 Kunjungan Pejabat Setingkat Menteri atau di Atasnya**

No.	Periode	Jumlah Kunjungan
1.	2008-2009	8
2.	2010-2011	9
3.	2012-2013	11
4.	2014-2015	14

Sumber: Diolah dari laporan Kedutaan Besar Thailand di Jakarta, 2016.

Keinginan Indonesia untuk meningkatkan hubungan dengan Thailand di bidang sosial budaya cukup besar, meskipun persetujuan kebudayaan yang mengatur hubungan sosial budaya ini antara Indonesia dan Thailand belum ada. Dalam kerja sama ini

Indonesia-Thailand lebih sering menggarap di bidang-bidang seperti, bidang pendidikan, kemahasiswaan, ilmu pengetahuan, lingkungan social, olahraga, kesenian, kesehatan, keagamaan, pertukaran kunjungan/undangan tokoh-tokoh dan pejabat-pejabat negara, dan swasta dan kepramukaan.

Selain bidang-bidang tersebut, hubungan dan kerja sama kedua negara ini di bidang keamanan dan pertahanan berjalan dengan baik juga. Hal ini tercermin dari tingginya komitmen untuk saling tukar kunjungan rutin antara pimpinan Angkatan Bersenjata kedua negara, latihan bersama, seminar dan pertukaran informasi, serta pertukaran siswa dalam rangka pendidikan Sekolah Staf Komando. Selain itu, Indonesia-Thailand juga memiliki kesepakatan di bawah payung kerja sama *MoU between the Office of the Narcotics Control Board of the Kingdom of Thailand and the National Narcotics Board of the Republic of Indonesia on the Cooperation in Controlling Narcotic Drugs, Psychotropic Substance, their Precursors and Chemicals, and Drug Abuse*, antara Badan Narkotika Nasional (BNN) RI dengan *Office of Narcotics Control Board (ONCB)* Thailand. Koordinasi dan kerja sama Badan Intelijen Negara (BIN) RI dengan *National Intelligence Agency (NIA)* Thailand juga berjalan dengan baik, dimana kedua pihak mempertahankan dan berupaya meningkatkan hubungan yang lebih erat (Afif, 2018).

Dalam rangka untuk meningkatkan hubungan bilateral di bidang pertanian, mantan menteri pertanian Dr Ir. Suswono, MMA melakukan kunjungan kerja ke Thailand selama dua hari. Melalui forum *Joint Agriculture Working Group (JAWG)* dan *Expert Group Meeting (EGM)* peningkatan kerja sama tersebut dilakukan. Pada pertemuan tersebut, pemerintah Indonesia dan Thailand bersepakat untuk

meningkatkan kerja sama di bidang ketahanan pangan, penelitian pertanian, peningkatan kapasitas SDM melalui pelatihan, manajemen irigasi dan mengatasi dampak perubahan iklim di sektor pertanian.

Indonesia masih melakukan impor beras, meskipun Indonesia merupakan negara terbesar ketiga yang memproduksi beras terbanyak di dunia. Para petani yang masih menggunakan teknik-teknik pertanian yang tidak optimal inilah yang menyebabkan situasi ini terjadi, ditambah dengan adanya konsumsi perkapita beras yang besar (oleh populasi yang besar). Sekitar 90% dari produksi total beras di Indonesia dikontribusikan oleh para petani kecil, setiap petani itu memiliki lahan rata-rata kurang dari 0,8 hektar. Sumatera Selatan, Jawa Barat, Jawa Tengah, Jawa Timur, dan Sulawesi Selatan merupakan provinsi-provinsi penghasil beras terbesar di Indonesia.

Mengingat bahwa populasi Indonesia mengkonsumsi beras dalam kuantitas besar, dan mengingat risiko dari menjadi importir beras saat harga bahan-bahan makanan naik (yang membebani rumah tangga miskin karena mereka menghabiskan lebih dari setengah dari total pengeluaran mereka untuk bahan-bahan makanan), Indonesia menempatkan prioritas tinggi untuk mencapai swasembada beras. Bahkan, Indonesia memiliki niat untuk menjadi eksportir beras (Investments, 2017).

Indonesia telah berjuang selama beberapa dekade untuk mencapai swasembada beras, namun hanya berhasil di pertengahan tahun 1980-an dan 2008-2009. Pada beberapa taun terakhir, Indonesia perlu mengimpor beras sekitar 3 juta ton setiap tahunnya, terutama dari Thailand dan Vietnam. Kegiatan ini dilakukan untuk mengamankan cadangan beras negara

dan Buloglah yang melaksanakan kegiatan impor. Badan ini memiliki monopoli untuk impor dan ekspor beras, mengatur proses distribusi dan menjaga stabilitas harga beras di Indonesia. Bulog biasanya menjaga cadangan beras antara 1,5 ton sampai 2 ton melalui membeli beras dari penghasil-penghasil domestik dan eksportir-eksportir asing (Investments, 2017).

