

## **I. PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang Masalah**

Indonesia merupakan negara yang sebagian besar masyarakatnya bertopang pada sektor pertanian sebagai mata pencaharian. Akan tetapi, petani Indonesia bukanlah merupakan mereka yang tingkat kesejahteraannya tinggi. Mereka merupakan orang-orang yang masih miskin dan terpinggirkan. Mereka sering dirugikan oleh masalah kebijakan perberasan yang dilakukan oleh pemerintah dan masalah sosial ekonomi lain yang mereka hadapi sebagai petani. Kebutuhan pangan nasional memang dapat dipenuhi dari produksi dalam negeri dan impor. Namun, karena jumlah penduduk Indonesia terus bertambah dan tersebar di banyak pulau, maka ketergantungan akan pangan impor menyebabkan rentannya ketahanan pangan, sehingga berdampak terhadap berbagai aspek kehidupan termasuk sosial, ekonomi, dan bahkan politik.

Pangan merupakan hal yang paling mendasar dalam pemenuhan kebutuhan dan kemampuan suatu negara dan bangsa bertahan dalam eksistensinya, yaitu dalam perwujudan ketahanan nasional. Pangan itu berbicara terpenuhi atau tidaknya kebutuhan paling mendasar bagi rakyat dalam suatu negara dan berimplikasi secara luas ke wilayah ekonomi, sosial, dan politik yang nantinya

akan berdampak kepada stabilitas negara. Seperti yang dikatakan Soekarno, presiden pertama Indonesia bahwa pangan merupakan soal mati-hidupnya suatu bangsa, apabila kebutuhan pangan rakyat tidak dipenuhi maka malapetaka. Oleh karena itu, perlu usaha secara besar-besaran, radikal dan revolusioner untuk memenuhi kebutuhan pangan (ketahanan pangan). Berdasarkan pendapat tersebut diketahui bahwa masalah pemenuhan pangan masyarakat, dalam hal ini beras adalah hal yang paling mendasar dalam konteks kesejahteraan masyarakat, sehingga menjadi pekerjaan pemerintah dalam menyelesaikan permasalahan ketahanan pangan.

Cita-cita kemerdekaan bangsa Indonesia tertuang dengan jelas dalam pembukaan Undang-Undang Dasar 1945, yaitu antara lain mewujudkan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia.<sup>1</sup> Kesejahteraan umum bagi seluruh rakyat mencakup berbagai indikator, baik yang bersifat material maupun spiritual. Kebutuhan material yang paling mendasar dan penting dari manusia adalah kebutuhan akan pangan disamping sandang dan papan yang dapat diklasifikasikan sebagai kebutuhan primer. Terpenuhinya berbagai kebutuhan tersebut akan mengantar pada kondisi terwujudnya kesejahteraan rakyat. Namun demikian, cita-cita mulia yang dirumuskan oleh para pendiri bangsa tersebut hingga sekarang belum terpenuhi secara menyeluruh.

Pemenuhan hak pangan dan kelangsungan hidup rakyat bergantung kepada sistem perberasan yang menjadi penentu sistem pangan nasional, sehingga dapat dikatakan sistem perberasan juga merupakan salah satu penentu stabilitas

---

<sup>1</sup> Alinea 4 Undang-Undang Dasar 1945.

ekonomi dan politik negara Indonesia. Hampir semua pemerintah di dunia, baik di negara berkembang maupun negara maju, selalu melakukan kontrol dan intervensi terhadap komoditas pangan strategi seperti beras untuk ketahanan pangan dan stabilitas politik lewat kebijakan-kebijakan publik. Demikian pula halnya dengan Indonesia, intervensi pemerintah dalam sistem perberasan nasional khususnya peningkatan produksi padi telah dilakukan sejak awal Indonesia merdeka.

Perberasan hingga saat ini masih merupakan persoalan yang cukup rumit dan belum dapat terselesaikan secara tuntas. Padahal Indonesia pernah tercatat dan dikenang dunia atas pencapaian swasembada beras sekitar 3 kali periode, yaitu pada tahun 1984, 2004, dan 2008. Saat ini, Indonesia masuk daftar panjang sebagai salah satu negara yang mengimpor beras, bahkan dilakukan sejak era reformasi. Selama 1998–2003, Indonesia dan Filipina bergantian menempati negara pengimpor beras terbesar.<sup>2</sup> Jika ini terus menerus berlangsung dan tidak ada penyelesaian dari persoalan tersebut, maka Indonesia akan terus mengimpor beras dan dikenal sebagai salah satu negara pengimpor beras terbesar. Salah satu yang paling ditakuti oleh setiap negara, tidak terkecuali Indonesia sebagai negara yang sedang berkembang dan juga sekalipun itu negara maju, adalah terjadinya krisis pangan. Sedikit mengungkit masa lalu, dunia pernah mencatat pada tahun 1984 Indonesia mencapai swasembada beras. Pencapaian itu adalah prestasi besar bagi suatu negara dengan jumlah penduduk yang sangat besar, yaitu peringkat kelima terbesar di dunia saat itu. Akan tetapi justru sekarang berbanding terbalik, Indonesia menjadi salah satu negara yang mengimpor beras dalam jumlah yang tidak sedikit.

---

<sup>2</sup> <http://www.setkab.go.id/artikel-8227-.html> Diakses pada tanggal 13 Mei 2013.

