

KEBIJAKAN IMPOR BERAS DI INDONESIA

Muhammad Fikri Alan

Magister Ilmu Hukum, Universitas Gadjah Mada

Email: mfikrialan@gmail.com

Abstrak

Penelitian ini berangkat dari kenyataan adanya gap antara norma hukum di bidang pangan, dengan kebijakan impor beras di Indonesia. Norma hukum yang mengamanatkan agar kebijakan ekspor pangan dilakukan ketika kebutuhan dalam negeri telah terpenuhi, dan impor dilakukan ketika kebutuhan dalam negeri mengalami kekurangan, kenyataannya justru dilakukan secara bersamaan. Berdasarkan data Badan Pusat Statistik, Indonesia masih melakukan impor beras bersama-sama dengan kebijakan ekspor. Sepanjang Januari-Oktober 2017, impor beras Indonesia mencapai 256,56 ribu ton dengan nilai US\$ 119,78 juta dan pada saat yang bersamaan pula, ekspor beras Indonesia sepanjang Januari-November 2017 mencapai 3,5 ribu ton dengan nilai US\$ 3,25 juta. Penelitian ini sedikit banyak akan membahas mengenai permasalahan tersebut. Pembahasan utamanya akan melihat dari faktor-faktor apa yang sesungguhnya masih mengakibatkan dilakukannya impor beras di Indonesia dan berakibat pada ketidaksesuaian antara kebijakannya dengan norma hukum.

Kata Kunci: Kebijakan Impor Beras, Pendekatan Ekonomika, Pendekatan Hukum

Abstract

This research departs from the fact that there is a gap between the legal norms in the field of food, and the rice import policy in Indonesia. Legal norms that mandate that the food export policy is carried out when domestic needs are met, and imports are carried out when domestic needs suffer shortages, in fact they are carried out simultaneously. Based on data from the Central Statistics Agency, Indonesia still imports rice together with export policies. During January-October 2017, Indonesia's rice imports reached 256.56 thousand tons with a value of US \$ 119.78 million and at the same time, Indonesia's rice exports during January-November 2017 reached 3.5 thousand tons with a value of US \$ 3, 25 million. This research will discuss about this problem. The main discussion will look at what factors actually result in the import of rice in Indonesia and result in a discrepancy between its policies and legal norms.

Keywords: Economic Approach, Legal Approach, Rice Import Policy

Pendahuluan

Sejarah ketatanegaraan Indonesia sejak pada saat pertama kali negara ini dibentuk dan didirikan, sesungguhnya telah mengenal pemikiran mengenai tugas negara dalam mensejahterakan masyarakatnya. Hal ini dibuktikan melalui pengundangan alinea keempat Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD NRI 1945) yang semangat tersebut kemudian dijabarkan ke dalam pasal-pasal di dalamnya, utamanya Pasal 33 dan 34, dimana kedua pasal tersebut menyatakan secara jelas bahwa adanya kewajiban bagi setiap penyelenggara negara untuk memajukan kesejahteraan umum, dan menyediakan kebutuhan dasar bagi setiap warga negara.¹

Perluasan wewenang dan tugas negara tersebut, kemudian seharusnya diwujudkan dalam bentuk kebijakan publik yang ideal sebagai bentuk dari implementasi dan pelaksanaan konsep negara kesejahteraan. Negara, dalam hal ini eksekutif dan legislatif, hanya akan menjadi “penonton” bagi setiap kegiatan kemasyarakatan warga negaranya, apabila tidak ikut memberikan perlindungan terhadap setiap pemenuhan kegiatan tersebut. Sehingga, idealnya “kehadiran” negara dalam konsep negara kesejahteraan, harus diwujudkan secara nyata dalam setiap kebijakan publik yang dibuat.

Dari konstruksi demikian, terlihat bahwa konsep negara kesejahteraan itu sesungguhnya dapat dibuktikan dengan terlibatnya negara dalam mensejahterakan masyarakatnya, melalui setiap kebijakan publik yang dibuat. Namun, nampaknya konstruksi ini belum sepenuhnya dapat dilaksanakan oleh negara, utamanya dalam mensejahterakan kaum petani. Menurut data Badan Pusat Statistik (BPS) misalnya, dari keseluruhan jumlah masyarakat yang miskin di Indonesia pada bulan Maret 2014, 53,58

¹ I Gede Pantja Astawa dan Inna Junaenah, 2011, *Indeks Otonomi Daerah: Tawaran Titik Temu Negara Hukum dan Pembangunan di Aras Lokal*, dalam Susi Dwi Harijanti (Ed), *Negara Hukum yang berkeadilan, kumpulan pemikiran dalam rangka purnabakti Bagir Manan*, PSKN FH UNPAD, Bandung, hlm. 538-539

persennya bekerja sebagai petani. Jumlah ini selanjutnya menurun pada bulan September 2014 yang berubah menjadi “hanya” sebesar 51,67 persen masyarakat miskin yang bekerja sebagai petani.² Selain itu, masih menurut data BPS, indeks gini masyarakat Indonesia per semester 1 (bulan maret) tahun 2017, masih di angka 0,393. Meskipun jumlah ini masih “lebih baik” daripada semester 2 (bulan september) tahun 2016 yang mencapai angka 0,394, namun hal ini menunjukkan bahwa tingkat pemerataan pendapatan di Indonesia belum tercapai dengan maksimal.

Kondisi ini menunjukkan betapa sesungguhnya kaum petani masih belum mencapai kesejahteraan sebagaimana yang dicita-citakan. Negara juga belum mampu untuk melakukan tugasnya sebagai lembaga yang menjamin tercapainya sebesar-besar kemakmuran rakyat. Bahkan, hal ini di dukung pula dengan adanya kebijakan impor beras yang dilakukan oleh Kementerian Perdagangan sebesar 500.000 ton pada Januari 2018. Keputusan ini mendapat penolakan dari berbagai pihak, terutama petani dan Himpunan Kerukunan Tani Indonesia (HKTI). Penolakan dilakukan, mengingat sesungguhnya pada bulan februari 2018 ini adalah puncak panen beras, yang berarti bahwa jumlah produksi beras nasional tentu akan melimpah. Namun, apabila impor dilakukan, justru akan membuat beras nasional bersaing dengan beras impor, yang dampaknya justru akan menurunkan harga beras nasional, dan petani akan mengalami kerugian (karena stok beras melimpah, sementara jumlah permintaan terhadap komoditas cenderung tetap).³

Kebijakan impor beras, secara normatif sesungguhnya tidak sesuai dengan norma hukum dalam arti peraturan perundang-undangan. Pasal 36 Undang-Undang Nomor 18

² Data Sensus, “Karakteristik Rumah Tangga Miskin dan Rumah Tangga Tidak Miskin 2013 dan 2014, dalam www.bps.go.id, diakses tanggal 11 Januari 2016

³ Galih Gumelar, *Pemerintah Bakal Impor 500 Ribu Ton Beras Bulan Ini*, dalam www.cnnindonesia.com, diakses tanggal 23 Februari 2018

Tahun 2012 tentang Pangan (selanjutnya disebut UU Pangan) yang menyatakan bahwa impor pangan hanya dapat dilakukan apabila produksi pangan dalam negeri tidak mencukupi dan/atau tidak dapat di produksi di dalam negeri. Sedangkan ketentuan di dalam Pasal 34 UU Pangan menyatakan, bahwa ekspor pangan hanya dapat dilakukan setelah terpenuhinya kebutuhan konsumsi pangan pokok dan cadangan pangan nasional. Artinya, menurut undang-undang ini, kebijakan impor hanya dapat dilakukan setelah produksi dalam negeri kurang, dan ekspor baru dapat dilakukan ketika kebutuhan dalam negeri mencukupi. Atau, dapat dikatakan, kebijakan ekspor dan kebijakan impor tidak akan pernah bisa dilaksanakan bersama-sama, karena keduanya merupakan dua hal yang saling bertolak belakang.

Pada kenyatannya, berdasarkan data Badan Pusat Statistik, Indonesia masih melakukan impor beras bersama-sama dengan kebijakan ekspor. Sepanjang Januari-Oktober 2017, impor beras Indonesia mencapai 256,56 ribu ton dengan nilai US\$ 119,78 juta dan pada saat yang bersamaan pula, ekspor beras Indonesia sepanjang Januari-November 2017 mencapai 3,5 ribu ton dengan nilai US\$ 3,25 juta. Fakta ini tentu menunjukkan bahwa kebijakan impor beras, bertentangan dengan norma yang diatur di dalam peraturan perundang-undangan.

Penelitian ini sedikit banyak akan membahas mengenai permasalahan tersebut. Pembahasan utamanya akan melihat dari faktor-faktor apa yang sesungguhnya masih mengakibatkan dilakukannya impor beras di Indonesia dan berakibat pada ketidaksesuaian antara kebijakannya dengan norma hukum. Selain itu, pembahasan juga akan melihat melalui perpektif ekonomi terhadap kebijakan impor beras yang dilakukan oleh pemerintah tersebut, utamanya menggunakan metode pendekatan Informasi Assimetris, Kegagalan Pasar (*Market Failure*), dan Prinsip Efisiensi Ekonomi.

Harapannya, dengan metode pendekatan ekonomi dan hukum atas kebijakan impor beras ini, dapat memberikan sumbangsih yang penting guna merumuskan kebijakan mengenai pangan di Indonesia.

Rumusan Masalah

Berdasarkan seluruh uraian di atas, maka atas penelitian ini dapat dirumuskan beberapa rumusan masalah, yakni:

1. Apa faktor-faktor yang mempengaruhi ketidaksesuaian antara norma hukum dengan kebijakan impor beras di Indonesia dan apa dampaknya bagi masyarakat?
2. Bagaimana prinsip informasi assimetris, kegagalan pasar, dan efisiensi atas Kebijakan Impor Beras di Indonesia?

Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Metode dalam penyusunan penelitian ini dilakukan dengan menggunakan metode yuridis empiris. Metode yuridis empiris digunakan dengan maksud dan tujuan untuk menemukan fakta (*fact-finding*), kemudian diteruskan dengan menemukan masalah (*problem-finding*), kemudian diteruskan pada identifikasi masalah (*problem identification*), dan yang terakhir untuk mencari penyelesaian masalah (*problem solution*).⁴

2. Metode Pendekatan

Metode pendekatan yang dilakukan dalam penelitian ini adalah melalui pendekatan yakni Pendekatan perundang-undangan (*statute-approach*)⁵, Pendekatan konsep (*conseptual approach*), yaitu dengan menelaah dan

⁴ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI-Press, Jakarta, 1986, hlm. 10

⁵ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana, Jakarta, 2007 hlm. 96.

memahami konsep-konsep⁶ mengenai kebijakan impor di Indonesia di Indonesia, serta Pendekatan ekonomi atas hukum (*economic approach of law*), yakni pendekatan yang menggunakan metode-metode ilmu ekonomi dalam melihat suatu kebijakan yang dibuat, terutama dalam bidang impor di Indonesia.

3. Jenis Data

Jenis dan sumber data yang akan digunakan pada penelitian ini meliputi:

- a. Data Primer adalah data yang diperoleh dari fakta-fakta sosial yang terkait dengan bekerjanya suatu hukum yang nyata.⁷ Data yang dimaksud adalah data mengenai jumlah impor beras, serta data produksi beras secara nasional selama kurun waktu 2014-2017.
- b. Data sekunder adalah data yang diperoleh dari studi pustaka yang berupa literatur, penelitian ilmiah, perundang-undang, serta dokumen pendukung yang diperoleh dalam penelitian ini.⁸ Data sekunder diperoleh dari penelusuran dokume dan kepustakaan yang berkaitan dengan perumusan masalah yang diteliti dengan tujuan untuk melengkapi, mendukung, dan memperkaya sumber data primer yang nerkaitan dengan fokus penelitian. Sumber data sekunder ini terdiri dari:
 - 1) Peraturan Perundang-undangan yang meliputi:
 - 2) Buku-buku kepustakaan, hasil penelitan serta berbagai tulisan yang relevan dengan penelitian;

⁶ Johnny Ibrahim, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Bayumedia, Malang, 2007, hlm. 391.

⁷ Mukti Fajar dan Yulianto Achmad, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2010, hlm. 59

⁸ Soerjono Soekanto, *Op Cit*, hlm. 12

- 3) Artikel dari media cetak maupun elektronik yang berkaitan dengan penelitian.
- c. Data Tersier adalah data yang diperoleh dari bahan hukum berupa kamus, dan ensiklopedi.

4. Tehnik Memperoleh Data

Studi pustaka

Pengumpulan data primer dan sekunder dilakukan dengan studi literatur yang berkorelasi dengan penelitian. Studi ini dimaksudkan agar peneliti mendapat landasan teori yang cukup, guna mendukung analisis penelitian dan data-data yang cukup melalui beberapa data lapang yang dapat diperoleh melalui keterbukaan informasi publik.

5. Populasi dan Sampel

Populasi adalah sejumlah manusia atau unit yang mempunyai ciri-ciri atau karakteristik yang sama.⁹ Populasi yang akan diteliti dalam penelitian ini adalah jumlah seluruh produksi dan impor beras di Indonesia. Adapun sampel, akan ditentukan melalui metode *puspositive sampling*, yakni dengan tehnik pengambilan sampel dengan cara pemilihan sekelompok subjek atas ciri-ciri atau sifat tertentu yang dipandang mempunyai keterkaitan yang erat dengan dengan ciri-ciri atau sifat-sifat populasi yang sudah diketahui sebelumnya.¹⁰ Kriteria pengambilan sampel adalah sebagai berikut:

- a. Data produksi beras terbaru;
- b. Data impor dan ekspor beras Indonesia terbaru.

6. Tehnik Analisis Data

⁹ Soerjono Soekanto, *Loc Cit*

¹⁰ Amirudin dan Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2006, hlm. 196

Teknik analisis data yang dilakukan terhadap data-data yang diperoleh adalah dengan cara:

- a. Data Primer dan Data Tersier dianalisis menggunakan teknik analisis deskriptif kualitatif, yaitu teknik yang mencoba memberikan gambaran atau pemaparan atas subjek dan objek penelitian sebagaimana hasil penelitian yang dilakukan kepada data yang berwujud kasus-kasus (kualitatif)¹¹ untuk kemudian dianalisis menjadi sebuah kesimpulan umum. Melalui pendekatan ini, juga akan dipaparkan lebih dahulu mengenai kondisi lapang yang kemudian dianalisis dan diteliti sebagai suatu kesatuan yang utuh;
- b. Data Sekunder dianalisis menggunakan teknik analisis deskriptif kuantitatif, yaitu teknik analisis yang mencoba memberikan gambaran atau pemaparan atas subjek dan objek penelitian sebagaimana hasil penelitian yang berjumlah besar dan mudah dikategorikan dalam sebuah kategori-kategori tertentu, dan oleh karenanya, data yang demikian menjadi data yang terstruktur dan sistematis.¹²

Faktor-faktor yang mempengaruhi ketidaksesuaian antara norma hukum dengan kebijakan impor beras di Indonesia dan dampaknya bagi masyarakat

Sesungguhnya terdapat beberapa perbedaan mendasar antara hukum dengan kebijakan publik. Keduanya bagaikan dua keping mata uang yang berbeda, namun tidak dapat dipisahkan satu dengan yang lain. Di awal, akan dijelaskan mengenai perbedaan pengertian keduanya, untuk kemudian dibedakan perbedaannya, dan keterkaitannya dengan penelitian ini.

¹¹ *Ibid*, hlm. 167

¹² Soetandyo Wignjosoebroto, *Pengolahan dan Analisa Data*, dalam Koentjaraningrat, *Metode-Metode Penelitian Masyarakat*, P.T. Gramedia, Jakarta, Cetakan Kedua, 1977, hlm. 328-329

Secara teoritis, tidak terdapat kesepakatan diantara para ahli hukum mengenai definisi hukum itu sendiri. Definisi tentang hukum diartikan sejauh unsur-unsur yang termuat di dalamnya, dan tentu bagaimana pendapat ahli hukum itu sendiri dalam mengartikan hukum. P. Brost misalnya, mengartikan bahwa hukum adalah keseluruhan peraturan yang digunakan untuk mengatur kelakuan atau perbuatan manusia di dalam masyarakat, yang pelaksanaannya dapat di paksakan dan bertujuan mendapatkan keadilan.¹³ Melalui definisi ini, Brost berusaha menjelaskan bahwa hukum adalah peraturan. Peraturan tersebut digunakan untuk mengatur manusia, dapat dipaksakan, dan bertujuan pada keadilan.

