

IMPLEMENTASI KEBIJAKAN IMPOR BERAS: SUATU KRITIK

Nyoman Yudiarini

Dosen pada Fakultas Pertanian Universitas Dwijendra, Denpasar

ABSTRAKS

Kebijakan pemerintah untuk membuka impor beras, misalnya pada Oktober-Desember 2005, menunjukkan pemerintah tidak memahami kebutuhan petani. Beberapa kekeliruan terhadap kebijakan ini. Pertama, kebijakan yang berpihak pada petani belum dilakukan secara profesional. Kedua, pemerintah melakukan kebijakan impor beras pada saat produksi tidak bermasalah. Kebijakan impor ini jelas akan sangat merusak pasar di dalam negeri. Akhirnya petani menjadi korban pertama karena pendapatannya merosot drastis. Ketiga, pemerintah sudah tidak mampu membuat kebijakan yang baik dalam mendukung keberlangsungan hidup petani, tetapi malah membuat kebijakan impor beras, yang merusak kesejahteraan petani. Pemerintah sebaiknya dan wajib mampu meningkatkan produktivitas dan produksi padi nasional, yaitu dengan melakukan promosi pengembangan sistem dan usaha agribisnis berbasis usahatani padi.

ABSTRACTS

Government policy on rice import (October-December 2005) showed that the needs of farmers are not fully concerned by government. Some failures of this policy are: unprofessional policy in focusing on farmers' needs; government did import at the time when there is no problem on rice production (this influence the price of rice was drastically drop); and government does not afford to have good policy in supporting the welfare of farmers. Therefore, the government should and must be able to increase productivity of rice at the national level by promoting the system of agribusiness on the basis of rice.

I. PENDAHULUAN

Di Indonesia, sasaran kebijakan pangan yang merupakan bagian dari sasaran pembangunan nasional adalah mencakup: (i) aspek kecukupan, yaitu meningkatkan produksi pangan sampai dapat mencukupi kebutuhan dalam negeri; (ii) aspek pendapatan, yaitu meningkatkan pendapatan petani tanaman pangan; (iii) aspekstabilisasi harga, yaitu mengendalikan kecukupan pangan sehingga tersedia di seluruh wilayah dalam waktu dan jumlah yang cukup serta dalam batas harga yang layak bagi masyarakat; dan (iv) aspek gizi, yaitu memperbaiki mutu produksi pangan (Amang dan Husein, 1999).

Keberhasilan banyak negara Asia Timur dan Asia Tenggara dalam mempertahankan pertumbuhannya terlihat dari upaya kemampuannya untuk menyediakan pangan yang cukup, khususnya beras dari produksi sendiri kepada penduduknya yang terus bertambah (Amang dan Husein, 1999). Mengingat beras merupakan makanan pokok bagi sebagian penduduk negara-negara di Asia, maka diperlukan adanya perhatian yang serius dari pemerintah, termasuk di Indonesia. Timmer (1992) menyebutkan bahwa negara-negara yang paling berhasil menjaga stabilisasi harga adalah negara yang paling berhasil menjaga stabilisasi harga adalah negara yang paling berkembang perekonomiannya.

Bagi Indonesia, termasuk negara-negara di Asia lainnya, beras merupakan komoditas unik karena memiliki beberapa karakteristik, seperti: (i) 90 % produksi dan konsumsi beras dilakukan di Asia, hal berbeda dengan jagung dan gandum diproduksi oleh banyak negara di dunia; (ii) beras yang dipasarkan di pasar dunia tipis (*thin market*) yaitu antara 4-5 % dari total produksi yang berbeda dengan komoditas lainnya seperti gandum sebesar 20%, jagung sebesar 15 %, dan kedelai 30% (Dawe, 1977; dan Tsujii, 1998). Volume beras yang diperdagangkan pada umumnya merupakan kelebihan atau sisa konsumsi dalam negeri.

Amang dan Husein (1999) mengatakan bahwa pemerintah pada sejak September 1998 telah memberlakukan kebijakan meliberalisasi komoditas beras, sementara masyarakat kita umumnya sedang berada dalam situasi yang sulit karena tingginya tingkat pengangguran, menurunnya pendapatan riil dan jumlah orang miskin terus bertambah, sehingga beresiko tinggi pada ketahanan pangan tingkat rumah tangga khususnya beras. Selain itu, perubahan kebijakan yang menonjol adalah penghapusan monopoli impor beras Bulog, para swasta memperoleh perlakuan yang sama dengan Bulog untuk mengimpor beras. Kebijakan ini diikuti dengan penghapusan hampir semua subsidi harga input, khususnya pupuk kimia. Lebih lanjut, disebutkan bahwa selama kurun waktu 10 tahun terakhir, Indonesia sebagai *net importer* untuk komoditas beras. Misalnya pada tahun 1998, impor beras Indonesia mencapai 5,8 juta ton dan merupakan impor terbesar selama 30 tahun terakhir. Dengan kekuatan monopolinya, Bulog dapat membuat harga beras dalam negeri yang lebih stabil dari pengaruh harga beras di pasar luar negeri yang tidak stabil.