Berbagai penelitian yang dilakukan menunjukkan bahwa secara umum tingkat penghidupan masyarakat Indonesia masih rendah, terlebih jika dibandingkan dengan negara-negara lain di dunia. Salah satu penilaian yang menyeluruh tentang kualitas hidup dilakukan oleh UNDP yang dilaporkan dalam *National Human Development Report (NHDR)*.<sup>3</sup> Indonesia menempati urutan ke 126 dari seluruh negara di dunia pada tahun 2002 dan pada tahun 2003 merosot ke urutan 152. Urutan tersebut mengenai kualitas hidup masyarakat Indonesia yang masih rendah. Peringkat Indonesia yang masih belum memuaskan dan justru menurun ini menunjukkan bahwa kondisi kehidupan masyarakat juga masih relatif belum baik dan cenderung menurun. Hal ini juga mencerminkan berbagai kebijakan dan program pembangunan nasional belum mampu memberi perlindungan dan jaminan kesejahteraan yang memadai bagi seluruh rakyat. Keadaan ini dipengaruhi berbagai faktor internal dalam negeri maupun pengaruh perkembangan politik ekonomi global.

Meskipun Indonesia dikenal sebagai negara agraris dan sebagian besar penduduknya adalah bermata pencaharian sebagai petani, tetapi pada kenyataannya bahwa BULOG (Badan Urusan Logistik) tidak dapat memenuhi stok beras dalam negeri, serta ancaman musim kemarau, ataupun dari kelangkaan beras di pasaran. Selain itu, Indonesia juga masuk dalam urutan sebagai negara dengan kualitas hidup masyarakatnya yang rendah. Stok beras nasional yang menipis, maka Indonesia mengimpor beras dari negara tetangga, yaitu Vietnam dan Thailand. Akan tetapi, di sinilah petani yang banyak menjadi korbannya

---

<sup>3</sup> *National Human Development Report (NHDR)* dibuat pertama kali untuk Indonesia pada tahun 2002 dan menjadi pedoman Pemerintah Indonesia dalam merumuskan berbagai kebijakan nasional yang berkaitan dengan kesejahteraan rakyat.

mulai dari kesejahteraan mereka rendah menjadikan produksi beras juga ikut menurun. Indonesia yang mengimpor beras secara besar-besaran, untuk membantu petani agar tidak terus menerus mengalami kerugian akibat pengimporan tersebut, oleh karena itu pemerintah membuat kebijakan impor beras agar impor beras bisa diminimalisir.

Adapun faktor-faktor yang berpengaruh dalam kebijakan impor beras dan juga merupakan beberapa alasan yang melatarbelakangi mengapa Pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono memilih kebijakan impor beras, adalah (1) praktik perburuan rente dalam impor beras; (2) praktik kartel di sektor pangan; (3) liberalisasi perdagangan internasional; dan (4) rendahnya volume produksi pangan dalam negeri.

Sistem pertanian Indonesia jauh tertinggal dengan negara-negara Asia Tenggara lain dari segi produktifitas pertanian dan juga jumlah petani yang semakin tahun semakin berkurang, terlebih lagi harga beras terus mengalami peningkatan. Oleh karena itu, kualitas beras lokal menjadi dipertanyakan karena harga terlalu mahal dan sehingga harga beras impor lebih murah daripada beras lokal. Pada dasarnya Indonesia tidak bisa melarang impor karena memang kebutuhan beras domestik dalam negeri harus dipenuhi dan produksi beras lokal tidak bisa memenuhi itu semua. Inilah yang mengakibatkan Indonesia menerima impor dan tidak ada alasan untuk menolak impor selama Indonesia tidak mampu memenuhi kebutuhan beras.

Impor beras juga tidak terlepas dari kontroversi dan unjuk rasa dari berbagai pihak seperti sejumlah petani, buruh, dan mahasiswa yang menolak adanya impor beras dan menentang kebijakan pemerintah mengimpor beras yang pada saat itu

mengimpor dari Vietnam. Masalah impor beras ini telah menjadi bahan diskusi dan perdebatan di antara anggota DPR dan hasil dari kebijakan tersebut adalah DPR menolak kebijakan impor beras. Saat itu, DPR meminta pemerintah tidak lagi memberi izin impor beras kecuali hal itu benar-benar mendesak dan sangat dibutuhkan. DPR juga meminta pemerintah tidak membiarkan beras impor masuk lagi ke Indonesia di luar jumlah yang ada.<sup>4</sup>

## **B. Rumusan Masalah**

1. Mengapa pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono mengambil impor beras sebagai pilihan kebijakan ?
2. Bagaimana pengambilan keputusan dari kebijakan tersebut ?

## **C. Tujuan Penelitian**

1. Untuk mengetahui alasan mengapa Pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono mengambil impor beras sebagai pilihan kebijakan.
2. Untuk mengetahui bagaimana pengambilan keputusan dari kebijakan tersebut.

## **D. Manfaat Penelitian**

1. Secara akademis, penelitian ini diharapkan dapat mengembangkan pemikiran ilmu pengetahuan dalam khasanah Ilmu Administrasi Negara, khususnya di bidang kebijakan publik dan ekonomi politik.

---

<sup>4</sup> <http://www.suaramerdeka.com/v1/index.php/read/cetak/2012/08/07/195162/Kontroversi-Rencana-Impor-Beras> *Kontroversi Rencana Impor Beras*. Diakses pada tanggal 5 Oktober 2012.

2. Secara praktis, hasil dari penelitian ini dapat menjadi acuan atau referensi. Bagi pemerintah sebagai bahan referensi terkait Kebijakan Impor Beras Di Era Pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono.