

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

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

Indonesia adalah Negara dengan mayoritas makanan pokoknya terbuat dari padi. Mayoritas besar penduduk Indonesia hidup dari ladang pertanian maupun bercocok tanam. Tanaman padi adalah produk pertanian yang paling banyak di manfaatkan di Indonesia. (Abidin, 2004)

Sejak bangsa Indonesia merdeka pada tahun 1945, Indonesia telah melalui beberapa orde. Orde yang telah dilalui oleh Indonesia adalah orde lama, orde baru, dan orde reformasi. Tetapi ketiga orde tersebut belum mampu membuat Indonesia menjadi Negara yang sejahtera hingga sekarang. Namun orde baru termasuk salah satu orde yang paling mengangkat nama Indonesia di dunia internasional yang pada awalnya dikenal sebagai salah satu Negara pengimpor beras terberas di dunia menjadi Negara pengekspor beras.

Di Indonesia pangan sering di identikan dengan beras karena jenis pangan beras merupakan makanan pokok mayoritas bangsa Indonesia. Gangguan ketahanan pangan sangat lah berdampak pada krisis yang terjadi di masyarakat seperti pada waktu krisis ekonomi tahun 1997/1998 meroketnya kenaikan harga beras dapat berkembang menjadi krisis multidimensi, memicu kerawan sosial yang membahayakan stabilitas ekonomi dan stabilitas Nasional. (BULOG, 2018)

Indonesia merupakan Negara dengan jumlah pengkonsumsi beras terbesar ketiga di dunia setelah China dan India. Jumlah konsumsi tiap tahunnya China mengkonsumsi beras sebanyak 142,7000,000 metrik ton, urutan kedua yaitu India setiap tahunnya memiliki jumlah konsumsi sebanyak 97,350.000 metrik ton, dan Indonesia di urutan ketiga dengan jumlah konsumsi sebanyak 37,400,000 metrik ton pertahunnya (Sawe, 2019). Dengan begitu besarnya angka konsumsi beras di Indonesia harus memiliki jumlah stok yang mencukupi untuk cadangan seperti bencana alam, kekeringan, gagal panen, dan lain sebagainya. Stok beras di gudang Bulog pada akhir tahun 2018 mencapai 2,1 juta ton ini merupakan angka yang tinggi. Menurut president joko widodo stok tersebut sangat lah tinggi karena pada tahun tahun sebelumnya hanya memiliki stok paling banyak 800.000 ton. Tetapi stok di gudang bulog pada akhir tahun 2018 ditutupi oleh banyaknya impor yang masuk dari Thailand dan Vietnam ke Indonesia. (Pablo, 2019)

Meningkatnya produksi Indonesia dalam hal pangan beras pada pemerintahan Presiden Joko Widodo, ada hal yang sangat penting yaitu sebuah kebijakan pada masa pemerintahan tersebut. Istilah kebijakan adalah terjemahan dari kata policy yang biasa dikatikan dengan sebuah keputusan yang diambil oleh pemerintah, karena pemerintahlah yang mempunyai kekuasaan atau wewenang untuk mengambil sebuah keputusan untuk masyarakat, dan bertanggung jawab untuk kepentingan umum. Ini juga berkaitan dengan arti dari publik dalam bahasa Indonesia berarti pemerintah, masyarakat atau umum. Pengertian Kebijakan adalah “keputusan pemerintah yang bersifat umum dan berlaku untuk seluruh anggota masyarakat”. Selain dari policy ada

istilah discretion, yang berarti sebagai keputusan yang bersifat kasuistis untuk sesuatu hal pada waktu tertentu. (Abidin, 2004)

Kebijakan secara umum menurut Said Zainal Abidin dapat dibedakan dalam tiga tingkatan: (Abidin, 2004)

1. **Kebijakan umum**, yaitu kebijakan yang menjadi pedoman atau petunjuk pelaksanaan baik yang bersifat positif ataupun yang bersifat negatif yang meliputi keseluruhan wilayah atau instansi yang bersangkutan.
2. **Kebijakan pelaksanaan** adalah kebijakan yang menjabarkan kebijakan umum. Untuk tingkat pusat, peraturan pemerintah tentang pelaksanaan suatu undang-undang.
3. **Kebijakan teknis**, kebijakan operasional yang berada di bawah kebijakan pelaksanaan.