Pada saat bersamaan, pemerintah tetap memberlakukan kebijakan harga dasar (*floor price*) gabah yang menarik untuk melindungi petani, sehingga mereka terangsang untuk berproduksi dan menggunakan teknologi anjuran guna meningkatkan produktivitasnya yang selanjutnya meningkatkan suplai beras di dalam negeri. Berdasarkan catatan disebutkan bahwa terdapat sekitar 18 juta keluarga petani pangan yang terlindungi, dimana 49 % di antaranya adalah petani yang menguasai lahan rata-rata seluas 0,24 ha. Sementara itu, kebijakan harga tertinggi (*ceiling price*) diberlakukan untuk melindungi konsumen, terutama pada musim paceklik.

Pertumbuhan produksi padi 2001-2006 sebesar 0,9% merupakan angka terkecil dibandingkan periode-periode sebelumnya. Namun, kenaikan ini tidak mampu mengimbangi kenaikan konsumsi beras yaitu sebesar 2% pertahun yang mengakibatkan Indonesia harus impor beras rata-rata 2 juta ton pertahun (BPS,2006). Kebijakan pengaturan impor beras sebenarnya merupakan bagian dari implementasi kebijakan perberasan nasional yang komprehensif, sebagaimana tercantum di dalam Inpres No 9 Tahun 2002 tentang Penetapan Kebijakan Perberasan. Inpres No 9/2002 bertujuan untuk meningkatkan pendapatan petani dan ketahanan pangan nasional melalui komponen-komponen kebijakan sebagai berikut: (a) kebijakan

peningkatan produktivitas dan produksi padi/beras nasional, (b) kebijakan pengembangan diversifikasi kegiatan ekonomi petani padi, (c) kebijakan harga pembelian gabah/beras oleh pemerintah, (d) kebijakan impor beras yang melindungi produsen dan konsumen, dan (e) kebijakan pemberian jaminan penyediaan dan penyaluran beras untuk kelompok masyarakat miskin dan rawan pangan. Secara umum kebijakan impor beras ditujukan untuk mengatasi masalah pasokan beras dalam negeri dan sekaligus sebagai penyangga (*buffer stock*).

II. KRITIK KEBIJAKAN IMPOR BERAS

Dalam implementasinya, langkah pemerintah memberlakukan kebijakan impor beras merupakan suatu hal yang kontraproduktif bagi upaya meningkatkan kesejahteraan petani dan membangun sektor pertanian yang tangguh. Hilal (2006) mengatakan bahwa:

"Ini sudah ada nuansa politis. Ini kemenangan kelompok yang pro impor. Kelihatannya beliau (SBY) hanya melihat data-data yang diberikan Bulog. Menurutnya, langkah-langkah dan sinyalemen untuk mengimpor beras terlihat dengan skenario kelangkaan pupuk. "Sudah ada gerakan-gerakan tertentu yang mengarahkan untuk mengimpor beras". Ia menambahkan, kenaikan harga beras beberapa hari ini hanyalah kenaikan instant. Sebab, dengan kenaikan itu seolah-olah ada kesan persediaan beras dalam negeri tidak mencukupi. Parahnya lagi, Bulog telah mengultimatum Departemen Pertanian (Deptan) bahwa kebutuhan beras nasional harus dipenuhi paling lambat 5 Januari 2005. "Ini skenario yang ditempuh untuk meyakinkan pemerintah. Langkah pemerintah yang menyetujui impor beras, menurutnya, akan menambah penderitaan petani lokal.

Kebijakan pemerintah untuk membuka impor beras, misalnya pada Oktober-Desember 2005, menunjukkan pemerintah tidak memahami kebutuhan petani. Langkah itu sebenarnya telah melukai petani dan pasti berdampak buruk terhadap harga. Wacana ini pun sudah mulai menurunkan harga padi di tingkat petani. Ini berarti revitalisasi pertanian yang telah dicanangkan Presiden tampaknya hanya sekadar retorika belaka. Implementasinya tidak ada, bahkan rencana implementasinya sekalipun tidak jelas. Atau dengan kata lain, petani masih belum dibantu dengan kebijakan pemerintah baik yang berpihak secara langsung maupun tidak langsung. Kebijakan pembukaan impor beras jelas sangat tidak berpihak kepada petani dan inkonsisten dengan semangat revitalisasi pertanian. Petani sangat dirugikan dengan kebijakan tersebut karena akan merusak pasar beras di dalam negeri, sekaligus merusak pendapatan petani. Pertanyaan yang muncul, apakah memang kebijakan pemerintah untuk membuka kran impor beras itu benar-benar dengan perhitungan dan pengetahuan yang matang?