Pengertian ini berbeda dengan E.M. Meyers yang menyatakan bahwa hukum adalah:¹⁴

semua aturan yang mengandung pertimbangan kesusilaan, ditujukan kepada tingkah laku manusia dalam masyarakat, dan yang menjadi pedoman bagi penguasa-penguasa negara dalam melakukan tugasnya

Melalui definisi ini, Meyers juga menjelaskan bahwa hukum adalah aturan. Aturan tersebut digunakan untuk mengatur tingkah laku manusia, namun bukan berarti bertujuan pada keadilan. Menurut Meyers, hukum digunakan semata-mata sebagai pedoman bagi penguasa untuk melakukan tugasnya. Hal ini berbeda pula dengan yang disampaikan oleh Utrecht yang menyatakan bahwa Hukum adalah:¹⁵

himpunan peraturan-peraturan yaitu yang mengandung perintah-perintah dan larangan-larangan yang mengurus tata tertib suatu masyarakat dan karena itu harus di taati oleh masyarakat itu

Dari keseluruhan perbedaan pengertian tersebut, sesungguhnya dapat disimpulkan bahwa hukum memiliki arti berupa peraturan perundang-undangan yang dapat berisi

¹³ R. Soeroso, *Pengantar Ilmu Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, 1992, hlm. 27

¹⁴ C.S.T. Kansil, *Pengantar Ilmu Hukum dan Tata Hukum Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, 1986, hlm. 36

¹⁵ M.L. Tobing, *Sekitar Pengantar Ilmu Hukum*, Erlangga, Jakarta, 2007, hlm. 8

perintah, larangan, atau kebolehan untuk melakukan sesuatu, yang berusaha mengatur kehidupan bermasyarakat dan bertujuan mewujudkan tujuan-tujuan hukum. Hal ini berbeda dengan konsep kebijakan publik. Kraft dan Furlong mendefinisikan kebijakan publik sebagai tindakan pemerintah untuk memberikan respon atas problem sosial yang terjadi di masyarakat. Problem sosial yang dimaksud adalah suatu kondisi di dalam masyarakat, yang tidak dapat diterima secara luas, sehingga membutuhkan intervensi oleh pemerintah.¹⁶

Sedangkan James E. Anderson menyampaikan bahwa kebijakan adalah:¹⁷

Serangkaian tindakan yang mempunyai tujuan tertentu yang diikuti dan dilaksanakan oleh seorang pelaku atau sekelompok pelaku guna memecahkan suatu masalah tertentu.

Berdasarkan kedua pengertian tersebut, dapat diartikan bahwa kebijakan publik sesungguhnya merupakan sebuah tindakan pemerintah yang merupakan respon dari suatu permasalahan yang timbul dari kegiatan bermasyarakat. Sehingga, kebijakan ini cenderung memiliki sifat responsif, berlaku sementara, dan murni merupakan tindakan pemerintah sebagai eksekutif, serta tidak melibatkan peran rakyat baik secara langsung maupun melalui wakil-wakilnya sebagai lembaga legislatif (kecuali ditentukan lain oleh hukum).

Dalam kaitannya dengan penelitian ini, sesungguhnya penulis berusaha untuk mengkaji keterkaitan antara kebijakan impor beras yang dilakukan oleh pemerintah, dengan hukum yang mengatur mengenai pangan dan perlindungan serta pemberdayaan petani. Sebagaimana yang telah dijelaskan di awal, bahwa kebijakan yang dikeluarkan oleh Pemerintah dalam melakukan impor beras di Indonesia adalah kebijakan yang menyalahi hukum atau peraturan perundang-undangan itu. Dalam hukum nya dijelaskan

¹⁶ Riant Nugroho, *Metode Penelitian Kebijakan*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2013, hlm. 3

¹⁷ James E. Anderson, *Public Policy Making*, Holt, Rinehart, and Winston, New York, 1984, hlm. 12

bahwa impor dapat dilakukan ketika produksi dalam negeri defisit, dan ekspor dilakukan dalam kondisi produksi dalam negeri surplus.¹⁸ Namun, hukum ini tidak dilaksanakan sebagaimana mestinya, karena justru kebijakan ekspor dan impor dilakukan secara bersama-sama. Padahal, tentu tidak mungkin kondisi surplus dan defisit beras terjadi secara bersamaan. Hal inilah yang membuktikan bahwa telah terjadi ketidaksesuaian antara hukum yang mengatur, dan kebijakan yang dikeluarkan.

Pada bagian ini, akan diuraikan faktor-faktor apa yang mempengaruhi ketidaksesuaian tersebut.

