

## BAB II

### KEBIJAKAN IMPOR BERAS VIETNAM KE INDONESIA

#### A. Kebijakan Beras Nasional

##### 1. Arti Penting Beras

Bagi Indonesia, pangan dapat di identikan dengan beras meskipun sebagian penduduk Indonesia mengkonsumsi pangan non beras sebagai makanan pokoknya. Menurut Bustanul Arifin memberikan batasan mengenai pangan yaitu “pangan khususnya beras disamping sebagai bahan pemenuhan kebutuhan makan, juga mempunyai arti ekonomis yang penting dan strategis, bahkan dapat bersifat politis”.<sup>1</sup>

Beras merupakan komoditas pangan yang memiliki kedudukan unik di Indonesia karena berdimensi ekonomi, sosial, politik dan budaya. Tingkat partisipasi konsumsi beras di Indonesia masih diatas 90%. Beras masih menjadi sumber pangan pokok bagi sebagian besar penduduk Indonesia. Dari kondisi seperti ini beras dapat dijadikan representasi model ekonomi Indonesia secara umum karena pengaruhnya dalam bidang ekonomi dan politik. Sampai saat ini Indonesia masih “sibuk” dengan persoalan beras karena jumlah penduduk yang besar dan tingkat konsumsi maupun tingkat partisipasi konsumsi yang semakin tinggi.

---

<sup>1</sup>*Opini*, <http://www.kompas.com>, diakses 14 February 2012

Beras mempunyai peran strategis dalam memantapkan ketahanan pangan, ketahanan ekonomi, dan ketahanan atau stabilitas politik nasional. Pengalaman tahun 1966 dan 1998 menunjukkan bahwa guncangan politik dapat berubah menjadi krisis politik yang serius akibat dari harga pangan melonjak tinggi dalam waktu singkat dan berdampak juga dengan terjadinya krisis pangan pada saat itu .

Sejumlah karakteristik yang membuat beras itu unik diantaranya adalah *pertama*, menurut perkiraan sekitar 90% dari total produksi dan konsumsi beras di dunia dilakukan di Asia. Hal ini berbeda dengan jenis-jenis komoditi pertanian lainnya, seperti gandum, kedelai dan jagung, yang diproduksi oleh banyak negara di dunia. *Kedua*, pasar bebas sangat tipis, tidak lebih dari total produksi, dibandingkan dengan misalnya jagung, kedelai dan gandum yang masing-masing mencapai 15%, 30%, dan 25% dari total produksi. *Ketiga*, harga beras sangat tidak stabil jika dibandingkan misalnya gandum. Data mengenai perdagangan beras dunia untuk periode 1954-1994 menunjukkan bahwa harga beras tertinggi pernah mencapai sekitar US\$600 per ton dan terendah sekitar US\$200 per ton. *Keempat*, struktur pasar dunia sekitar 80% dari total perdagangan beras dunia dikuasai oleh enam Negara yakni, Thailand, Vietnam, Pakistan, china, Myanmar, dan AS. *Kelima*, belakangan ini Indonesia merupakan importer terbesar. *Keenam*, di sebagian besar Negara di Asia (termasuk Indonesia), umumnya besar diberlakukan sebagai barang upah dan barang politik.

Beras memiliki peran yang sangat penting dalam kehidupan masyarakat Indonesia dipandang dari aspek ekonomi, tenaga kerja, lingkungan hidup, sosial, budaya dan politik. Masalah beras bukan hal yang sederhana dan sangat sensitif sehingga penanganannya harus

dilakukan secara hati-hati. Kesalahan yang dilakukan dalam kebijaksanaan perberasan akan berdampak tidak saja pada kondisi perberasan nasional tetapi juga pada berbagai bidang lain yang terkait. Oleh sebab itu, dalam sejarah perberasan di Indonesia tidak pernah lepas dari peranan pemerintah yang secara sengaja turut serta dalam mengatur ekonomi perberasan nasional. Peranan beras yang sangat khusus merupakan salah satu alasan penting campur tangan pemerintah terhadap perberasan masih dilakukan saat ini.

Kadar campur tangan pemerintah dapat berubah setiap saat karena perubahan peranan unsur-unsur diatas. Namun melepaskan campur tangan pemerintah dalam perberasan nasional, belum pernah dilakukan karena resikonya sangat besar. Secara partial berbagai perubahan instrumen kebijakan pernah dilakukan pemerintah. Akan tetapi pemerintah belum pernah merubah secara mendasar tujuan kebijakan perberasan nasional yang dilakukan selama ini yang masih tetap berkisar pada menjaga kelangsungan produksi beras domestik, melindungi petani padi serta menjamin kecukupan beras bagi masyarakat agar mereka mendapatkan akses yang mudah secara ekonomi maupun fisik secara berkelanjutan.