Pada tahun 2018 Indonesia melakukan impor pangan beras dengan jumlah yang sangat besar hingga 2 juta ton lebih. Hal tersebut membuat masyarakat bertanya bagaimana nasib program swasembada pangan yang di janjikan oleh Presiden Joko Widodo sewaktu mengkampanyekan dirinya pada pilpres 2014. (Pablo, 2019). Dengan besarnya jumlah impor beras yang dilakukan Indonesia pada tahun 2018 membuat para petani semakin menderita, dengan jumlah impor yang sangat besar itu para petani terpaksa menjual hasilnya dengan harga yang murah. Harga pasar anjlok dikarenakan kebijakan impor pangan tepat saat para petani sedang panen raya. Bulog dinilai tidak berkompetensi lagi karena tidak memikirkan nasib para petani dan engga membeli gabah dari petani. Padahal

harga telah turun drastis dikarenakan impor yang dilakukan oleh Bulog (Aco, 2018)

Ketahanan pangan nasional masih menjadi masalah utama yang muncul sebagai kendala untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat Indonesia. Untuk mewujudkannya sangat dibutuhkan dukungan dari berbagai pihak terutama dukungan dari kebijakan pemerintah dan keputusan politik pemerintah pusat yang kuat. (Aryanto, 2019)

Indonesia dapat di katakan sebagai Negara agraris yang tidak mampu untuk memenuhi kebutuhan pangan masyarakatnya, karena masih banyaknya kasus dari masyarakat Indonesia yang menyakut dengan kasus kelaparan, gizi buruk, dan jumlah impor pangan Indonesia sangatlah besar yang berarti Indonesia belum dapat dikatakan dalam kondisi “tahan pangan”. Ketahanan pangan itu adalah kondisi dimana Negara mampu memenuhi kebutuhan pangan bagi seluruh penduduknya baik dari segi kualitas maupun kuantitas. (Martami, 2015)

Rachmi Widiriani berpendapat bahwa sejak tahun 2012 ketahanan pangan dan gizi terus disosialisasikan. Ada dua hal yang penting terkait ketahanan dan gizi. Pertama, kecukupan pangan tidak hanya memperhatikan cukup dalam segi jumlahnya namun juga sangat penting untuk memperhatikan segi kesehatannya. Kedua tentang kelanjutan pangan itu di produksi. (Aryanto, 2019)

Presiden Joko Widodo memiliki janji terkait dengan ketahanan pangan pada awal masa kampanyenya. Presiden Joko Widodo berjanji kepada masyarakat Indonesia agar dapat mewujudkan kedaulatan pangan, yaitu ketahanan pangan melalui produksi lokal atau dalam negeri. Presiden Joko Widodo mengharapkan agar

kedaulatan pangan ini dapat terwujud dengan melalui empat program utamanya, yaitu ; pengendalian impor pangan, penanggulangan kemiskinan petani dan regenerasi petani, implementasi reformasi agrarian, pembangunan agribisnis kerakyatan. (Martami, 2015)

Impor pangan yang dilakukan oleh Indonesia selama ini telah menjadi masalah penting bagi Indonesia, padahal Indonesia dulu pernah menjadi Negara yang mencapai swasembada (swasembada beras) dan merupakan Negara agraris. Oleh karena itu, dalam program Presiden Joko Widodo menargetkan pengendalian impor pangan dengan cara meningkatkan tingkat produksi pangan dalam negeri, memberantas mafia impor, dan mengembangkan ekspor pertanian berbasis pengolahan dari hasil pertanian. (Martami, 2015)