Pemerintah Thailand memiliki strategi dalam bidang pertanian yang tertuang dalam program yang bernama *Thai Rice Master Strategies 2007-2011*. Perluasan lahan persawahan hingga 9,2 juta hektar merupakan target Thailand dalam kebijakan tersebut. Selama empat dekade terakhir, Thailand telah membuat kemajuan luar biasa dalam pembangunan sosial dan ekonomi, bergerak dari negara berpenghasilan rendah ke negara berpenghasilan tinggi dalam waktu kurang dari satu generasi. Dalam rentang waktu dari 1985 hingga 1996 Thailand mengalami peningkatan ekonomi yang cukup pesat sekaligus menjadi salah satu negara industri terbaru yang berfokus utama dalam bidang ekspor (Bank, 2019).

Menurut Duta Besar Thailand untuk Indonesia, Songphol Sukchan, hubungan bilateral Indonesia dan Thailand terus berkembang dan meningkat di berbagai sektor. Hal ini terlihat dari meningkatnya ekspor dan impor kedua negara.

Pada 2017, perdagangan bilateral antar kedua negara melebihi USD 16 miliar, dengan peningkatan ekspor 11%. Ekspor Indonesia ke Thailand tumbuh hampir 20%. Lebih dari 100 perusahaan Thailand berinvestasi di Indonesia. Selama 5 tahun terakhir sebanyak 10 perusahaan Thailand berinvestasi sekitar USD 8 miliar di Indonesia serta mempekerjakan lebih 16 ribu orang Indonesia.

Indonesia sendiri merupakan negara tujuan terbesar kedua untuk mahasiswa muslim Thailand dengan jumlah sekitar 2.000 orang belajar di berbagai kota di Indonesia. Indonesia dan Thailand telah menjalin hubungan baik selama 68 tahun. Pertemanan Indonesia dan Thailand telah dimulai sejak 1871 ketika Raja Rama V atau Raja Chulalongkorn dari Dinasti Chakri mengunjungi Jawa untuk pertama kali dan kali kedua pada 1897 serta kali ketiga pada 1901 (Marboen, 2018).

## **B. Kebijakan Impor Beras**

### **1. Kebijakan Impor Beras Indonesia dari Thailand Tahun 2014-2018**

Pemerintah Indonesia melakukan impor beras dikarenakan kebutuhan Indonesia akan beras yang banyak, dan impor beras menjadi pilihan yang tepat. Berdasarkan UUD 1945, menjamin kesejahteraan seluruh rakyat Indonesia yang berada di dalam NKRI merupakan kepentingan nasional Indonesia. Kepentingan Indonesia terhadap Thailand yang jelas tertuang dalam UUD 1945, dan termasuk didalamnya adalah upaya menjalin kerja sama guna memelihara legitimasi atas wilayah NKRI dan segenap kepentingan NKRI termasuk kepentingan sosial-ekonomi, sosial-budaya, serta kepentingan politik dan militernya (Insani, 2017).

Indonesia merupakan mitra yang baik, potensial dan sangat aktif, serta kooperatif dalam membantu Thailand. Selain kerja sama ekonomi termasuk impor beras, Thailand juga selalu mendapatkan bantuan atas penanganan kondisi krisis dan konflik di Thailand. Dalam masalah impor beras, Thailand sangat berkepentingan untuk dapat menguasai pasar beras di Indonesia. Hal ini tercermin dari angka pertumbuhan nilai investasi dan perdagangan kedua

negara. Diantaranya adalah semakin meningkatnya kunjungan oleh pejabat dan pengusaha di kedua negara dan semakin menguatnya konektivitas masyarakat antar kedua negara. Meningkatnya investasi Thailand di Indonesia juga tidak lepas dari kebijakan pemerintah Thailand dalam menetapkan Indonesia sebagai negara tujuan utama investasi Thailand disamping Myanmar dan Vietnam (Wahid, 2015)

Menurut pemerintah, demi memenuhi kebutuhan stok beras nasional memang perlu dilakukan kebijakan impor beras ini, namun dengan hal ini kesejahteraan petani tidak juga meningkat. Perbaikan kebijakan beras nasional yang berpihak dan melindungi petani tetap harus menyertai jalannya kebijakan untuk impor beras produksi luar negeri. Daerah yang mengalami surplus baiknya tidak dimasuki oleh beras impor yang masuk ke Indonesia. Beras impor yang masuk ke Indonesia lebih dipentingkan bagi daerah-daerah yang kekurangan stok beras, seperti daerah Papua, Nusa Tenggara Timur, Jambi, Bengkulu dan lain-lain.