Persediaan beras sebagai bahan pangan pokok sebagian besar penduduk Indonesia adalah salah satu bagian yang penting dalam pemantapan ketahanan pangan nasional. Kelangkaan beras tidak hanya berakibat pada gangguan stabilitas ekonomi tetapi juga, dapat memicu ketidakstabilan sosial dan politik. Penyediaan

beras ditingkat regional maupun nasional terdapat tiga komponen yaitu: produksi, cadangan dan penyediaan luar negeri (impor).

## **2. Kondisi Pertanian Indonesia**

Sektor pertanian merupakan sektor yang mempunyai peranan strategis dalam struktur pembangunan perekonomian nasional. Sektor ini merupakan sektor yang tidak mendapatkan perhatian secara serius dari pemerintah dalam pembangunan bangsa. Mulai dari proteksi, kredit hingga kebijakan lain tidak satupun yang menguntungkan bagi sektor ini. Program-program pembangunan pertanian yang tidak terarah tujuannya bahkan semakin menjerumuskan sektor ini pada kehancuran. Meskipun demikian sektor ini merupakan sektor yang sangat banyak menampung luapan tenaga kerja dan sebagian besar penduduk kita tergantung padanya.

Perjalanan pembangunan pertanian Indonesia hingga saat ini masih belum dapat menunjukkan hasil yang maksimal jika dilihat dari tingkat kesejahteraan petani dan kontribusinya pada pendapatan nasional. Pembangunan pertanian di Indonesia dianggap penting dari keseluruhan pembangunan nasional. Ada beberapa hal yang mendasari mengapa pembangunan pertanian di Indonesia mempunyai peranan penting, antara lain: potensi sumber daya alam yang besar dan beragam, pangsa terhadap pendapatan nasional yang cukup besar, besarnya pangsa terhadap ekspor nasional, besarnya penduduk Indonesia yang menggantungkan hidupnya pada sektor ini, perannya dalam penyediaan pangan masyarakat dan menjadi basis pertumbuhan di pedesaan. Potensi pertanian Indonesia yang besar namun pada kenyataannya sampai saat ini sebagian besar dari petani kita masih banyak yang termasuk golongan miskin. Hal ini

mengindikasikan bahwa pemerintah pada masa lalu bukan saja kurang memberdayakan petani tetapi juga terhadap sektor pertanian keseluruhan.

Pembangunan pertanian pada masa lalu mempunyai beberapa kelemahan, yakni hanya terfokus pada usaha tani, lemahnya dukungan kebijakan makro, serta pendekatannya yang sentralistik. Akibatnya usaha pertanian di Indonesia sampai saat ini masih banyak didominasi oleh usaha dengan: (a) skala kecil, (b) modal yang terbatas, (c) penggunaan teknologi yang masih sederhana, (d) sangat dipengaruhi oleh musim, (e) wilayah pasarnya lokal, (f) umumnya berusaha dengan tenaga kerja keluarga sehingga menyebabkan terjadinya involusi pertanian (pengangguran tersembunyi), (g) akses terhadap kredit, teknologi dan pasar sangat rendah, (h) pasar komoditi pertanian yang sifatnya mono/oligopsoni yang dikuasai oleh pedagang-pedagang besar sehingga terjadi eksploitasi harga yang merugikan petani.<sup>2</sup>

Selain itu, masih ditambah lagi dengan permasalahan-permasalahan yang menghambat pembangunan pertanian di Indonesia seperti pembaruan agraria (konversi lahan pertanian menjadi lahan non pertanian) yang semakin tidak terkendali lagi, kurangnya penyediaan benih bermutu bagi petani, kelangkaan pupuk pada saat musim tanam datang, swasembada beras yang tidak meningkatkan kesejahteraan petani dan kasus-kasus pelanggaran Hak Asasi Petani, menuntut pemerintah untuk dapat lebih serius lagi dalam upaya penyelesaian masalah pertanian di Indonesia demi terwujudnya pembangunan

---

<sup>2</sup> "Kondisi pertanian Indonesia", dalam <http://paskomnas.com/id/berita/Kondisi-Pertanian-Indonesia-saat-ini-.php>, diakses 10 February 2012

pertanian Indonesia yang lebih maju demi tercapainya kesejahteraan masyarakat Indonesia.

Pembangunan pertanian di masa yang akan datang tidak hanya dihadapkan untuk memecahkan masalah-masalah yang ada, namun juga dihadapkan pula pada tantangan untuk menghadapi perubahan tatanan politik di Indonesia yang mengarah pada era demokratisasi yakni tuntutan otonomi daerah dan pemberdayaan petani.

Disamping itu, dihadapkan pula pada tantangan untuk mengantisipasi perubahan tatanan dunia yang mengarah pada globalisasi dunia. Oleh karena itu, pembangunan pertanian di Indonesia tidak saja dituntut untuk menghasilkan produk-produk pertanian yang berdaya saing tinggi namun juga mampu mengembangkan pertumbuhan daerah serta pemberdayaan masyarakat. Ketiga tantangan tersebut menjadi sebuah kerja keras bagi kita semua apabila menginginkan pertanian kita dapat menjadi pendorong peningkatan kesejahteraan masyarakat dan dapat menjadi motor penggerak pembangunan bangsa.

Strategi pembangunan pertanian di Indonesia, menurut Forum Komunikasi Mahasiswa Pertanian Indonesia (FKMPI) yaitu :

1. Optimalisasi program pertanian organik secara menyeluruh di Indonesia serta menuntut pemanfaatan lahan tidur untuk pertanian yang produktif dan ramah lingkungan.
2. Regulasi konversi lahan dengan ditetapkannya kawasan lahan abadi yang eksistensinya dilindungi oleh undang-undang.
3. Penguatan sistem kelembagaan tani dan pendidikan kepada petani, berupa program insentif usaha tani, program perbankan pertanian, pengembangan

pasar dan jaringan pemasaran yang berpihak kepada petani, serta pengembangan industrialisasi yang berbasis pertanian/pedesaan, dan mempermudah akses-akses terhadap sumber-sumber informasi IPTEK.

4. Indonesia harus mampu keluar dari WTO dan segala bentuk perdagangan bebas dunia pada tahun 2014.
5. Perbaiki infrastruktur pertanian dan peningkatan teknologi tepat guna yang berwawasan pada konteks kearifan lokal serta pemanfaatan secara maksimal hasil-hasil penelitian ilmuwan lokal.
6. Mewujudkan kedaulatan pangan di Indonesia.
7. Peningkatan mutu dan kesejahteraan penyuluh pertanian.
8. Membuat dan memberlakukan Undang-Undang perlindungan atas Hak Asasi Petani.
9. Memposisikan pejabat dan petugas di setiap instansi maupun institusi pertanian dan perkebunan sesuai dengan bidang keilmuannya masing-masing.
10. Mewujudkan segera reforma agraria.
11. Perimbangan muatan informasi yang berkaitan dengan dunia pertanian serta penyusunan konsep jam tayang khusus untuk publikasi dunia pertanian di seluruh media massa yang ada.
12. Bimbingan lanjutan bagi lulusan bidang pertanian yang terintegrasi melalui penumbuhan wirausahawan dalam bidang pertanian (inkubator bisnis) berupa pelatihan dan pemagangan (retoling) yang berorientasi life skill, entrepreneurial skill dan kemandirian berusaha, program pendidikan dan pelatihan bagi generasi muda melalui kegiatan magang ke negara-

negara dimana sektor pertaniannya telah berkembang maju, peningkatan mutu penyelenggaraan pendidikan menengah dan pendidikan tinggi pertanian, pengembangan program studi bidang pertanian yang mampu menarik generasi muda, serta program-program lain yang bertujuan untuk menggali potensi, minat, dan bakat generasi muda di bidang pertanian serta melahirkan generasi muda yang mempunyai sikap ilmiah, professional, kreatif, dan kepedulian sosial yang tinggi demi kemajuan pertanian Indonesia, seperti olimpiade pertanian, gerakan cinta pertanian pada anak, agriyouth camp, dan lain-lain.

13. Membrantas mafia-mafia pertanian.
14. Melibatkan mahasiswa dalam program pembangunan pertanian melalui pelaksanaan bimbingan massal pertanian, peningkatan daya saing mahasiswa dalam kewirausahaan serta dana pendampingan untuk program-program kemahasiswaan.<sup>3</sup>

Pertanian di Indonesia abad 21 harus dipandang sebagai suatu sektor ekonomi yang sejajar dengan sektor lainnya. Sektor ini tidak boleh lagi hanya berperan sebagai aktor pembantu apalagi figuran bagi pembangunan nasional seperti selama ini diperlakukan, tetapi harus menjadi pemeran utama yang sejajar dengan sektor industri. Karena itu sektor pertanian harus menjadi sektor modren, efisien dan berdaya saing, dan tidak boleh dipandang hanya sebagai katup pengaman untuk menampung tenaga

---

*3Ibid*



kerja tidak terdidik yang melimpah ataupun penyedia pangan yang murah agar sektor industri mampu bersaing dengan hanya mengandalkan upah rendah.<sup>4</sup>

Terpuruknya perekonomian nasional pada tahun 1997 yang dampaknya masih berkepanjangan hingga saat ini membuktikan rapuhnya fundamental ekonomi kita yang kurang bersandar kepada potensi sumberdaya domestik. Pengalaman pahit krisis moneter dan ekonomi tersebut memberikan bukti empiris bahwa sektor pertanian merupakan sektor yang paling tangguh menghadapi terpaan yang pada gilirannya memaksa kesadaran publik untuk mengakui bahwa sektor pertanian merupakan pilihan yang tepat untuk dijadikan sektor andalan dan pilar pertahanan dan penggerak ekonomi nasional. Kekeliruan mendasar selama ini karena sektor pertanian hanya diperlakukan sebagai sektor pendukung yang mengemban peran konvensionalnya dengan berbagai misi titipan yang cenderung hanya untuk mengamankan kepentingan makro yaitu dalam kaitan dengan stabilitas ekonomi nasional melalui swasembada beras dalam konteks ketahanan pangan nasional.

Secara implisit sebenarnya stabilitas nasional negeri ini di bebankan kepada petani yang sebagian besar masih tetap berada di dalam perangkap keseimbangan lingkaran kemiskinan jangka panjang (*the low level equilibrium trap*). Pada hakekatnya sosok pertanian yang harus dibangun adalah berwujud pertanian modern yang tangguh, efisien yang dikelola secara profesional dan memiliki keunggulan memenangkan persaingan di pasar global baik untuk tujuan pemenuhan kebutuhan dalam negeri maupun ekspor (sumber devisa).<sup>5</sup>

---

4 Edward Napitupulu, Dalam "Artikel Pertanian Indonesia Dalam Dominasi Politik Ekonomi Global".

Dengan semakin terintegrasinya perekonomian Indonesia ke dalam perekonomian dunia, menuntut pengembangan produk pertanian harus siap menghadapi persaingan terbuka yang semakin ketat agar tidak tergilas oleh pesaing-pesaing luar negeri. Untuk itu paradigma pembangunan pertanian yang menekankan pada peningkatan produksi semata harus bergeser ke arah peningkatan pendapatan dan kesejahteraan keluarga petani dan aktor pertanian lainnya dengan sektor agroindustri sebagai sektor pemacunya (*leverage factor*).

Sebenarnya kontribusi pertumbuhan pertanian jauh lebih proporsional terhadap pembangunan ekonomi dari pada pertumbuhan industri karena "*multiplier effects*" pertumbuhan pertanian terhadap perekonomian domestik lebih besar. Banyak studi menunjukkan bahwa pertanian merupakan sektor yang paling efektif untuk mengurangi kemiskinan perdesaan dan perkotaan yang distribusi pendapatannya sangat timpang. Tingkat harga riil yang memadai secara berkelanjutan pada tingkat petani (*farm gate*) merupakan salah satu kunci pertumbuhan pertanian yang pada gilirannya mengurangi kemiskinan.<sup>6</sup>

### **3. Larangan Impor Beras**

Larangan impor beras dimulai pada tahun 2005, karena impor beras yang dilaksanakan tahun 2004 telah memberikan dampak yang positif terhadap masalah perberasan di Indonesia. Hal tersebut dapat dilihat dari perkembangan harga gabah yang cukup baik, perdagangan beras antar wilayah atau pulau yang semakin

---

<sup>6</sup> "Pertanian Indonesia Dalam dominasi Politik Global", dalam [http://www.ekonomirakyat.org/edisi\\_23/artikel\\_5.htm](http://www.ekonomirakyat.org/edisi_23/artikel_5.htm)., diakses 14 February 2012

dinamis dan harga beras di dalam negeri yang cukup stabil. Disamping itu, pelaksanaan ketentuan impor beras telah dapat meningkatkan motivasi petani sehingga produksi padi tahun 2004 meningkat cukup signifikan.

Tidak perlunya Indonesia impor beras, menurut Menperdag Mari Elka Pangestu adalah sebagai upaya dari pemerintah untuk dapat menaikkan harga beras lokal khususnya ketika harga gabah petani turun. Sesuai keputusan pemerintah selama tahun 2004 beras impor dilarang masuk ke Indonesia sehingga selama tahun itu impor beras secara legal tidak ada sama sekali.

Larangan impor beras diharapkan merupakan kebijakan yang betul-betul berpihak pada kepentingan rakyat dan bukan kebijakan politis semata. Mantan menteri transmigrasi dan Perambah Hutan meminta pemerintah mempertahankan kebijakan impor beras tersebut karena Indonesia sebenarnya mampu mencukupi kebutuhan beras sendiri.

Dalam lawatan misi dagang ke Vietnam, Indonesia memperpanjang nota kesepahaman tetap melanjutkan komitmen impor beras sebanyak satu juta ton. Keputusan memperpanjang komitmen impor beras tersebut, sebagai antisipasi adanya bencana Indonesia, tetapi pemerintah tetap prioritas kepada revitalisasi pertanian dan bersiap untuk melakukan ekspor. Sehingga impor beras hanya merupakan cadangan.

Direktur utama perum Bulog Mustafa Abu Bakar mengatakan “perpanjangan MoU ini demi menjalin hubungan sejarah yang bagus karena puluhan tahun Vietnam telah membantu Indonesia dalam memenuhi kebutuhan pangan Indonesia saat produksi beras tidak mencukupi”. MoU ini tidak menuntut kewajiban pembiayaan apapun dari Indonesia. Bisa direalisasikan tetapi bisa juga

tidak seperti halnya tahun 2008, Indonesia sama sekali tidak mengimpor beras dari Vietnam meskipun sebelumnya ada kesepakatan serupa. Ini terjadi karena produksi beras pada tahun 2008 bagus dan mencukupi.