Program Kedua dari Presiden Joko Widodo adalah menanggulangi kemiskinan petani dan regenerasi petani. Kemiskinan petani disebabkan oleh ketidakcukupannya pendapatan dari hasil tani, fluktuasi harga, gagal panen, dan lain sebagainya. Untuk mempermudah petani, Presiden Joko Widodo akan membangun infrastruktur yang membantu mendorong serta produktivitas di sektor pertanian, seperti bendungan, jalan raya, dan lain-lain. Pada sisi lain regenerasi petani merupakan hal yang penting dilakukan karena mayoritas petani di Indonesia tergolong sudah berusia non produktif di atas usia 45 tahun ( usia petani pada 2014 terdiri dari 61,8% berusia lebih dari 45 tahun, 26% berusia 35 tahun sampai 44 tahun dan 12% berusia kurang dari 35 tahun). Sehingga hal ini yang menyebabkan produktivitas di sektor pertanian rendah, selain teknologi yang digunakan. Regenerasi tidak dimaksudkan dengan menambah jumlah petani, tetapi mempermudah generasi muda untuk masuk

kedalam sektor pertanian, melakukan inovasi dalam hal teknologi pertanian, dan dapat menghasilkan output yang maksimal. Presiden Joko Widodo akan meningkatkan pembangunan dan aktivitas ekonomi perdesaan melalui investasi. (Martami, 2015)

Program terakhir dari Pemerintahan Presiden Joko Widodo adalah pembangunan agribisnis kerakyatan, Pembangunan agribisnis kerakyatan ini adalah pembangunan fasilitas bisnis untuk rakyat di sektor pertanian. Pembangunan agribisnis ini akan diwujudkan dalam bentuk pembangunan bank tani, koperasi dan UKM. Pembangunan ini agar sektor pertanian dapat menjadi mandiri dan memiliki dana yang cukup untuk berkembang. Bank khusus tani dibangun karena bank – bank yang ada saat ini sudah ada yang tidak menyalurkan dana yang cukup kepada sektor pertanian. Hal ini disebabkan karena resiko pertanian yang terlalu tinggi sehingga bank – bank tidak mau mengambil resiko untuk meminjamkan dananya. (Martami, 2015)

Stabilisasi harga pangan sangat dibutuhkan pemerintah untuk menjamin agar roda perekonomian terus berputar. Kenaikan harga pangan yang sulit diantisipasi dapat menimbulkan masalah keresahan di tengah masyarakat. Pemerintah di percaya agar mampu mengatasi masalah stabilisasi harga pangan pokok dan tidak boleh berharap pada sesuatu yang belum pasti. Kondisi stabilnya harga pangan pada tahun 2017 harus dijadikan acuan. Namun tentu saja semua variable penentu keberhasilan telah berubah. Tapi suatu yang pasti, keberhasilan tersebut merupakan hasil koordinasi antar instansi dan semua pihak yang terkait.

Pada masa menteri perdagangan dipimpin oleh Enggartiasto Lukita. Dalam masa kepemimpinannya Enggar memastikan impor beras sebesar 2 juta ton (Putera, 2018). Namun dalam memutuskan impor tersebut dikritik oleh Bulog yang dijabat Budi Waseso dan juga Kementerian Pertanian yang menganggap impor beras belum perlu dilakukan saat itu karena stok beras masih mencukupi. Pada Januari 2018, Enggar berencana mengimpor beras khusus sebesar 500.000 ton yang berencana untuk dijadikan cadangan jika terjadi kelangkaan yang menyebabkan kenaikan harga beras (Laucereno, 2018). Yang menjadi polemik adalah ditunjuknya PT Perusahaan Perdagangan Indonesia (PPI) sebagai importir beras. Namun tidak sampai seminggu berselang pemerintah secara resmi membatalkan PPI sebagai importir dan menunjuk Bulog sebagai gantinya.