Indonesia berhasil surplus dari produksi beras, atau swasembada pangan pada tahun 1984. Di waktu yang sama revolusi hijau juga menghasilkan peningkatan pendapatan masyarakat di pedesaan dan memperkecil ketimpangan antara masyarakat desa dengan masyarakat kota, walaupun pada saat itu ada penurunan tingkat produksi pertanian. Pemerintah melakukan impor beras sebagai upaya agar tidak terjadi krisis pangan di Indonesia yang bisa mengakibatkan mengganggu kestabilan nasional, dengan cara menjamin bahwa ketersediaan stok pangan nasional dapat tercukupi (Putri, 2017).

Rapat konsultasi yang dilakukan oleh pimpinan MPR, DPR, dan DPD di Istana Negara menjelaskan

bahwa pemerintah memegang agenda stok beras sebanyak satu juta ton. Sehingga kemungkinan dan kelihatannya impor akan tetap dilaksanakan. Ada pro dan kontra di kalangan masyarakat akibat dengan isu impor beras yang dilakukan pemerintah. Masyarakat akan mengalami kelaparan dan harga beras di pasaran akan semakin mahal jika Indonesia mengalami krisis pangan. Namun, disisi lain para petani akan terluka dengan adanya pemberlakuan impor beras tersebut (Insani, 2017).

Di tahun 2012-2013 impor beras mengalami peningkatan yang cukup signifikan. Impor beras mencapai 176.227 ton atau senilai USD 76,2 juta sepanjang Januari hingga Juni 2014. Melalui Badan Pusat Statistika (BPS), Indonesia mengimpor beras sebesar 31.145 ton atau USD 13,5 juta pada April 2014. Hingga Mei angka impor terus meningkat sebesar 34.796 ton atau USD 13,5 juta, dan Juni sebesar 49.539 ton atau USD 22,3 juta. Pada periode Juli hingga Agustus 2014 angka ini terus bertambah mengingat Indonesia mengimpor 500.000 ton beras dari Vietnam, dengan dana sebesar Rp. 300 miliar.

Pada tahun 2014, Thailand merupakan negara importir beras terbesar di Indonesia dengan impor beras sebanyak 90.763 ton atau USD 42,6 juta. India menempati posisi kedua dengan impor beras sebesar 61.546 ton atau USD 22,3 juta, kemudian disusul oleh Pakistan sebesar 8.950 ton atau USD 3,33 juta. Diperingkat ke empat terdapat Vietnam yang mengimpor beras sebesar 6.206 ton atau USD 3,3 juta, dan Myanmar sebesar 8.136 ton atau USD 2,7 juta. Terdapat beberapa negara lainnya yang juga mengimpor berasnya ke Indonesia dengan kisaran sebesar 675 ton atau USD 1,9 juta. Besaran impor beras biasanya disesuaikan dengan kondisi panen yang terjadi di negara tersebut.

Pemerintah berjanji tidak akan mengimpor beras melalui Bulog lagi di tahun 2013, karena pada tahun tersebut ditemukan bahwa produksi beras 2013 surplus. Pada kenyataannya, beras impor asal Vietnam ditemukan di Pasar Induk Cipinang di awal tahun 2014. Indonesia sering disebut sebagai negara agraris, namun hanya 11 provinsi di Indonesia yang menjadi sentra produksi beras dari total 33 provinsi. Daerah-daerah yang menjadi sentra produksi beras tersebut antara lain, Aceh, Sumatera Utara, Sumatera Barat, Sumatera Selatan, Lampung, Jawa Barat, Jawa Tengah, Jawa Timur, Bali, Nusa Tenggara Barat, dan Sulawesi Selatan (Sari A. P., 2014).

Indonesia terikat kontrak impor beras dari Thailand yang bernilai mencapai 8 miliar THB atau setara dengan USD 223 juta yang berlaku mulai November 2015 hingga Maret 2016 untuk 500 ribu ton beras. Kontrak itu terdiri dari 450 ribu ton beras putih dengan tingkat kepecahan 15% dan sisanya merupakan beras putih dengan tingkat kepecahan 5%.

Sebelumnya, Thailand juga telah menandatangani kontrak penjualan 2 juta ton gandum ke Republik Rakyat Tiongkok (RTT). Thailand merupakan salah satu dari lima negara eksportir terbesar di dunia dengan stok beras di tahun 2015 mencapai 13 juta ton, angka ini jauh lebih rendah dari stok 2017 yang sebesar 18 juta ton (Listiyarini, 2015).

Selama periode Januari-November 2016, BPS mencatat impor beras Indonesia sebesar 1,2 juta ton. Sebagian impor yang terjadi merupakan sisa kontrak impor di 2015. Stok beras di gudang Bulog mencapai 1,8 juta ton, dan sebanyak 15 juta hingga 18 juta ton yang dimiliki oleh pedagang (Julianto, 2016). Selain itu beras yang datang difungsikan sebagai beras cadangan pemerintah. Kementerian Pertanian (Kementan) sendiri

menyatakan bahwa produksi padi 2016 mengalami surplus sehingga melebihi kebutuhan dalam negeri. Di tahun 2016 sendiri, pemerintah tidak mengeluarkan rekomendasi impor beras medium. Namun, tetap melakukan impor beras premium setiap bulannya, dikarenakan untuk kebutuhan restoran-restoran untuk jenis beras khusus yang jelas tidak diproduksi di Indonesia (Idris, 2017).