1. Faktor Politik Luar Negeri

Perdagangan antar negara, sesungguhnya menjadi suatu hal yang mutlak diperlukan ketika negara tersebut tidak mampu menyediakan kebutuhan domestiknya sendiri. Kondisi ini lahir dari pandangan kaum Merkantilisme. Menurut pandangan kaum ini, negara yang menghendaki dirinya untuk dapat berkembang harus melakukan perdagangan dengan bangsa lain. Negara akan mendapatkan keuntungan atau dapat pula disebut sebagai kekayaan yang bertambah, ketika mendapatkan surplus perdagangan luar negeri dalam rupa emas, perak, atau logam mulia lainnya. Sehingga, secara sederhana, menurut pandangan ini, sebisa mungkin ekspor dibiarkan dan ditumbuhkan, sedangkan impor dibatasi seketat mungkin untuk mengejar surplus pendapatan negara yang tinggi.¹⁹

Pandangan ini nampaknya berpengaruh besar pada kebijakan impor di Indonesia. Dari 5 negara pengimpor beras terbesar ke Indonesia di Tahun 2015 (secaraurut dari yang terbesar mulai Vietnam, Pakistan, Thailand, India, dan

¹⁸ Lihat Pasal 34-36 UU Pangan

¹⁹ Hal ini ditegaskan pula oleh Adam Smith, yang menyatakan: “*The encouragement of exportation, and the discouragement of importation, are the two great engines by which the mercantile system proposes to enrich every*”. Lihat Adam Smith, *The Wealth of Nation*, A Penin State Electronic Classic Series Publication, USA, 2005, hlm. 522

Myanmar)²⁰, dalam kurun waktu yang sama pula (2012-2017), Indonesia mencatatkan surplus perdagangan dengan Vietnam, sebagai negara pengimpor beras terbesar. Berdasarkan data Kementerian Perdagangan nilai ekspor Indonesia ke Vietnam sepanjang tahun lalu naik 17,1% menjadi US\$ 3,59 miliar dari tahun sebelumnya (YoY). Sementara nilai impornya mengalami stagnasi, sama dengan tahun sebelumnya, yaitu sebesar US\$ 3,23 miliar. Alhasil, neraca perdagangan Indonesia-Vietnam mencatat surplus US\$ 358,69 juta. Total nilai perdagangan Indonesia-Vietnam tahun lalu tumbuh 8,64% menjadi US\$ 6,82 miliar (Rp 90,7 triliun) dari tahun sebelumnya US\$ 6,27 miliar. Jumlah tersebut juga merupakan yang terbesar dalam enam tahun terakhir.

Dari data ini, dapat disimpulkan bahwa nampaknya pemerintah ingin membuka hubungan perdagangan yang baik dengan Vietnam, melalui jalur diplomasi yang berbentuk kebijakan impor beras. Hal ini nampaknya guna menanggulangi kebijakan pengetatan impor otomotif yang sedang diberlakukan oleh pemerintah Vietnam. Apabila kebijakan ini tetap akan diberlakukan, maka akan sangat dikhawatirkan ekspor otomotif yang selama ini menjadi pasar utama bagi ekspor dari Indonesia ke Vietnam, dapat terganggu keberlangsungannya.

2. Faktor Ekonomi BULOG

Sesungguhnya telah menjadi konflik berkepanjangan, manakala terjadi dualisme dalam pengaturan dan kedudukan Badan Usaha Milik Negara (BUMN). Di satu sisi, BUMN harus bertindak sebagai perwakilan Negara yang mensejahterakan masyarakat, di satu sisi yang lain, BUMN juga dituntut untuk mendapatkan profit atau keuntungan yang setinggi-tingginya dalam melakukan

²⁰ Data BPS Tahun 2015

pengelolaan atas sumber daya alam Indonesia. Pada kondisi saat ini, yang terjadi adalah BUMN menegaskan kedudukannya sebagai murni korporasi yang mengejar profit setinggi-tingginya.

Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara menyatakan:

Maksud dan tujuan pendirian BUMN adalah :

- a. memberikan sumbangan bagi perkembangan perekonomian nasional pada umumnya dan penerimaan negara pada khususnya;
- b. mengejar keuntungan;
- c. menyelenggarakan kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang bermutu tinggi dan memadai bagi pemenuhan hajat hidup orang banyak;
- d. menjadi perintis kegiatan-kegiatan usaha yang belum dapat dilaksanakan oleh sektor swasta dan koperasi;
- e. turut aktif memberikan bimbingan dan bantuan kepada pengusaha golongan ekonomi lemah, koperasi, dan masyarakat.

Kondisi ini yang nampaknya terjadi pula pada Perum Badan Urusan Logistik (BULOG). Kedudukannya sebagai BUMN, juga mengalami dualisme seperti yang digambarkan di atas. Dualisme terjadi manakala, berdasarkan Pasal 16 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 2018 tentang Ketentuan Ekspor dan Impor Beras, menyatakan secara jelas bahwa hanya Perum BULOG yang diperbolehkan untuk melakukan impor, setelah mendapatkan izin dari rapat koordinasi tingkat menteri di bidang perekonomian.

Sementara itu, Pasal 5 ayat (1) dan (2) Peraturan Presiden Nomor 48 Tahun 2016 tentang Penugasan Kepada Perusahaan Umum (PERUM) Bulog Dalam Rangka Ketahanan Pangan Nasional menyatakan:

- (1) Perum BULOG melakukan stabilisasi harga Pangan pada tingkat produsen dan konsumen.
- (2) Stabilisasi harga Pangan pada tingkat Produsen, dilaksanakan dengan pembelian Pangan oleh Perum BULOG dengan **Harga Acuan atau HPP** di gudang Perum BULOG, dalam hal rata-rata

Harga Pasar setempat di tingkat produsen di bawah Harga Acuan atau HPP.