Munculnya Peraturan Menteri Perdagangan nomor 1 Tahun 2018 Tentang ketentuan Ekspor dan Impor Beras tersebut mendapat reaksi dari Menteri Koordinator Bidang Perekonomian Darmin Nasution, yang mengatakan "Hal ini karena mandat untuk stabilitas harga dan memperkuat cadangan beras, pemerintah berdasarkan Perpres 48/2016 itu adalah Bulog. Jadi jelas tidak ditambahkan oleh (lembaga) yang lain" (Fauzie, 2018). Selain itu Darmin juga mengatakan impor yang dilakukan oleh Bulog akan memudahkan pemerintah dalam memonitor jumlah pasokan beras secara menyeluruh baik itu hasil dari petani maupun impor (Fauzie, 2018). Permendag tersebut juga ditentang Ketua komisi IV DPR RI Edhy Prabowo yang menurutnya bertentangan dengan Peraturan Presiden No. 48 Tahun 2016 yang menyatakan hanya Perum Bulog yang dapat melakukan impor beras

terutama untuk keperluan stabilitas harga dan ketahanan pangan nasional (Ayu, 2018b)

Isu tentang impor beras ini menjadi topik yang hangat pada tahun 2018 dikarenakan, adanya perbedaan pendapat antara kementerian perdagangan dan Bulog tentang impor beras. Dirut Bulog Budi Waseso berpendapat bahwa impor tak perlu dilakukan namun dari kementerian Perdagangan mengisyaratkan bahwa impor beras harus tetap berjalan. Dirut Bulog Budi Waseso sangat yakin berdasarkan perhitungan dari pihak Bulog stok beras aman hingga 2019, namun kementerian perdagangan tetap menerbitkan surat izin impor dengan berbagai alasan. (Tempo.co, 2018)

Berdasarkan uraian diatas maka penulis tertarik untuk meneliti masalah tersebut dengan judul **“DINAMIKA KEMENTERIAN PERDAGANGAN DALAM KASUS KEBIJAKAN IMPOR BERAS 2014 - 2018”**

## **B. Rumusan Masalah**

Mengapa Kementrian Perdagangan melakukan kebijakan impor pangan beras pada tahun 2018?

## **C. Tujuan Penelitian**

Adapun tujuan dari penulis penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Mengetahui Peran Kementrian Perdagangan dalam memutuskan kebijakan impor pangan yang menuai kontroversi pada tahun 2018.



2. Mengetahui tujuan dari impor pangan yang diizinkan oleh kementerian perdagangan

## **D. Kerangka Teori**

Untuk lebih memahami kebijakan impor beras pada tahun 2018 sehingga membuat pemerintah melakukan impor beras yang sangat jauh bertambah dari tahun sebelumnya yaitu tahun 2017. Maka dibutuhkan kerangka berfikir *Teori Perdagangan Internasional dan teori pengambilan keputusan*.

### **1. Teori Perdagangan Internasional**

Teori ini menjelaskan bentuk dari transaksi dagang yang terjadi antara subyek-subyek ekonomi Negara satu dengan lainnya, baik berupa transaksi barang atau pun jasa. Obyek ekonomi tersebut beragam, seperti penduduk yang terdiri dari warga Negara biasa, perusahaan impor, perusahaan ekspor, perusahaan industri, perusahaan Negara, department pemerintah, atau pun individu. (Sobri, 2000)

Teori perdagangan internasional yang dimulai oleh adam smith ini berpengaruh pada perubahan global yang cukup besar, yaitu mengubah dunia menuju globalisasi secara cepat dan massif. Dampak dari teori perdagangan, yaitu :

- a. Mempercepat terjadinya globalisasi karena membuat pertukaran dalam skala internasional dan intens
- b. Mengubah pola pikir Negara yang pada awalnya tidak mau memperdagangkan keunggulan absolutnya menjadi

mengutamakan keunggulan absolut sebagai komoditas perdagangan yang utama.

c. Meningkatkan kerja sama internasional.

Dalam perkembangannya, ada tiga teori perdagangan internasional yang utama dan banyak dibahas, yaitu:

a. Teori Keunggulan Abosolut

Teori ini di cetuskan oleh Adam Smith, Dasar pemikiran dari teori ini adalah suatu Negara akan bertambah kaya ketika memiliki peningkatan keterampilan dan efisiensi dalam keterlibatan para tenaga kerja dalam proses produksi.

Negara memiliki keunggulan absolut jika Negara tersebut dapat melakukan spesialisasi dalam memproduksi produk jenis tertentu dibandingkan dengan Negara lain. Terdapat beberapa asumsi teori keunggulan absolut, yakni (Bhagwati, 1964)

- 1) Faktor produksi yang digunakan hanya tenaga kerja
- 2) Kualitas barang yang diproduksi kedua Negara sama
- 3) Pertukaran dilakukan secara barter tanpa menggunakan uang
- 4) Tidak ada biaya transportasi

Harus dipahami bahwa dalam teori keunggulan absolut, besaran atau variable yang diutamakan adalah variable riil bukan moneter. Hal tersebut membuat teori ini dikenal juga sebagai teori murni (pure theory) perdagangan internasional. (Kemp, 1969)

b. Teori Keunggulan Komparatif

Teori ini di cetuskan oleh David Ricardo dengan asumsi bahwa perdagangan internasional dapat terjadi walaupun negara tidak memiliki keunggulan absolut. Perdagangan internasional dapat saling menguntungkan saat salah satu Negara tidak memiliki keunggulan absolut, dengan jalan Negara hanya memiliki keunggulan komparatif pada harga untuk komoditi yang relatif berbeda. Didalam teori ini keunggulan komparatif dapat tercapai saat suatu Negara mampu memproduksi suatu barang atau jasa dengan dalam jumlah yang lebih banyak, namun dengan biaya yang lebih rendah dan Negara tersebut memiliki kemampuan produksi yang lebih efisien inilah yang disebut memiliki keunggulan komparatif. (Yusdja, 2004)

c. Teori Heckscher – Olin (H-O)

Teori ini dicetuskan oleh Eli Heckscher dan muridnya Bertil Olin. Di teori ini dijelaskan bahwa pola perdagangan antar Negara cenderung mengekspor barang dengan faktor produksi yang relative melimpah secara intensif. Teori ini berasumsi Negara dengan faktor produksi yang tinggi dan biaya dalam produksi murah akan melakukan spesialisasi produksi dengan bertujuan untuk ekspor. Namun sebaliknya, jika Negara dengan faktor produksi relatif langka dan biaya produksi relatif mahal maka akan melakukan impor. Ada beberapa faktor yang mendorong Negara melakukan

perdagangan internasional menurut teori ini, yaitu (Deliarnov, 2006)

- 1) Untuk memenuhi kebutuhan barang atau jasa dalam negeri
  - 2) Keinginan untuk mendapatkan keuntungan serta untuk meningkatkan pendapatan Negara
  - 3) Adanya perbedaan dalam kemampuan untuk menguasai ilmu pengetahuan dan teknologi dalam mengolah sumber daya yang dimiliki
  - 4) Adanya kelebihan produksi dalam negeri sehingga membutuhkan pasar baru untuk menjual hasil produksi tersebut.
  - 5) Adanya perbedaan kondisi seperti sumber daya alam, iklim, tenaga kerja, budaya, dan jumlah penduduk sehingga menyebabkan adanya perbedaan hasil produksi.
  - 6) Adanya kesamaan terhadap selera produk atau komoditi tertentu.
  - 7) Adanya keinginan untuk membuka kerja sama, hubungan politik, dan dukungan dari Negara lain.
  - 8) Adanya globalisasi yang membuat tidak satu Negara pun yang mampu hidup untuk memenuhi kebutuhannya sendiri.
2. Teori Pengambilan Keputusan : Inkremental

Teori ini dalam mengambil keputusan dengan cara menghindari banyak masalah yang harus dipertimbangkan dan merupakan model yang sering digunakan oleh

pemerintahan dalam mengambil berbagai keputusan. Teori ini memiliki pokok- pokok pikiran sebagai berikut :