Musibah El-Nino pada 2015 dan El-Nina pada 2016 yang melanda Indonesia, membuat Kementan RI membuat program antisipasi dini, seperti merehabilitas irigasi, program pompanisasi, sumur dangkal dan lain-lain. Hasilnya, produksi beras tetap naik dan surplus. Sebagai pembandingan, di tahun 1998 jumlah penduduk Indonesia sebanyak 201 juta jiwa, dan di tahun 2015 sebanyak 255 juta jiwa. Kondisi iklim 2015 lebih parah dari 1998. Dengan kalkulasi impor beras di 1998 sebesar 12,1 juta ton, maka harusnya pemerintah impor beras 16,8 juta ton (Banjamahor, 2019).

Menurut data BPS, di tahun 2017 Indonesia masih melakukan impor beras. Sepanjang Januari-Oktober 2017, Indonesia telah mengimpor beras sebesar 256,6 ribu ton dengan nilai USD 119,78 juta. Jumlah ini jauh lebih rendah dibandingkan dengan jumlah impor beras tahun 2016 yang mencapai 1,28 juta ton dengan nilai USD 531,84 juta (Databoks, 2017).

Berdasarkan *Institute For Development of Economics and Finance* (INDEF), impor beras di tahun 2018 mencapai 2,2 juta ton. Angka tersebut merupakan impor tertinggi kedua setelah tahun 2011 yang mencapai 2,75 juta ton (Hidayat, 2019). Perihal impor beras jadi polemik karena Kementerian Pertanian mengklaim bahwa produksi beras dalam negeri mencukupi kebutuhan hingga akhir tahun 2018. Sedangkan harga beras di pasaran sempat naik dan stok

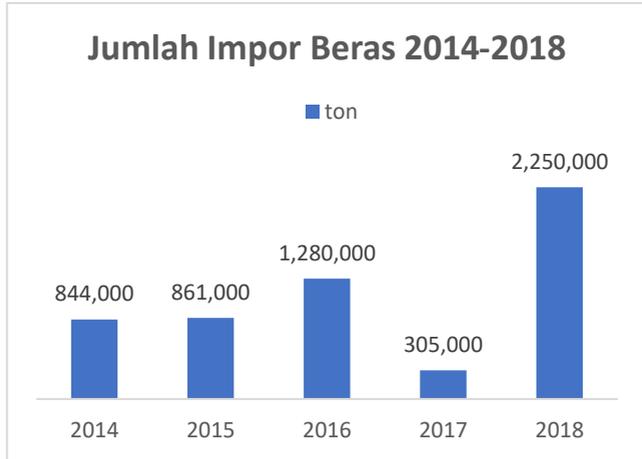
beras pemerintah di Perum Bulog yang digunakan untuk operasi pasar pun jumlahnya minim (Putera, 2018).

Jumlah penduduk Indonesia tahun 2014-2018 bertambah 12,8 juta jiwa dan seharusnya membutuhkan tambahan beras 1,7 juta ton. Kebutuhan tersebut sebenarnya sudah dapat ditangani dan dipenuhi oleh petani, justru petani masih memiliki simpanan beras sebagai surplus produksi. Bila stok Bulog menjadi ukuran, maka stok beras di gudangnya saat ini ada 2,34 juta ton beras.

Puncaknya di tahun 2018 yang impor beras hingga 2 juta ton, meskipun setiap tahun impor beras di saat neraca surplus. Impor beras dilakukan hanya sesuai kebutuhan pemenuhan stok cadangan di gudang Bulog.

Berdasarkan data BPS, di tahun 2018 produksi beras mencapai 32,42 juta ton, sedangkan konsumsinya sekitar 29,57 juta ton, dengan kisaran rata-rata per bulan 2,46 juta ton. Selisih antara produksi dan konsumsi ini jelas menandakan bahwa Indonesia mengalami surplus beras sebesar 2,85 juta ton beras.