Sementara itu, sebagaimana dimuat oleh Numbeo, analisis data berbasis web yang memuat tentang berbagai kondisi di dunia seperti biaya hidup, kesehatan, kemacetan, polusi, dll, mencatat, bahwa per 14 Januari 2018, rata-rata harga beras di Indonesia dipatok US\$ 0,89 atau Rp 12.700 per kg. Sedangkan beras Vietnam, per tanggal yang sama, “hanya” mencapai harga US\$ 0,74 atau Rp 10.571 per kg.²¹ Kondisi ini yang menimbulkan dualisme seperti yang disampaikan di atas. Dalam hal BULOG menjalankan fungsinya sebagai BUMN yang berorientasi pada profit, maka seharusnya pilihan yang harus ditempuh adalah dengan melakukan impor, karena biaya yang diperlukan untuk menjaga stabilitas harga di pasaran menjadi lebih murah. Namun, dalam hal BULOG menjalankan fungsinya sebagai BUMN yang berorientasi pada kesejahteraan masyarakat, maka BULOG seharusnya membeli beras dari petani, meskipun dengan harga yang lebih mahal, untuk disalurkan kepada daerah-daerah yang mengalami kekurangan produksi beras, agar harga pasar nasional dapat turun.

Pada kenyataannya, pilihan yang dipilih adalah pilihan pertama, yakni dengan mendatangkan beras Vietnam yang lebih murah harganya tersebut. Dampaknya, harga pasaran memang turun, namun petani tidak mendapatkan keuntungan, karena konsumsi beras yang ada di pasar tersebut bukan dari pertanian dalam negeri. Sehingga, petani pun banyak mengalami kerugian, karena harus menjual harga di bawah harga acuan, mengingat jumlah beras yang beredar di pasaran telah mengalami surplus sebagai akibat dari beras impor.

3. Faktor Konflik Norma

²¹ www.numbeo.com, diakses tanggal 15 Agustus 2018

Selain berbagai faktor ekonomi seperti dijelaskan di atas, ternyata kesenjangan antara kebijakan impor beras dan peraturan perundang-undangan disebabkan pula oleh faktor hukum. Yakni faktor konflik norma yang terjadi dalam sistematisasi hukum dalam bidang pangan itu sendiri. Menurut penulis, konflik terjadi antara UU Pangan, dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 2018 tentang Ketentuan Ekspor dan Impor Beras. Pasal 3 UU Pangan menyatakan:

Penyelenggaraan Pangan dilakukan untuk memenuhi kebutuhan dasar manusia yang memberikan manfaat secara adil, merata, dan berkelanjutan berdasarkan Kedaulatan Pangan, Kemandirian Pangan, dan Ketahanan Pangan

Sedangkan Pasal 16 ayat (2) Permendagri Nomor 1 Tahun 2018 menyatakan : *“Beras yang diimpor untuk Keperluan Umum sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tercantum dalam Lampiran II Kelompok A.”* Di dalam lampiran II tersebut, dinyatakan bahwa untuk impor keperluan umum dapat dilakukan terhadap beras premium, beras medium I, dan beras medium II. Beras Premium adalah beras yang derajat *sosohnya* mencapai 100 persen (derajat sosoh adalah tingkat terlepasnya aleuron atau kulit ari yang melapisi beras). Sedangkan beras medium I memiliki tingkat kepecahan maksimal 20 persen, dan beras medium II memiliki tingkat kepecahan maksimal 25 persen.²²

Perbedaan diantara kedua jenis beras ini adalah beras premium lebih terang dari sisi kecerahan, sedangkan beras medium lebih buram. Selain itu premium pecahannya lebih sedikit, kotoran seperti gabah, batu, hingga kulit ari yang terbawa di dalam beras juga lebih sedikit dari pada beras medium. Beras premium juga lebih enak dari segi rasa ketika selesai dimasak daripada beras medium.

²² Pramdia Arhando Julianto, *Apa Beda Beras Premium dan Medium?*, dalam www.ekonomi.kompas.com, diakses tanggal 20 Agustus 2018

Meskipun demikian, dengan “dibolehkannya” beras premium untuk diimpor, bertentangan dengan asas penyelenggaraan pangan sebagaimana dimaksud di Pasal 3 UU Pangan. Menurut data BPS, data penduduk miskin per September 2017, terdapat 7,26 persen penduduk miskin di desa, dan 13,47 persen penduduk miskin di kota. Artinya, per September 2017, terdapat sekitar 20 persen penduduk miskin di Indonesia. Dapat diartikan pula, terdapat 20 persen penduduk yang sesungguhnya tidak mampu membeli beras premium yang dibeli oleh pemerintah, karena harganya yang lebih mahal daripada beras medium I maupun medium II.

Masih menurut catatan BPS yang sama, peranan komoditi makanan terhadap Garis Kemiskinan, seperti beras, rokok, kretek filter, daging sapi, telur ayam ras, daging ayam ras, mie instan, dan gula pasir, jauh lebih besar dibandingkan peranan komoditi bukan makanan seperti perumahan, sandang, pendidikan, dan kesehatan. Menurut BPS pula, sumbangan Garis Kemiskinan Makanan terhadap Garis Kemiskinan pada September 2017 tercatat sebesar 73,35 persen, dan sisanya adalah komoditi bukan makanan. Berdasarkan uraian ini, kebolehan impor yang diatur dalam Permendagri Nomor 1 Tahun 2018 menjadi salah satu faktor yang secara nyata mempengaruhi diberlakukannya impor beras di Indonesia.