- a. Pemilihan tujuan atau sasaran dan analisis tindakan empiris yang diperlukan untuk mencapainya merupakan hal yang saling terkait.
- b. Pembuat keputusan dianggap hanya mempertimbangkan beberapa alternative yang langsung berhubungan dengan pokok masalah, dan alternative-alternative ini hanya dipandang berbeda secara inkremental atau marjinal
- c. Setiap alternative hanya sebagian kecil saja yang di evaluasi mengenai sebab dan akibatnya.
- d. Masalah yang dihadapi oleh pembuat keputusan di redefinisikan secara teratur dan memberikan kemungkinan untuk mempertimbangkan dan menyesuaikan tujuan dan sarana sehingga dampak dari masalah lebih dapat di tanggulangi.
- e. Tidak ada keputusan atau cara pemecahan masalah yang tepat bagi setiap masalah. Sehingga keputusan yang baik terletak pada berbagai analisis yang mendasari kesepakatan guna mengambil keputusan
- f. Pembuatan keputusan inkremental ini bersifat untuk memperbaiki dan melengkapi keputusan yang telah dibuat sebelumnya guna mendapatkan penyempurnaan.

Karena diambil berdasarkan berbagai analisis maka sangat tepat di terapkan bagi Negara-negara yang memiliki jumlah penduduk yang besar. (Mulyono, 2009)

## **E. Hipotesis**

Berdasarkan latar belakang masalah dan kerangka teori yang telah dipaparkan, maka dapat diperoleh hipotesa atau jawaban sementara dari pokok penelitian ini yaitu:

1. Kementrian perdagangan mengimpor beras dengan bertujuan untuk menstabilkan harga pangan beras.
2. Kementrian perdagangan mengimpor beras dengan bertujuan untuk menjaga ketahanan pangan Nasional

## **F. Metode Penelitian**

### **1. Metode Penelitian**

Didalam Menyusun penelitian ini, penulis menggunakan metode kualitatif dimana dalam penelitian ini penulis melakukan riset yang bersifat deksriptif dan cenderung menggunakan analisis (Sugiarto, 2015)

### **2. Teknik Pengumpulan Data**

Teknik pengumpulan data yang penulis gunakan di dalam penelitian ini adalah teknik pengumpulan data sekunder atau telaah pustaka (library research) yaitu dengan mengumpulkan data serta informasi yang berkaitan dengan masalah yang dibahas. Dalam penelitian ini, penulis tidak

melakukan observasi langsung ke lapangan, melainkan melakukan pengumpulan data dan informasi serta melakukan telaah pustaka melalui beberapa literature seperti:

- a. Buku-buku
- b. Jurnal
- c. Majalah dan surat kabar
- d. Artikel-artikel dan data dari internet (website)

## **G. Jangkauan Penelitian**

Untuk mempermudah penulis dalam melakukan penelitian, maka penulis memberikan jangkauan penelitian. Fokus penulis dalam penelitian ini adalah hanya pada peran kementerian perdagangan pada kebijakan impor beras tahun 2018. Diawali dari pada tahun 2014 Indonesia mulai mencukupi kebutuhan pangan beras nasional. Terus meningkat hingga pada tahun 2018 Indonesia memiliki jumlah stok lebih untuk kebutuhan pangan nasional, tetapi pada tahun tersebut Indonesia masih melakukan impor pangan beras.

## **H. Sistematika Penulisan**

Sistematika pada penelitian ini akan diuraikan dalam lima bab yang meliputi:

Bab I : Berisi pendahuluan yang terdiri dari latar belakang masalah, rumusan masalah, kerangka teori, hipotesa, metode penelitian, tujuan penelitian, serta sistematika

penulisan dengan gambaran dan data yang diuraikan secara umum.

Bab II : Di dalam Bab ini penulis menjelaskan tentang dinamika kebijakan pangan.

Bab III : Di dalam bab ini penulis menjelaskan peran kementerian perdagangan dalam kasus kebijakan impor pangan beras.

Bab IV : Di dalam bab ini penulis menjelaskan tujuan kementerian perdagangan memberlakukan kebijakan impor pangan beras.

Bab V : Di dalam bab ini berisi tentang ulasan mengenai penjelasan yang berkaitan dengan inti dari ulasan dalam bab-bab sebelumnya berupa kesimpulan.