**Grafik 3.01 1 Jumlah Impor Beras 2014-2018**

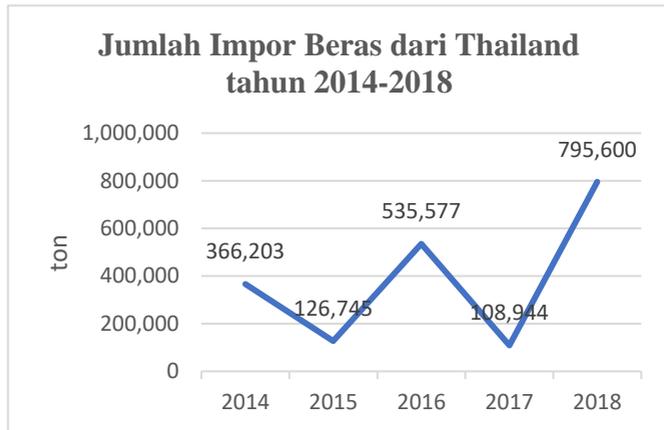


Sumber : Badan Pusat Statistika

Meskipun mengalami surplus, pemerintah tetap melakukan impor. Tercatat sejak 2014-2018, pemerintah selalu melakukan impor beras. Impor yang dilakukan untuk menjaga ketersediaan stok beras, menstabilkan harga, dan sebagai cadangan bila terjadi bencana atau gagal panen. Jika harga beras tinggi petani akan bersorak, tetapi konsumen di pasar akan teriak. Begitu pula sebaliknya. Disinilah pentingnya fungsi pemerintah untuk mengontrol keseimbangan harga agar petani dan konsumen sama-sama senang.

Produksi, stok, dan kebijakan impor beras sebenarnya saling berkaitan. Segala bentuk kebijakan yang diambil harus berdasarkan data pendukung yang akurat. Lonjakan harga pasar yang menyebabkan adanya impor. Semakin stok beras maka akan terjadi kenaikan harga (Novalia, 2019).

**Grafik 3.02 1 Jumlah Impor Beras dari Thailand tahun 2014-2018**



Sumber : Badan Pusat Statistika

Impor beras dari Thailand sejak tahun 2014-2018 cenderung mengalami fluktuasi. Terutama pada tahun 2018, jumlah impor beras mengalami peningkatan drastis dibandingkan tahun sebelumnya. Hal ini disebabkan untuk menangani kelangkaan stok beras di pasaran dan belakangan ini harga beras yang terus mengalami kenaikan. Keputusan mengimpor beras dadakan ini karena adanya persaingan dengan China yang turut memasok ketersediaan beras dari Thailand dan Vietnam akibat adanya kelangkaan beras di dunia. Sehingga dengan adanya impor ini, ketersediaan pasokan beras di pasar akan semakin banyak dan menekan harga beras yang melambung (Uly, 2018).

Pemerintah Indonesia melakukan impor beras memiliki tujuan untuk menjamin ketersediaan stok pangan nasional sehingga tidak terjadi krisis pangan yang dapat mengakibatkan Indonesia mengalami gangguan kestabilan nasional. Hingga saat ini Indonesia tetap melakukan impor beras, terlebih lagi

Indonesia mengimpor beras dari negara tetangga, yaitu Thailand. Impor beras dari Thailand dilakukan Indonesia karena telah terjalin dalam suatu nota kesepakatan *Memorandum Of Understanding* (MoU) yang telah disetujui oleh kedua belah pihak. MoU tersebut ditandatangani oleh Mendag masing-masing sejak 2002, dan diperbaharui setiap tahunnya. Di awal tahun 2001, Thailand menyepakati nota kesepahaman (MoU) pengadaan beras untuk Indonesia melalui skema G-to-G (antar pemerintah) hingga 1,5 juta ton per tahunnya. Setiap tahunnya MoU tersebut akan diperbaharui kembali, sesuai dengan kondisi yang terjadi (Dewi, 2018).

Akan terjadi kenaikan harga beras nasional jika Indonesia tidak melakukan impor beras, karena permintaan akan beras lebih tinggi daripada jumlah persediaan dalam negeri. Namun jika impor terus dilakukan akan menghancurkan harga beras di tingkat petani, karena harga beras para petani tersebut akan dipertandingkan para tengkulak.

Jumlah permintaan beras melebihi surplus meskipun jumlah impor beras sering mengalami surplus. Desakan impor tersebut untuk menjaga kuota ketersediaan beras agar mencukupi menyebabkan pemerintah mau tidak mau harus mengimpor beras. Banyak mafia impor yang mempermaikan realisasi impor beras ini. Sebenarnya pemerintah ingin membatasi impor beras, namun swasta ternyata terus mengimpor beras. Pemerintah sendiri tampak kebingungan dalam menjelaskan kepada masyarakat, karena jika terjadi fenomena seperti ini biasanya pemerintah yang menjadi sasaran untuk disalahkan. Hal ini rentan terjadi karena minimnya pengawasan terhadap kegiatan impor, terutama di kepabean. Pemerintah seharusnya lebih memperketat pemeriksaan impor beras ke Indonesia (Dewi, 2018).