Amang dan Husein (1999) bahkan menyebutkan bahwa sangat dimungkinkan terjadinya ketidakbenaran di dalam menghitung produksi gabah dan beras dalam negeri termasuk dengan kebutuhan atau konsumsi penduduk. Ini berarti juga bahwa di Indonesia belum tersedia database perberasan yang memberikan informasi factual mengenai produksi, produktivitas, dan konsumsi di setiap wilayah/daerah di Indonesia dan pada periode waktu tertentu. Ketiadaan database ini dapat memungkinkan terjadi kesalahan perhitungan, sehingga dengan mudah "diplintir" untuk segera melakukan impor beras.

Kecurigaan muncul di mana kebijakan ini tampaknya lebih merupakan hasil lobi pengusaha importir beras di sekitar kekuasaan. Aroma perburuan rente ekonomi dalam kasus ini. Sebenarnya kebijakan impor beras yang dilakukan oleh pemerintah berpotensi untuk merusak petani, kemudian mengerdilkan petani. Dampak dari kebijakan impor tersebut akan merusak pasar di dalam negeri, menurunkan harga gabah di tingkat petani, dan menurunkan tingkat pendapatannya.

Dengan demikian terdapat beberapa kekeliruan terhadap kebijakan ini. Pertama, kebijakan yang berpihak pada petani belum dilakukan secara profesional. Banyak hal yang sederhana tidak dilakukan atau sengaja tidak dilakukan karena kelemahan kelembagaan dan kepemimpinan di tingkat kabinet, subsidi pupuk, dukungan benih, irigasi, pasar desa, sarana prasarana lain, dan penyuluhan. Dahulu elemen-elemen kebijakan ini dilakukan oleh pemerintah tetapi sekarang tidak ada kendaraan kelembagaan dan kebijakan untuk memenuhi kebutuhan petani dalam hal kebutuhan untuk produksinya. Ini menunjukkan bahwa pemerintah lemah dalam hal kebijakan pertanian, meskipun sudah ada wacana revitalisasi pertanian. Akan tetapi, wujud konkretnya tidak ada. Semua elemen-elemen kebijakan pertanian itu merupakan kebijakan pemerintah, yang harus dilakukan karena petani adalah golongan masyarakat yang paling memerlukan uluran tangan kebijakan pemerintah. Meskipun kebijakan revitalisasi pertanian tidak dikerjakan oleh pemerintah, tetapi wujud kebijakan dasar tersebut harus ada.

Kedua, pemerintah melakukan kebijakan impor beras pada saat produksi tidak bermasalah. Kebijakan impor ini jelas akan sangat merusak pasar di dalam negeri. Akhirnya petani menjadi korban pertama karena pendapatannya merosot drastis. Ketiga, pemerintah sudah tidak mampu membuat kebijakan yang baik dalam mendukung keberlangsungan hidup petani, tetapi malah membuat kebijakan impor beras, yang merusak kesejahteraan petani. Inilah ironi pemerintahan yang tidak mampu berbuat untuk petani malah membuat kebijakan yang menyudutkan posisi petani.

Impor beras memberikan beberapa konsekuensi yang merugikan bagi petani dan perekonomian nasional:

- a. Menurunnya harga beras yang berdampak pada turunnya harga gabah di tingkat petani;
- b. Disinsentif bagi petani untuk meningkatkan produktivitas padi;
- c. Mengurangi cadangan devisa; dan
- d. Ketergantungan bangsa Indonesia terhadap pangan dari luar negeri

Berkenaan dengan kritik terhadap impor beras yang berkelanjutan, maka pemerintah sebaiknya dan wajib mampu meningkatkan produktivitas dan produksi padi nasional, yaitu dengan melakukan promosi pengembangan sistem dan usaha agribisnis berbasis usahatani padi. Berbagai program promosi yang dilaksanakan secara berkelanjutan adalah sebagai berikut:

- (a) Pengembangan infrastruktur mendukung usahatani padi dan peningkatan akses petani terhadap sarana produksi dan sumber permodalan;
- (b) Peningkatan mutu intensifikasi usahatani padi dengan menggunakan teknologi maju;
- (c) Melaksanakan ekstensifikasi lahan pertanian terutama di luar Jawa; dan
- (d) Peningkatan akses petani terhadap sarana pengolahan pasca panen dan pemasaran.