Prinsip informasi assimetris, kegagalan pasar, dan efisiensi atas Kebijakan Impor Beras di Indonesia

1. Prinsip Informasi Assimetris

Sebagaimana telah disebutkan pada bagian sebelumnya, informasi yang assimetris adalah terjadinya kekeliruan informasi yang mengakibatkan terjadinya kesalahan dalam pengambilan suatu kebijakan. Dalam kebijakan impor beras ini,

informasi yang assimetris tersebut secara nyata juga terjadi di lapangan. Polemik ini masih menjadi masalah yang belum terselesaikan, bahkan hingga hari ini. Dampaknya, kebijakan impor beras itu terus menuai kontroversi.

Seperti disampaikan oleh Tempo, perbedaan data ini disampaikan oleh Kementerian Perdagangan dan Kementerian Pertanian terkait beras yang meliputi jumlah persediaan dan konsumsi beras nasional per Januari 2018. Guna menjelaskannya, akan digambarkan dalam bentuk tabel berikut:²³

Tabel 1.
Perbedaan Data Jumlah Produksi dan Konsumsi Beras Nasional

Faktor	Kementerian Perdagangan	Kementerian Pertanian
Stok Beras Nasional	900 Ribu Ton	4,5 Juta Ton
Konsumsi Rata-Rata	2,4-2,5 Juta Ton	2,4-2,5 Juta Ton
Kesimpulan	Defisit (1,3-1,4 Juta Ton)	Surplus 329 Ribu Ton

Berdasarkan kondisi tersebut, maka melihat dari perspektif ekonomi, telah terjadi apa yang disebut di atas sebagai informasi assimetris. Sebagai suatu faktor yang seharusnya dihindari, informasi assimetris seharusnya tidak diperbolehkan untuk terjadi. Dalam pengambilan keputusan, karena akan menimbulkan kegagalan pasar dan inefisiensi.

2. Kegagalan Pasar

Kegagalan pasar, sebagaimana disebutkan di atas, adalah gagalnya pasar dalam menyediakan harga *equilibrium*. Kegagalan pasar, dapat disebabkan salah satunya karena ada informasi yang assimetris. Kondisi ini, terjadi pula dalam

²³ Laporan Tempo, Januari 2018

kebijakan impor beras, dimana tidak terjadi harga yang sesuai antara penjual, dalam hal ini petani yang menjual beras nya, dan pembeli, yang akan mendistribusikan beras ke pasar.

Harga pasaran beras nasional per 14 Januari 2018 dan jenis yang sama (jenis Premium), harganya masih di angka 12.700 per kg, sedangkan per tanggal yang sama, beras Vietnam harga pasarannya adalah 10.700 per kg. Apabila dihitung per daerah atau provinsi, sebagaimana dilaporkan oleh Tempo, seluruhnya masih berada di atas 12.800 per kg. Lebih lanjut akan dijelaskan dalam tabel berikut:²⁴

Tabel 2.
Harga Beras Produksi dalam Negeri di Seluruh Provinsi Per Januari 2018
(Per kg)

Jenis Beras	Jawa, Lampung, Sumatera Selatan	Sumatera Lainnya	Kalimantan	Bali, dan Nusa Tenggara Barat	Sulawesi	Nusa Tenggara Timur	Maluku	Papua
Medium	9.450	9.950	9.950	9.450	9.450	9.450	10.250	10.250
Premium	12.800	13.300	13.300	12.800	13.300	13.300	13.600	13.600

Kondisi ini tentu mengakibatkan tidak tercapainya kesesuaian harga (equilibrium) antara beras yang dijual oleh petani, dengan harga beras yang dijual oleh importir beras impor dari Vietnam. Dampaknya, kegagalan pasar pun terjadi, dan dalam teori ekonomi, kegagalan pasar ini dapat mengakibatkan inefisiensi.

3. Efisiensi

Efisiensi, sesungguhnya bahasa ekonomi dari kesejahteraan atau kemaslahatan. Prinsip ini, yang paling terkenal adalah Pareto Efisiensi dan Kaldor

²⁴ Ibid

Hicks Efisiensi. Pareto Efisiensi bertujuan pada kesejahteraan individu terlebih dahulu, baru kesejahteraan umum, sedangkan Kaldor Hicks Efisiensi berorientasi pada kesejahteraan umum terlebih dahulu, baru kesejahteraan individu. Dalam konteks ini, yang akan diambil adalah efisiensi Kaldor Hicks, karena dirasa lebih sesuai dengan prinsip kesejahteraan umum, yang termuat dalam Pancasila maupun UUD NRI 1945.²⁵

Dengan kondisi di atas, karena terjadinya informasi assimetris tentang data beras, yang kemudian berakibat pada dilakukannya kebijakan impor beras, kemudian mengakibatkan terjadinya kegagalan pasar dimana tidak tercapainya harga equilibrium diantara petani dan pedagang, maka kesejahteraan atau efisiensi ekonomi bagi petani dalam hal ini tidak tercapai. Padahal, berdasarkan data BPS per Februari 2017, penduduk Indonesia dilihat dari lapangan pekerjaan utamanya, paling banyak berada di sektor pertanian dengan 39,68 juta orang atau sekitar 31,68 persen dari seluruh penduduk. Hal ini disusul di bidang perdagangan sebanyak 29,11 juta (23,37 persen), dan jasa kemasyarakatan sebanyak 20,95 juta orang (16,82 persen).²⁶ Dengan data ini, maka dapat disimpulkan bahwa berdasarkan prinsip ekonomi (informasi assimetris, kegagalan pasar, dan efisiensi), kebijakan impor beras tidak menimbulkan kesejahteraan bagi masyarakat luas, sehingga seharusnya tidak dilakukan.

KESIMPULAN

1. Terdapat banyak faktor yang menyebabkan terjadinya kebijakan impor beras, dimana kebijakan tersebut secara nyata telah melanggar peraturan perundang-undangan tentang pangan nasional. Faktor tersebut diantaranya

²⁵ Cento Veljanovski, *Economic Principles of Law*, Cambridge University Press, United Kingdom, 2007, hlm. 3

²⁶ Data Badan Pusat Statistik Tahun 2017

adalah faktor perdagangan internasional, faktor dualisme kedudukan BULOG, serta faktor konflik peraturan perundang-undangan. Ketiga faktor tersebut yang secara nyata telah mengakibatkan terjadinya kesenjangan antara norma hukum di bidang pangan, dengan kebijakan pemerintah di bidang impor pangan, dalam hal ini impor beras.

2. Prinsip ekonomi yang diwujudkan dalam bentuk prinsip informasi assimetris, kegagalan pasar, dan efisiensi, menunjukkan bahwa secara ekonomi kebijakan impor tidak menguntungkan secara ekonomi. Informasi yang tidak sama antara kementerian pertanian dan perdagangan dalam menunjukkan data mengenai pangan, menyebabkan terjadinya informasi assimetris. Kemudian informasi assimetris ini mempengaruhi kebijakan dan menghasilkan kegagalan pasar. Kemudian kegagalan pasar tersebut mengakibatkan terjadinya inefisiensi bagi masyarakat, terutama masyarakat petani.

SARAN

1. Seyogyanya perlu ada perbaikan pengelolaan dalam pelaksanaan pangan di Indonesia agar lebih mensejahterakan masyarakat, terutama masyarakat petani. Perbaikan tersebut utamanya dalam menentukan kembali kebijakan impor beras di Indonesia.
2. Pendekatan ekonomi yang membuktikan bahwa kebijakan impor secara nyata tidak mensejahterakan, membuktikan bahwa perlu adanya perbaikan pengaturan dalam membatasi pelaksanaan impor beras di Indonesia. Pembatasan yang ketat ini tentu dibutuhkan dalam upaya untuk menjamin kesejahteraan masyarakat petani.

DAFTAR PUSTAKA

BUKU

- Amirudin dan Zainal Asikin. 2006. *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, RajaGrafindo Persada, Jakarta
- Anderson, James E. 1984, *Public Policy Making*, Holt, Rinehart, and Winston, New York
- Atmadja, I Dewa Gede. *Ilmu Negara (Sejarah, Konsep Negara dan Kajian Kenegaraan)*, Setara Press, Malang, 2011, hlm. 65
- Fajar, Mukti dan Yulianto Achmad. 2010. *Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta
- Harijanti, Susi Dwi. (Ed). 2011. *Negara Hukum yang berkeadilan, kumpulan pemikiran dalam rangka purnabakti Bagir Manan*, PSKN FH UNPAD, Bandung
- Ibrahim, Johnny. 2007. *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Bayumedia, Malang
- Kansil, C.S.T, 1986, *Pengantar Ilmu Hukum dan Tata Hukum Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta
- Koentjaraningrat, *Metode-Metode Penelitian Masyarakat*, P.T. Gramedia, Jakarta, Cetakan Kedua
- Marzuki, Peter Mahmud. 2007. *Penelitian Hukum*, Kencana, Jakarta
- Nugrooho, Riant. 2013, *Metode Penelitian Kebijakan*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta
- Smith, Adam. 2005, *The Wealth of Nation*, A Penin State Electronic Classic Series Publication, USA, hlm. 522
- Soekanto, Soerjono. 1986. *Pengantar Penelitian Hukum*, UI-Press, Jakarta
- Soeroso, R. 1992, *Pengantar Ilmu Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta
- Tobing, M.L. 2007, *Sekitar Pengantar Ilmu Hukum*, Erlangga, Jakarta
- Veljanovski, Cento. 2007. *Economic Principles of Law*, Cambridge University Press, United Kingdom

INTERNET

- Data Sensus, *Karakteristik Rumah Tangga Miskin dan Rumah Tangga Tidak Miskin 2013 dan 2014*, dalam www.bps.go.id, diakses tanggal 11 Januari 2016
- Gumelar, Galih. *Pemerintah Bakal Impor 500 Ribu Ton Beras Bulan Ini*, dalam

Julianto, Pramdia. 2018, *Apa Beda Beras Premium dan Medium?*, dalam
www.ekonomi.kompas.com, diakses tanggal 20 Agustus 2018

www.cnnindonesia.com, diakses tanggal 23 Februari 2018

www.numbeo.com, diakses tanggal 15 Agustus 2018

PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang Nomor 18 tahun 2012 tentang Pangan

Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2013 Tentang Perlindungan Dan Pemberdayaan
Petani

Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 48 Tahun 2016 Tentang Penugasan
Kepada Perusahaan Umum (Perum) Bulog Dalam Rangka Ketahanan Pangan
Nasional sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Presiden Nomor 20 Tahun
2017 tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 48 Tahun 2016 tentang
Penugasan Kepada Perusahaan Umum (PERUM) BULOG Dalam Rangka
Ketahanan Pangan Nasional

Peraturan Menteri Perdagangan Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2018 tentang
Ketentuan Ekspor dan Impor Beras.