Dampak positif dari Indonesia mengimpor beras yakni terpenuhinya kebutuhan pangan masyarakat. Sedangkan dampaknya negatifnya, yaitu terjadi persaingan harga beras lokal dan beras impor yang dapat merugikan petani Indonesia. Selain itu, dengan meningkatkan impor beras bangsa maupun pemerintah jadi terlena, lupa bahwa Indonesia awalnya merupakan negara swasembada beras, bahkan pernah menjadi negara yang mengekspor beras.

Kebijakan impor beras ini ditempuh karena ketersediaan beras dari produksi dan cadangan dalam negeri yang masih kurang. Berbagai faktor yang menyebabkan kurangnya persediaan beras bahkan bias terjadi kelangkaan beras. Lahan pertanian yang semakin berkurang terutama di pulau Jawa karena dialih fungsikan menjadi tempat tinggal dan industri, sedangkan perkembangan tanah di luar pulau Jawa yang jauh lebih luas lebih mengarah kepada sektor perkebunan yang lebih menjanjikan.

Belum bisanya Indonesia dalam menemukan dan menggunakan teknologi yang bisa meningkatkan hasil pertanian menyebabkan biaya produksi relatif mahal, termasuk biaya transportasi. Ditambah masyarakat menganggap bahwa beras atau nasi merupakan makanan pokok, hal ini mencerminkan adanya kegagalan dalam diversifikasi pangan. Cuaca dengan pergeseran musim kemarau dan penghujan yang tidak menentu juga menyebabkan petani yang susah mengawali masa tanam sehingga berakibat turunnya produksi beras (Dewi, 2018).

Terjadinya kelangkaan beras mengakibatkan harga beras melambung tinggi. Kelangkaan beras biasanya terjadi saat musim paceklik atau pada musim kemarau. Sebaliknya, ketersediaan beras melimpah pada saat musim panen. Itulah alasan lainnya mengapa

pemerintah tetap mengeluarkan kebijakan impor beras. Impor yang dilakukan memang dapat menurunkan harga beras di pasaran. Namun, dengan turunnya harga beras juga dapat membawa kerugian kepada petani karena harga jual beras lebih rendah dari biaya produksi (Dewi, 2018).

Sebelumnya pemerintah memutuskan cadangan beras Bulog tak boleh kurang dari 2 juta ton. Impor beras dilakukan untuk memperkuat cadangan beras nasional, cadangan beras yang cukup diperlukan untuk mewujudkan ketahanan pangan dalam rangka memenuhi hak masyarakat atas pangan. Beras impor yang datang ke Indonesia nantinya akan disimpan di gudang sebagai stok pemerintah dan selanjutnya akan dikeluarkan untuk memenuhi keperluan program Raskin (Beras Miskin) dan operasi pasar (Insani, 2017).

Hingga era pemerintahan Jokowi, pro dan kontra tentang impor beras masih selalu menjadi perebutan. Kebijakan impor beras dinilai sebagai kompetisi actor untuk memenangkan kepentingannya. Ada kepentingan-kepentingan yang berkompetisi dalam sebuah kebijakan yang diambil pemerintah. Dalam kebijakan impor dapat dipastikan ada pihak yang bertarung untuk memenangkan kepentingannya, tidak terkecuali pada kebijakan impor beras yang dilakukan pemerintah. Kementerian Pertanian Kementerian Perdagangan, Badan Urusan Logistik (Bulog), dan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), merupakan 4 aktor yang terlibat dalam kasus impor beras.

Menurut Jurnal Ilmu Politik, saat kasus Rent-seeking dalam impor beras di tahun 1999-2009, Kementerian Perdagangan dan Bulog memilih untuk melakukan impor, sedangkan Kementerian Pertanian menolak. Mengenai politik buah impor, kepentingan

petani akan cenderung menolak kebijakan impor beras karena dapat merugikan petani local. pemerintah melakukan kebijakan impor beras tentunya karena adanya kepentingan dan terjadi kontestansi kepentingan dalam kebijakan impor beras (Kusumah F. P., 2019).

## **2. Faktor-faktor Indonesia Impor Beras dari Thailand**

### **a. Murahnya Harga Beras Impor dari Thailand**

Direktur Utama PT Petani Febriyanto mengatakan bahwa alasan pemerintah mengimpor beras dari Thailand karena harga berasnya yang jauh lebih murah daripada beras produksi dalam negerinya (Sutrisno, 2019). Berdasarkan data impor dari BPS, bahwa pemerintah telah mengimpor beras sebanyak 230.750 ton dengan nilai USD 108.1 juta. Dari jumlah tersebut, impor beras dari Thailand sebanyak 120.000 ton dan sisanya beras impor dari Vietnam.