Perpanjangan MoU impor beras 1 juta ton dilakukan pada 25 April 2009 ketika menteri perdagangan Marie Elka Pangestu, Dirut Perum Bulog, dan Kadin melakukan pertemuan bisnis dengan wakil perdana menteri dan menteri perindustrian dan perdagangan Vietnam di Hocimin City, Vietnam. Kesepakatan yang tertuang dalam MoU kali ini efektif berlaku 1 Januari 2010 sampai 31 Desember 2012.

## **B. Kebijakan Impor Beras**

### **1. Sejarah Impor Beras**

Campur tangan pemerintah dalam komoditas beras diawali sejak Maret 1933 yaitu di zaman pemerintahan Belanda. Saat itu, untuk pertama kalinya pemerintah belanda mengatur kebijakan perberasan, yaitu dengan cara menghapus impor beras secara bebas serta membatasi impor secara lisensi. beras mempunyai sejarah yang sangat panjang dalam percaturan ekonomi politik Indonesia. Hal ini disebabkan keberadaanya sebagai makanan pokok bagi hampir seluruh masyarakat Indonesia. Untuk hal itu lah campur tangan dari pemerintah untuk menjamin keberadaan beras dengan harga yang terjangkau selalu dilakukan, termasuk oleh pemerintahan kolonial Belanda saat itu.<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup>"Sejarah Bulog, Sebelum Menjadi Perum", dalam [http://bulog.co.id/old\\_website/sejarah.php](http://bulog.co.id/old_website/sejarah.php) ., diakses 14 February 2012

Pemerintah kolonial Belanda mengintervensi kecukupan pasokan beras dengan harga terjangkau terhadap komoditi ini melalui berbagai cara, termasuk dengan pembangunan infrastruktur dan investasi teknologi pertanian dalam hal ini produksi. Sementara dalam sisi stabilitas harga, pemerintah kolonial juga dari waktu ke waktu membuka keran impor bila dibutuhkan dan mentransportasinya dari pulau ke pulau atau daerah yang membutuhkan, serta mendirikan suatu lembaga pangan.<sup>8</sup> Tanggal 25 April 1939, lahirlah suatu lembaga pangan yang disebut Voeding Middelen Fonds (VMF). Lembaga ini berperan dalam menstabilkan harga beras, yang merupakan cikal bakal dari Bulog.

Setelah kemerdekaan, beras terus menjadi komoditas sosial politik strategis bangsa Indonesia. Namun pada masa era demokrasi terpimpin, dengan dijadikannya politik sebagai panglima, terdapat semacam pengabaian keberadaan keterjangkauan komoditi beras. Akibatnya, ketiadaan komoditi ini pada daerah beberapa perkotaan Indonesia menjadi salah satu alasan jatuhnya rejim Soekarno pada tahun 1965.

Untuk membangkitkan kepercayaan masyarakat, pada awal pemerintahan rezim Orde Baru, membuka keran impor dan bantuan luar negeri untuk impor beras. Setelah kepercayaan ini diraih, dan stabilitas teraih, Orde Baru merevitalisasi peran Bulog untuk menopang harga beras agar terjangkau, dengan tugas dan struktur organisasi yang diperluas. Intervensi pemerintah dibidang pertanian termasuk perberasan diperluas cakupannya ke sisi produksi dan kesejahteraan petani. Sepanjang tahun 1970 sampai dengan 1980-an, investasi

---

*Sibid*

besar-besaran pada infrastruktur pertanian, pengembangan benih unggul, pestisida dan subsidi pada pupuk petani.

Pembangunan infrastruktur pertanian dan pengembangan teknik-teknik pertanian, serta subsidi pada petani ini kemudian dikenal sebagai the green revolution, revolusi hijau dibidang pertanian. dari revolusi hijau ini dihasilkan peningkatan produksi beras secara besar-besaran, di mana produksi dalam negeri praktis berhasil memenuhi permintaan.

Pada puncaknya pada tahun 1984 Indonesia berhasil surplus dari produksi beras, atau yang dikenal dengan swasembada pangan. Di saat yang sama revolusi hijau pun menghasilkan peningkatan pendapatan masyarakat di pedesaan dan memperkecil ketimpangan antara masyarakat desa dengan masyarakat kota, walaupun pada saat itu ada penurunan tingkat produksi pertanian.

Impor yang dilakukan oleh Indonesia itu dilakukan oleh pemerintah untuk menjamin ketersediaan stok pangan nasional, agar tidak terjadi krisis pangan di Indonesia yang bisa mengakibatkan mengganggu kestabilan nasional. Impor beras pun dilakukan sampai saat ini salah satu impor yang dilakukan oleh pemerintah yaitu berasal dari Vietnam dimana impor yang dilakukan oleh Indonesia dari Vietnam telah terjalin dalam suatu nota kesepahaman *MoU* yang telah disetujui oleh kedua belah pihak Negara baik itu Indonesia maupun Vietnam. Dimana Vietnam bersedia untuk mensuplai sampai 1 juta ton beras ke Indonesia apabila dibutuhkan oleh pemerintah Indonesia.

## **2. Kebijakan Impor Beras Vietnam**

Beras merupakan komoditas pangan yang memiliki kedudukan unik di Indonesia karena berdimensi ekonomi, sosial, politik dan budaya.