Selain itu, sangat diperlukan adanya kebijakan yang implementatif khususnya mengenai pembelian gabah oleh pemerintah apakah melalui BULOG atau Perusahaan Umum Daerah dengan harga yang “sangat layak” bagi petani guna mendorong atau merangsang petani untuk berusahatani secara intensif dan mampu meningkatkan pendapatan atau kesejahteraan para petani. Sementara itu, di sisi lain pemerintah wajib menjaga harga beras sehingga tidak merugikan konsumen termasuk petani itu sendiri. Dalam upaya untuk menjamin keberlangsungan pengelolaan usahatani padi karena diusahakan di alam terbuka yang sangat rentan terhadap pengaruh buruk lingkungan, maka pemerintah juga perlu mengambil kebijakan berupa asuransi pertanian. Asuransi pertanian ini dimaksudkan untuk memberikan jaminan atau rasa aman bagi petani jika tanaman padi yang diusahakannya mengalami gagal panen sebagai akibat bencana alam, serangan hama dan penyakit dan lain sebagainya.

Kebijakan-kebijakan tersebut di atas haruslah dilakukan secara sinergis karena satu kebijakan dengan kebijakan lainnya sangat berkaitan. Jika dilakukan secara parsial, maka tujuan untuk meningkatkan kesejahteraan para petani akan menjadi terhambat atau bisa dikatakan akan sia-sia. Kebijakan-kebijakan tersebut di atas tentunya akan memberikan pengaruh yang positif terhadap peningkatan produktivitas dan produksi gabah dan beras nasional, sehingga tidaklah tidak mungkin bangsa Indonesia akan menjadi negara pengekspor beras. Ini berarti, impor beras sudah tidak akan terdengar lagi di Indonesia.

III. PENUTUP

Kebijakan pengaturan impor beras merupakan bagian dari implementasi kebijakan perberasan nasional, sebagaimana tercantum di dalam Inpres No 9 Tahun 2002 tentang Penetapan Kebijakan Perberasan. Inpres No 9/2002 bertujuan untuk meningkatkan pendapatan petani dan ketahanan pangan nasional melalui komponen-komponen kebijakan sebagai berikut: (a) kebijakan peningkatan produktivitas dan produksi padi/beras nasional, (b) kebijakan pengembangan diversifikasi kegiatan ekonomi petani padi, (c) kebijakan harga pembelian gabah/beras oleh pemerintah, (d) kebijakan impor beras yang melindungi produsen dan konsumen, dan (e) kebijakan pemberian jaminan penyediaan dan penyaluran beras untuk kelompok masyarakat miskin dan rawan pangan.

Kritik terhadap kebijakan ini menunjukkan bahwa kebijakan impor merupakan suatu hal yang kontraproduktif bagi upaya meningkatkan kesejahteraan petani dan membangun sektor pertanian yang tangguh. Revitalisasi pertanian yang telah dicanangkan Presiden tampaknya hanya sekedar retorika belaka. Implementasinya tidak ada, bahkan rencana implementasinya sekalipun tidak jelas. Berarti petani masih belum dibantu dengan kebijakan pemerintah baik yang berpihak secara langsung maupun tidak langsung. Kebijakan pembukaan impor beras jelas sangat tidak berpihak kepada petani dan inkonsisten dengan semangat revitalisasi pertanian.

Terdapat beberapa kekeliruan terhadap kebijakan ini. Pertama, kebijakan yang berpihak pada petani belum dilakukan secara profesional. Kedua, pemerintah melakukan kebijakan impor beras pada saat produksi tidak bermasalah. Kebijakan impor ini jelas akan sangat merusak pasar di dalam negeri. Akhirnya petani menjadi korban pertama karena pendapatannya merosot drastis. Ketiga, pemerintah sudah tidak mampu membuat kebijakan yang baik dalam mendukung keberlangsungan hidup petani, tetapi malah membuat kebijakan impor beras, yang merusak kesejahteraan petani.

DAFTAR PUSTAKA

- Amang, Bedu dan Husein, M. Sawit. 1999. *Kebijakan Beras dan Pangan Nasional*. Jakarta: IPB Press.
- Dawe, D. 1997. Should Asia Move to Free Trade in Rice?, dalam Sitonga, dkk (eds), 30 Tahun Peran Bulog dalam Ketahanan Pangan . Jakarta: Bulog.
- Hilal, Syamsu. 2006. Kebijakan Impor Beras Sudah Didesain Sejak Awal. <http://www.erasuslim.com/berita/nasional/syamsu-hilal-kebijakan-impor-beras-sudah-didesain-sejak-awal.htm>
- Timmer, CP. 1992. *Agriculture and the State: Growth, Employment, an Poverty in Developing Countries*. Ithaca: Cornell University Press.
- Tsuji, H. 1998. *An Economic Study of Characteristics of The International and National Rice Market and Policies*. Kyoto: Kyoto University.