

## I. PENDAHULUAN

### 1.1. Latar Belakang

Sejak dahulu hingga kelak dikemudian hari tidak bisa dipungkiri bahwa manusia memerlukan makanan untuk bertahan hidup. Hanani (2012) menyatakan bahwa pangan merupakan salah satu kebutuhan dasar manusia sehingga pemenuhannya menjadi salah satu hak asasi yang harus dipenuhi secara bersama-sama oleh negara dan masyarakatnya. Salah satu cara untuk mempertahankan pertumbuhan ekonomi menurut Amang *et al.* (1999) adalah dengan memecahkan masalah ketahanan pangan (*food security*).

Kebutuhan akan pangan dapat dipenuhi melalui bahan makanan pokok yang dihasilkan oleh sektor pertanian dan mengandung banyak karbohidrat seperti padi, jagung, umbi-umbian dan gandum. Komoditi tersebut di dalam perekonomian Indonesia masuk ke dalam subsektor pangan. Komoditi pangan yang sangat penting bagi bangsa Indonesia adalah beras karena beras merupakan bahan pangan dan sumber kalori utama bagi sebagian besar bangsa Indonesia, dimana menurut Badan Ketahanan Pangan Kementerian Pertanian RI (2012) bahwa kontribusi beras dalam kelompok padi-padian sebesar 996 kkal/kap/hari atau mencapai 80,6% terhadap total energi padi-padian (1.236 kkal/kap/hari) pada tahun 2011.

Beras telah menjadi komoditas yang strategis dalam kehidupan bernegara di Indonesia, dimana selain sebagai sumber pangan pokok bangsa Indonesia beras juga menjadi sumber penghasilan bagi masyarakat Indonesia yang mayoritas adalah petani dan juga untuk memenuhi kebutuhan hidup sehari – hari bagi jutaan penduduk. Berdasarkan Program Peningkatan Beras Nasional atau yang lebih dikenal dengan P2BN (2012) menyatakan bahwa beras juga merupakan komoditas politik yang sangat strategis karena keberadaannya yang tidak dapat digantikan oleh komoditas lain dan harus dalam jumlah yang memadai, sehingga produksi beras dalam negeri menjadi tolok ukur ketersediaan pangan bagi Indonesia. Meskipun pemerintah telah mengupayakan diversifikasi pangan, namun sampai saat ini belum mampu mengubah preferensi penduduk terhadap

bahan pangan beras. Oleh karena itu, ketersediaan beras harus selalu terjaga, berkelanjutan, bahkan harus ditingkatkan.

Ketahanan pangan terdiri dari tiga sub sistem utama yaitu ketersediaan (*Food Availability*), akses (*Food Access*), dan penyerapan pangan (*Food Utilization*) (Hanani, 2012). Dalam hal keterjangkauan beras, saat ini pemerintah sedang dihadapkan pada suatu dilema. Dari sisi konsumen, mereka mengharapkan harga beras yang murah. Terlebih lagi dengan proporsi pengeluaran beras terhadap pendapatan yang cukup tinggi dan tingkat konsumsi yang merata dengan jumlah yang terus meningkat dari tahun ke tahun (Mulyana, 1998). Sumodiningrat (2000) dalam Tambunan (2001) membuat prediksi kebutuhan beras nasional seperti pada Tabel 1.

Tabel 1. Prediksi Kebutuhan Beras Nasional Tahun 1971-2091

| Tahun | Jumlah Penduduk (Juta Jiwa) | Kebutuhan (Juta Ton) |
|-------|-----------------------------|----------------------|
| 1971  | 120                         | 17,280               |
| 1981  | 151                         | 21,774               |
| 1991  | 186                         | 26,784               |
| 2001  | 218                         | 35,280               |
| 2011  | 245                         | 39,168               |
| 2021  | 272                         | 42,768               |
| 2031  | 297                         | 45,072               |
| 2041  | 313                         | 45,072               |
| 2051  | 322                         | 46,368               |
| 2061  | 325                         | 46,800               |
| 2071  | 325                         | 46,800               |
| 2081  | 325                         | 46,800               |
| 2091  | 326                         | 46,994               |

Sumber : Lembaga Demografi Universitas Indonesia (*dalam* Tambunan, 2001).