Tingkatpartisipasi konsumsi beras di Indonesia masih diatas 90%. Beras masih menjadi sumber pangan pokok bagi sebagian besar penduduk Indonesia.

Pemenuhan atas pangan dalam hal ini beras merupakan suatu tanggungjawab bagi pemerintah untuk memenuhi kebutuhan masyarakatnya. Kebutuhan atas pemenuhan beras bagi masyarakat Indonesia setiap tahunnya selalu bertambah dikarenakan bertambahnya jumlah penduduk Indonesia setiap tahun, yang mengakibatkan kebutuhan atas pangan bertambah setiap tahunnya. Selain itu, permasalahan yang terjadi di Indonesia terdiri dari dua bentuk yaitu, permasalahan secara berkala (*transitory/occasional food insecurity*) dan kronis (*chronic food insecurity*). Permasalahan secara berkala terjadi karena misalnya ada bencana alam, konflik sosial dan fluktuasi harga. Sedangkan permasalahan kronis adalah, krisis yang terjadi berulang dan terus menerus. Krisis ini terjadi karena terbatasnya akses terhadap ketersediaan pangan disertai harga pangan yang melambung tinggi.<sup>9</sup>

Dengan adanya permasalahan seperti itu, stok beras nasional harus mencukupi agar ketahanan pangan dapat terjaga. Salah satu bentuk untuk memperkuat ketahanan pangan Indonesia dengan adanya permasalahan seperti itu, Indonesia melakukan kerjasama dengan Vietnam. Kerjasama yang dilakukan dengan Vietnam tersebut dituangkan dalam suatu *Memorandum on Rice Trade* yang disepakati pada tanggal 5 April 2007 untuk masa kerja sama sampai dengan 31 Desember 2009. *MoU on Rice Trade* ini kemudian diperpanjang pada tahun 2009 untuk jangka waktu 2010-2012.

---

<sup>9</sup> "Krisis Pangan Dan Solidaritas", dalam <http://zainurihanif.com/2008/06/21/krisis-pangan-dan-solidaritas/#more-236>., diakses 16 February 2012

*MoU on Rice Trade* yang ditandatangani oleh Menteri Perdagangan masing-masing pihak tersebut bertujuan untuk menjamin suplai kebutuhan beras dalam negeri sampai 1 juta ton apabila dibutuhkan sebagai antisipasi apabila terjadi kekurangan pasokan beras dalam negeri. Rencana yang dilakukan pemerintah dalam melakukan kerjasama antara Indonesia dengan Vietnam dalam impor beras ini yaitu sebagai pemenuhan atau cadangan stok beras nasional apabila Indonesia mengalami kekurangan stok beras nasional agar terciptanya ketahanan pangan yang kuat agar tidak terjadi krisis pangan di Indonesia.

Menurut pemerintah, kebijakan impor beras bukan hanya untuk mencukupi kebutuhan stok beras secara nasional saja, tetapi juga tidak mempengaruhi tingkat kesejahteraan petani yang masih rendah. Kebijakan untuk mengimpor beras produksi luar negeri sekarang ini hendaknya disertai dengan perbaikan kebijakan beras nasional yang berpihak dan melindungi petani. Beras impor yang masuk ke Indonesia tidak diperbolehkan masuk ke daerah yang mengalami surplus. Beras impor yang masuk ke Indonesia itu diorientasikan untuk memenuhi bagi daerah yang mengalami kekurangan stok beras seperti di daerah Papua, Nusa Tenggara Timur, Jambi, Bengkulu dan lain-lain.

Dalam rapat konsultasi dengan pimpinan MPR, DPR, dan DPD di istana negara, pemerintah tetap memegang agenda stok beras nasional sebanyak satu juta ton. Konsekuensinya yaitu kemungkinan dan kelihatannya impor akan tetap dilaksanakan. Isu impor beras yang dilakukan pemerintah ini menuai pro dan kontra dari kalangan masyarakat. Impor yang dilakukan oleh pemerintah seperti halnya buah simalakama bagi pemerintah, apabila impor itu tidak dilakukan oleh pemerintah maka Indonesia akan kekurangan stok beras, yang mengakibatkan



Indonesia bisa terjadi krisis pangan yang menyebabkan masyarakat kelaparan dan harga beras dipasaran akan semakin mahal. Tapi, disisi lain dengan pemberlakuan impor beras tersebut melukai bagi para petani.

Tahun 2011, Bulog ditugasi mengimpor 1,6 juta ton beras agar stok akhir beras nasional bisa minimal 1,5 juta. Dari 1,6 juta itu, Bulog sudah menjalin kesepakatan dengan Vietnam 1,2 juta ton. Dari 1,2 juta ton, yang sudah ada kepastian dan kesepakatan harga sebanyak 900.000 ton, sisa 300.000 ton masih dalam taraf negosiasi, meski pemerintah Vietnam sudah memperhitungkannya dalam perhitungan stok nasional mereka. Sisa 400.000 ton akan dibeli dari Thailand. Sebanyak 100.000 ton sudah harus ada kesepakatan sekarang. Adapun 300.000 masih menunggu pembicaraan dan negosiasi.<sup>10</sup>

Bulog mengaku keputusan impor adalah wewenang pemerintah. Tapi Bulog juga tetap menyerap beras dari dalam negeri. Sebelumnya pemerintah memutuskan cadangan beras Bulog tak boleh kurang dari 2 juta ton.<sup>11</sup>

Beras impor yang datang ke Indonesia nantinya akan disimpan di gudang sebagai stok pemerintah dan selanjutnya akan dikeluarkan untuk memenuhi keperluan program Raskin dan operasi pasar.

### **3. Faktor Pendorong impor Beras**

10“ 7 Oktober Waktu Krusial Impor Beras”, dalam <http://bisniskeuangan.kompas.com/read/2011/10/06/16273988/7.Okttober.Waktu.Krusial.Impor.Beras>., diakses 16 February 2012

11“Indonesia Impor 1,57 Juta Ton Beras”, dalam <http://www.metrotvnews.com/read/newsvideo/2011/09/06/135472/Indonesia-Impor-1-57-Juta-Ton-Beras>., diakses 16 February 2012

Dari data yang dikeluarkan Badan Pusat Statistik menyebutkan bahwa, jumlah beras impor yang masuk ke Indonesia mencapai 1,4 juta ton. Kalangan eksportir beras diluar negeri tidak menginginkan pertumbuhan industri pertanian tanaman pangan berkembang pesat di Indonesia. Karena jika pertanian tanaman pangan Indonesia berkembang pesat karena didukung oleh kebijakan yang tepat, jelas peluang masuknya beras impor akan semakin sulit untuk melarang masuknya beras impor kedalam negeri masih sulit, mengingat produksi beras yang dihasilkan petani masih belum mampu memenuhi total kebutuhan konsumen didalam negeri yang diperkirakan mencapai sekitar empat juta ton pertahun.

Pada tahun 2005, pemerintah Indonesia mengeluarkan Kebijakan mengimpor beras sebanyak 69.900 ton, sementara pada tahun 2006 dengan alasan untuk memenuhi stok beras di perum bulog, pemerintah kembali mengeluarkan izin mengimpor beras sebanyak 110 ribu ton dan hingga batas waktu pengiriman beras realisasi hanya 83.100 ton. Sekitar akhir tahun 2005 data perum bulog menunjukkan stok beras yang dikuasai perum bulog diperhitungkan tidak akan mencukupi untuk keperluan penyaluran sampai awal tahun 2006. Untuk mengantisipasi menyusutnya stok beras di gudang bulog, pemerintah perlu segera mengimpor bahan pangan pokok tersebut agar Indonesia terhindar dari krisis beras awaltahun depan.

Table 1.3 Impor Beras Tahun 2007-2010

Sumber : Badan Pusat Statistik

Tahun	Jumlah	Cif value (US\$)
2007	1.406.847.570	467.719.374
2008	289.689.411	124.142.806
2009	250.473.149	108.153.251

2010	687.581.501	360.784.998

Impor beras dilakukan untuk memperkuat cadangan beras nasional, cadangan beras yang cukup diperlukan untuk meujudkan ketahanan pangan dalam rangka memenuhi hak masyarakat atas pangan. Memperkuat cadangan beras nasional melalui impor dilaksanakan secara rutin setiap tahunnya mengindikasikan bahwa Indonesia sudah tidak lagi berswasembada beras. Ketahanan pangan di wujudkan melalui impor beras menghasilkan suatu kebijakan yang rentan, yang selalu mengakibatkan pro dan kontra. Disatu sisi apabila pemerintah tidak mengimpor beras, Indonesia akan kekurangan cadangan beras nasional yang mengakibatkan dapat memicu timbulnya krisis pangan yang dampaknya dapat mengguncang stabilitas politik atau ekonomi Indonesia. Tetapi disisi lain, impor yang dilakukan oleh pemerintah tersebut berdampak terhadap para petani Indonesia.

### **C. Ketentuan Umum impor dan Peraturan Impor Beras**

#### **1. Ketentuan Umum Impor**

Dalam rangka mengantisipasi dampak liberalisasi dan Globalisasi perdagangan internasional yang berkembang pesat saat ini, serta untuk memberikan perlindungan bagi kepentingan ekonomi nasional dari pengaruh negative pasar global, peningkatan taraf hidup petani, serta mendorong terciptanya kondisi perdagangan dan pasar perdagangan dalam negeri yang sehat dan iklim usaha yang kondusif maka pemerintah melalui Departemen Perdagangan, menerbitkan Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 54/M-

DAG/per/10/2009 tanggal 09 oktober 2009 tetang ketentuan umum di bidang impor.<sup>12</sup>

Pokok ketentuan dalam permendag Nomor 54/M-DAG/per/10/2009, antara lain :