Harga beras impor dari Thailand adalah Rp. 7.111,86 per kilogram, sedangkan harga beras Indonesia per Februari 2018 menurut data BPS adalah Rp. 12.414 per kilogram. Berdasarkan data tersebut, harga beras di Indonesia tergolong mahal. Murahnya harga beras luar negeri yang membuat pemerintah mengambil kebijakan untuk melakukan impor beras dari Thailand, Vietnam, Pakistan, dan India, terutama dari Thailand dan Vietnam mengingat jarak dua negara tersebut yang jauh lebih dekat dengan Indonesia. Selain itu, beras Thailand dan Vietnam memiliki beras yang mirip dengan beras Indonesia, yaitu beras IR 64 dan juga kadar patahnya 15%.

Beras dengan jenis IR 64 sering disebut sebagai beras Setra Ramos. Beras IR 64 merupakan beras yang paling banyak beredar di pasaran dengan harga yang

relatif terjangkau juga. Ciri fisik dari beras IR 64, yaitu agak lonjong dan tidak bulat, juga tidak mengeluarkan aroma wangi seperti beras pandan wangi (Zakiyah & Supriono, 2019).

#### **b. Tekanan Pasar Bebas**

Agar cadangan beras nasional aman, Bulog selalu mengimpor beras setiap tahunnya, baik itu dari Thailand maupun Vietnam. Indonesia menempatkan prioritas tertinggi untuk mencapai swasembada beras, bahkan berniat untuk menjadi negara eksportir beras. Jika dibandingkan dengan Thailand dan Vietnam, daya saing beras Indonesia di pasar dunia masih terbilang rendah, terutama dari harga beras di Indonesia masih cenderung mahal. Hal ini menunjukkan bahwa sector pertanian Indonesia belum siap untuk menghadapi era Masyarakat Ekonomi ASEAN (MEA). Harga yang semakin jauh antara harga beras impor dan beras local membuat kebijakan impor beras saat ini akan menimbulkan keuntungan sangat besar.

Setelah terikat dengan pasar bebas ASEAN, kebijakan impor beras di Indonesia dikhawatirkan semakin tidak terkendali, karena Indonesia merupakan negara yang gemar mengimpor beras. Dalam perberlakuan Pasar Bebas Masyarakat Ekonomi ASEAN, Indonesia tidak akan mampu membatasi impor yang masuk terutama impor beras.

Indonesia akan menghadapi serbuan beras impor. Beras memang menjadi salah satu komoditi lokal yang harus bersaing di era pasar bebas Masyarakat ASEAN. Jika produksi dan distribusi beras di Indonesia tidak ditingkatkan maka saat menghadapi pasar bebas, Indonesia akan mengimpor beras secara besar-besaran tanpa dapat dibatasi ataupun diatur. Hal ini tentu akan memberikan kerugian yang sangat besar bagi Indonesia, masyarakat mau tidak mau akan

membeli dan mengkonsumsi beras impor dan beras local akan kalah saing sehingga petani-petani local Indonesia akan dirugikan (Sheryl, Yuliasih, & Kadir, 2017).

**c. Adanya *Shocked Buying* atau *Panic Buying***

*Shocked buying* atau *panic buying* adalah sebuah tindakan atau perilaku masyarakat yang membeli suatu barang yang melebihi dari pembelian sebelumnya karena alasan tertentu, seperti kekhawatiran harga naik. *Shocked buying* atau *panic buying* biasanya terjadi ketika hari-hari besar, seperti hari raya, PEMILU, pergantian tahun, dan sebagainya.

Pada hari-hari besar tersebut, masyarakat cenderung akan membeli beras menjadi dua atau tiga kali lipat dari biasanya mereka beli. Masyarakat melakukan hal itu karena khawatir jika harga beras akan naik. Tindakan yang dilakukan masyarakat ini yang disebut dengan *panic buying*. Dengan tindakan seperti itu, stok beras akan mulai berkurang sehingga menyebabkan harga beras naik.

Tindakan mengimpor beras ini dilakukan untuk menstabilkan harga beras di saat harga beras naik. Hukum penawaran mengatakan bahwa jika penawaran banyak dan permintaan sedikit maka harga akan turun, sedangkan hukum permintaan menjelaskan jika permintaan banyak namun penawarannya sedikit maka harga barang tersebut akan naik.

Dengan adanya fenomena kenaikan harga akan membuat masyarakat menengah kebawah kesulitan untuk membeli. Hal tersebut akan membuat kesejahteraan sulit tercapai. Kenaikan harga bahan pangan memiliki pengaruh yang besar. Jika harga bahan pangan naik, termasuk harga beras, maka komoditas pangan lainnya juga akan mengalami kenaikan.

Dengan cara melakukan kegiatan impor agar beras beredar di pasaran menjadi banyak, maka membuat permintaan dan penawaran seimbang sehingga harga beras akan stabil. Tindakan tersebut yang dilakukan oleh Perum Bulog untuk menstabilkan harga beras (Zakiah & Supriono, 2019).