Prediksi ini didasarkan pada asumsi : (1) setiap penduduk mengkonsumsi 144 Kg/Orang/Tahun, (2) seluruh penduduk mengkonsumsi beras dan (3) Indonesia tetap dengan luasan dan penduduk yang relatif sama, berarti bahwa berubahnya propinsi Timor-Timor menjadi negara tidak mengubah besarnya wilayah dan penduduk Indonesia setiap tahunnya. Menurut Kompas (2012) asumsi diatas tidak jauh berbeda dengan kondisi tingkat konsumsi penduduk Indonesia saat ini yakni pada tahun 2012, bahwa setiap orang di Indonesia mengkonsumsi beras setiap tahun sebesar 139,5 Kg.

Berdasarkan Tabel 1 dapat diketahui bahwa kebutuhan beras untuk penduduk Indonesia sangat besar. Semakin lama kebutuhan beras nasional

semakin meningkat seiring dengan meningkatnya jumlah penduduk. Hal tersebut menjadi catatan penting untuk petani Indonesia agar mampu meningkatkan produksi beras nasional. Sementara dilain pihak, petani sebagai produsen beras juga mengharapkan agar harga beras cukup tinggi sehingga mereka bisa mendapatkan keuntungan yang layak. Tingkat keuntungan yang wajar bagi petani sangat diperlukan karena hal tersebut akan menjadi insentif bagi petani untuk terus melakukan usahatani padi dan mendukung kebijakan swasembada beras.

Sumber pemenuhan atas permintaan beras di Indonesia dilakukan dengan 2 cara yakni pemenuhan oleh produksi domestik dan melalui impor beras, keputusan Indonesia untuk impor beras dilakukan jika terjadi defisit penawaran akan beras. Indonesia menjadi salah satu negara pendiri dari Organisasi Perdagangan Dunia atau *World Trade Organization* (WTO) sejak 1 Januari 1995. Dalam Prosedur Notifikasi WTO Tahun 2011 disebutkan bahwa sebagai salah satu negara pendiri sekaligus anggota, Indonesia beserta negara-negara anggota lainnya berhak untuk membuat kebijakan perdagangan guna mengatur dan membuat sendiri peraturan pelaksanaan perdagangan dalam rangka memperluas, mempertahankan dan mengamankan hak-hak atas akses pasar ekspor di seluruh anggota WTO sebagai pengamanan akses pasar domestik serta menetapkan pedoman pembuatan kebijakan mengenai tata cara perlindungan dan pengamanan konsumen dan industri dalam negeri dari persaingan dengan produk impor, salah satunya yakni mengenai kebijakan yang mengatur impor beras atau yang disebut juga sebagai kebijakan proteksi yang terdiri dari kebijakan tarif dan non tarif.

## 1.2. Rumusan Masalah

Sebagai salah satu negara produsen beras di dunia (FAO, 2012), Indonesia seharusnya mampu memenuhi kebutuhan konsumsi domestiknya. Mengingat beras merupakan bahan makanan pokok bagi hampir seluruh penduduk domestik. Adapun usaha pemenuhan kebutuhan konsumsi dapat ditempuh oleh pemerintah melalui dua cara yaitu melalui produksi domestik dan impor.

Pemenuhan dari produksi domestik telah dilakukan dengan berbagai cara dan melalui berbagai kebijakan, tetapi hasil yang diperoleh kurang optimal. Hal tersebut terbukti dengan adanya fakta bahwa terdapat selisih antara jumlah produksi dan konsumsi beras Indonesia, dimana jumlah produksi beras setiap

tahun menunjukkan angka yang lebih kecil dari pada konsumsi beras total setiap tahunnya. Rata-rata produksi beras dan konsumsi total beras setiap tahun berturut-turut adalah 34,26 juta ton dan 36,12 juta ton (USDA, 2010).

Sumber pemenuhan beras lainnya yaitu melalui impor. Kebijakan impor beras sebenarnya sangat membantu jika jumlah dan waktunya tepat. Mengingat dari sisi ekonomi, harga beras impor jauh lebih murah dibanding harga beras domestik, namun jika kebutuhan akan beras digantungkan penuh dari impor maka akan mengganggu kemandirian pangan suatu negara sehingga perlu kebijakan-kebijakan untuk mengurangi dampak negatif adanya impor beras.

Kebijakan proteksi terbagi atas dua yang salah satunya adalah kebijakan tarif impor dan restriksi nontarif. Dalam Inpres No. 9 Tahun 2002 tertuang bahwa kebijakan tarif impor ini merupakan salah satu upaya pemerintah untuk mengurangi ketergantungan impor beras sehingga dapat melindungi petani sekaligus melindungi konsumen dalam negeri. Salah satu cara yang ditempuh dalam kebijakan tarif impor adalah mengatur penetapan tarif impor.

Pasca penandatanganan perjanjian pertanian WTO tahun 1995, ekonomi beras Indonesia cenderung makin terpuruk karena membanjirnya impor. Liberalisasi perdagangan beras dilakukan dengan pembebasan bea masuk impor sampai 0% (Firdaus, 2008). Kemudian pada tahun 2000 pemerintah Indonesia sudah menempuh kebijakan proteksi terhadap pertanian padi nasional. Kebijakan yang dimaksud dalam Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia No. 117/PMK.011/2012 adalah penetapan tarif sebesar Rp. 450 per kg. Namun kebijakan tarif tersebut masih belum cukup mampu membendung impor yang jumlahnya masih sangat besar sehingga belum berhasil mengangkat harga beras di pasar domestik (Hadi dan Wiryono, 2005).

Ketergantungan secara terus menerus kepada negara-negara pengekspor beras utama di dunia akan merugikan posisi ekonomi Indonesia. Tingginya volume impor juga secara langsung akan berpengaruh terhadap turunnya harga beras domestik. Sesuai dengan konsep permintaan dan penawaran bahwa jika semakin banyak jumlah impor maka harga beras domestik semakin turun. Kondisi ini dikhawatirkan akan mempengaruhi petani untuk mengurangi bahkan

menghentikan produksi beras dan akan beralih untuk melakukan budidaya komoditas lain yang mempunyai insentif lebih besar.

Sehubungan dengan latar belakang dan permasalahan yang dihadapi, maka dapat dirumuskan permasalahan yang akan dianalisis dalam penelitian ini, yaitu:

1. Bagaimana perkembangan perberasan Indonesia?
2. Bagaimana dampak kebijakan tarif impor beras terhadap produksi beras nasional?
3. Bagaimana dampak kebijakan tarif impor beras terhadap permintaan impor beras Indonesia?
4. Bagaimana dampak kebijakan tarif impor beras yang diterapkan oleh pemerintah Indonesia terhadap tingkat kesejahteraan masyarakat?

### **1.3. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah di atas, maka penelitian ini dilakukan dengan tujuan :

1. Mendeskripsikan perkembangan perberasan Indonesia.
2. Menganalisis dampak kebijakan tarif impor beras terhadap produksi beras nasional.
3. Menganalisis dampak kebijakan tarif impor beras terhadap permintaan beras nasional.
4. Mengetahui dampak kebijakan tarif impor beras yang diterapkan oleh pemerintah Indonesia terhadap tingkat kesejahteraan masyarakat.

### **1.4. Kegunaan Penelitian**

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan informasi dan masukan kepada:

1. Penulis, penelitian ini berguna untuk melatih kemampuan penulis dalam menganalisis masalah sesuai dengan pengetahuan yang diperoleh selama kuliah dan menambah pengetahuan penulis mengenai produksi beras nasional.
2. Pemerintah, penelitian ini diharapkan dapat menjadi masukan dan informasi bagi pemerintah dalam membuat kebijakan yang berhubungan dengan

peningkatan produksi beras nasional dan peningkatan kesejahteraan masyarakat pada umumnya dan petani padi khususnya serta mengurangi ketergantungan terhadap impor beras.

3. Peneliti–peneliti, penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan rujukan dan bahan pertimbangan untuk penelitian selanjutnya.
4. Sebagai sumber informasi dan referensi untuk menambah pengetahuan bagi pembaca.