1. Impor hanya dilakukan oleh importer yang memiliki Angka Pengenal Importir (API). Namun importir tertentu dapat melakukan impor tanpa mempunyai API berdasar atas pertimbangan dan alasan yang ditetapkan oleh menteri.
2. Barang yang di impor harus dalam keadaan baru dan dalam hal tertentu menteri dapat menetapkan barang yang di impor dalam keadaan bukan baru berdasarkan peraturan perundang-undangan, kewenangan menteri atau usulan atau pertimbangan teknis dari instansi pemerintah lain.
3. Terhadap impor tertentu dapat ditetapkan pengaturan impor tersendiri, kecuali barang yang secara tegas dilarang untuk impor berdasarkan peraturan undang-undang
4. Pengaturan impor barang atas barang tertentu ditetapkan atas pertimbangan dan dalam rangka perlindungan keamanan, perlindungan konsumen, perlindungan kesehatan: yang berkaitan dengan manusia dan hewan dan tumbuh-tumbuhan. Perlindungan social, budaya dan moral masyarakat : perlindungan kepentingan pembangunan ekonomi nasional lainnya, termasuk peningkatan taraf hidup petani-produsen, penciptaan kondisi perdagangan dan pasar dalam negeri yang sehat dan iklim usaha yang kondusif, dan pelaksanaan peraturan perundang-undangan.
5. Pelaksanaan pengaturan impor atas barang tertentu dilakukan atas mekanisme pengakuan sebagai importer barang tertentu yang melakukan kegiatan impor untuk keperluan diperdagangkan atau di pindah tangankan, kepada pihak lain

---

<sup>12</sup>Permendag Nomor 54/M-DAG/per/10/2009

Permendag mengenai ketentuan umum impor dibuat sebagai upaya untuk meningkatkan penataan tertib impor. Dengan demikian perlu disempurnakan kembali ketentuan-ketentuan di bidang impor agar menjadi lebih transparan, efektif dan efisien serta berkesinambungan.

## **2. Pertaturan Impor Beras**

Berkaitan dengan komoditi beras maka di bawah ini akan dijelaskan mengenai beberapa kebijakan yang berhubungan dengan kebijakan tata niaga impor beras . kebijakan yang akan diterangkan merupakan amanat dari undang-undang No 7 Tahun 1996 tentang pangan dan peraturan pemerintah No 68 Tahun 2002 Tentang Ketahanan Pangan, sebagai peraturan pelaksanaan UU No 7 Tahun 1996. Kebijakan tersebut antara lain :

### **a. Intruksi Presiden (Inpres) Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2009 Tentang Kebijakan Perberasan**

Inpres ini menrangkan bahwa dalam kebijakan stabilitas ekonomi nasional dalam, meningkatkan pendapatan petani, peningkatan ketahanan pangan, dan pengembangan ekonomi pedesaan. Kebijakan perberasan dibuat sebagai akibat dari perkembangan nasional dan global dibidang pangan, khususnya perberasan. Berkaitan dengan impor beras, bahwa dalam menjaga kepentingan petani dan konsumen maka pemerintah menetapkan kebijakan impor beras secara terkendali. Impor beras dilakukan apabila ketresedian beras dalam negeri tidak tercukupi, untuk kepentingan memenuhi cadangan beras pemerintah, dan atau untuk menjaga stabilitas harga dalam negeri.

### **b. Peraturan Menteri Perdagangan Republik Indonesia Nomor 12/M-DAG/04/2008 Tentang Impor Dan Ekspor Beras**

Pertauran impor beras diterangkan dalam permendag Nomor 12/M-DAG/04/2008 tanggal 11 April tentang ketentuan impor dan ekspor beras. Permendag ini dibuat berdasarkan perhitungan bahwa beras merupakan komoditi yang strategis sebagai bahan pangan masyarakat Indonesia. Sehingga kegiatan

penyediaan, produksi, pengadaan dan distribusi beras menjadi sangat penting untuk ketahanan pangan, peningkatan pendapatan dan kesejahteraan petani beras, kepentingan konsumen, serta menciptakan kestabilan ekonomi nasional.<sup>13</sup>

Permendag ini mebagi impor menjadi 3 bagian :

1. Impor beras untuk keperluan stabilisasi harga, penanggulangan keadaan bahaya, masyarakat miskin dan kerawanan pangan adalah pengadaan beras dari luar negeri sebagai cadangan yang sewaktu-waktu dapat dipergunakan oleh pemerintah.
2. Impor beras untuk keperluan tertentu, adalah pengadaan beras dari luar negeri terkait dengan faktor kesehatan, konsumsi khusus atau segmen tertentu dan pengadaan benih serta untuk memenuhi kebutuhan bahan baku/penolong industri yang tidak atau belum sepenuhnya dapat dipenuhi dari sumber dalam negeri.
3. Impor beras hibah adalah pengadaan beras dari luar negeri oleh lembaga atau organisasi sosial atau badan pemerintah untuk diberikan kepada masyarakat Indonesia dan tidak diperjual belikan.

---

13 Permendag Nomor 12/M-DAG/04/2008