#### **d. Perubahan Iklim**

Sektor pertanian termasuk sektor tanaman pangan merupakan sektor yang paling rentan terkena dampak negatif. Kerentanan terhadap perubahan iklim tersebut terkait tiga faktor utama, yaitu biofisik, genetik, dan manajemen. Hal ini disebabkan karena tanaman pangan umumnya merupakan tanaman semusim yang sensitif terhadap cekaman, terutama cekaman (kelebihan atau kekurangan) air (Wahid, 2015).

Brown and Rosenberg dalam Mestre-Effect on Agriculture menjelaskan bahwa perubahan iklim mempengaruhi sektor pertanian baik secara langsung maupun tidak langsung, diantaranya melalui efeknya terhadap suhu dan perubahan curah hujan dalam biologi dan fisik lingkungan (Mestre-Sanchisa & Feijóo-Bello, 2008).

Perubahan pola curah hujan dapat menyebabkan fluktuasi ketersediaan air, yang dapat berpengaruh terhadap produksi tanaman, selain juga terhadap peluang peningkatan hama dan penyakit. Ketersediaan air merupakan salah satu konsekuensi paling dramatis perubahan iklim untuk sektor pertanian (Wahid, 2018).

Kepala Staf Presiden, Moeldoko, menilai bahwa factor cuaca mempengaruhi produktivitas sehingga pemerintah masih memerlukan impor. Moeldoko juga berujar bahwa impor tidak boleh dilakukan saat petani akan panen (Cahyani, 2018).

Faktor cuaca atau perubahan iklim yang tidak menentu menyebabkan produksi padi berkurang, sehingga juga membuat stok beras berkurang. Produksi beras menjadi terhambat karena faktor cuaca seperti kemarau serta hujan. Apalagi ketika memasuki pergantian musim, hal yang dikhawatirkan adalah terjadinya El Nino (Zaking, 2018).

El Nino merupakan fenomena memanasnya suhu muka laut di Samudera Pasifik bagian tengah hingga timur. El Nino memiliki dampak yang beragam dalam lingkup skala global. Beberapa negara di kawasan Amerika Latin seperti Peru, saat terjadi El Nino akan berdampak pada meningkatnya curah hujan di wilayah tersebut. Namun berbeda dengan Indonesia, dampak El Nino yang terjadi di Indonesia yaitu kondisi kering dan berkurangnya curah hujan (Putratama, 2018).

#### **e. Alih Fungsi Lahan Sawah**

Masalah kelangkaan beras di Indonesia salah satunya berasal dari adanya pembiaran terhadap alih fungsi lahan sawah, ujar Wakil Ketua Komisi VI DPR RI, Inas Nasrullah Zubir. Menurutnya, kelangkaan beras terjadi karena lahan sawah tersebut banyak dialih fungsikan menjadi rumah, kebun sawit, bahkan pabrik. Hal inilah yang menyebabkan munculnya masalah baru bagi pengumpulan data cadangan beras. Dengan kebijakan impor, negara menjadi beban untuk menutupi kekurangan beras. Termasuk pengeluaran anggaran yang besar untuk pencetakan sawah baru (Novika, 2018).

Selain itu menurut Kepala Staf Presiden, Moeldoko, impor beras masih dilakukan oleh Indonesia karena produksi beras dalam negeri belum bias mencukupi kebutuhan nasional. Hal itu terjadi karena adanya penyusutan lahan sebesar 24 persen secara

alamiah. Lahan pertanian juga berkurang karena adanya pembangunan jalan tol, kawasan perumahan yang berkembang sangat cepat, dan pembukaan kawasan industry (Cahyani, 2018).

Terkait dengan berkurangnya lahan sawah ini, pemerintah tengah menyiapkan peraturan presiden yang mengatur soal lahan sawah abadi. Lahan sawah yang saat ini masih ada seluas 7,1 juta hektare akan tetap diupayakan abadi. Pemerintah juga berinisiatif untuk para petani atau pemilik lahan agar sawahnya tidak bersedia untuk dialih fungsikan. Selain itu, Moeldoko mengatakan bahwa pemerintah akan berupaya untuk menggenjot produksi sawah melalui pendekatan teknologi (Subiantoro, 2018).

Menurut Badan Pusat Statistika (BPS) dan Badan Informasi Geospasial (BIG), sejak tahun 2013 terdapat sebanyak 650 ribu hektare alih fungsi lahan sawah baku. Alih fungsi inilah yang mempengaruhi produktivitas pertanian di Indonesia, terutama untuk komoditas beras, sehingga imbasnya pemerintah harus mengimpor beras dari luar negeri untuk menjaga stok beras.

Meskipun data menunjukkan surplus, produksi lebih banyak daripada jumlah konsumsi, hal ini tidak menjamin lancarnya ketersediaan stok beras di pasar. Imbasnya, beras yang masuk ke Bulog makin berkurang dan untuk menjaga stabilitas harga di pasar, mau tidak mau pemerintah harus mengimpor beras (Friana, 2018).