

Beras: Antara Populisme dan Rasionalitas

Denni Puspa Purbasari

“A specific brand of culture—populism—has been particularly debilitating to economic progress.” Alan Greenspan, The Map and The Territory 2.0., hal. 214.

Instruksi Presiden Nomor 5 Tahun 2015 tentang Kebijakan Pengadaan Gabah/Beras dan Penyaluran Beras oleh Pemerintah tanggal 17 Maret 2015 akhirnya dikeluarkan. Pemerintah barangkali sudah sadar bahwa pelarangan impor beras bukannya membawa kebaikan bagi rakyat banyak, namun justru menyusahkan, dan tidak akan *sustainable*.

Dulu—mirip dengan kasus Indonesia—dengan alasan meningkatkan kesejahteraan petani, PM Yingluck Shinawatra membuat kebijakan dimana beras petani Thailand dibeli oleh pemerintah dengan harga 50% di atas harga internasional. Sontak petani pun bersuka cita. Namun ternyata suka cita ini tak berlangsung lama. Produksi beras Thailand menjadi berlebihan, dan harga beras dunia pun merosot dari semula 600 dollar per ton pada 2012 menjadi 400 dollar per ton pada April 2014. Tak hanya itu, pemerintah Thailand juga harus menanggung biaya subsidi yang semakin besar dan kesulitan membayar beras petani.

Tak berbeda dengan Thailand, Yunani, Brazil, atau Venezuela, di Indonesia nasionalisme ekonomi berikut turunannya selalu digembar-gemborkan dalam kontestasi politik nasional. Alasannya: lagu ini memang paling laku di telinga rakyat. “Dalam setiap kebijakan ekonomi populis, ada teriakan penderitaan di dalamnya,” kata Greenspan. Alih-alih mengingatkan akan “biaya sosial” dari kebijakan populis ini, sebagian ekonom memilih tiarap, takut dicap sebagai komprador asing atau neolib.

Masalahnya adalah, ketika kampanye berakhir dan janji kampanye harus diwujudkan, politisi biasanya memiliki kecenderungan untuk *keukeuh* mempertahankan kebijakan yang tidak *sustainable* ini hingga suatu titik dimana ongkos atau dampak sosial dari kebijakan ini terlalu mahal. Dalam kasus beras di Indonesia, komitmen Presiden Joko Widodo untuk tidak mengimpor beras misalnya, direspon oleh para pedagang dengan menahan pasokan. Akibatnya, harga beras pun naik, bahkan di bulan Maret—bulan panen raya. Belum lagi nanti, ketika memasuki bulan puasa dan musim kemarau.

Naiknya harga beras yang terjadi di pasar dalam negeri memang tidak kira-kira. Pada saat harga beras Thailand kualitas baik (pecah 5 persen) saat ini adalah 409 dollar per ton atau Rp5.400 per kilogram (yang apabila ditambah bea masuk, PPN dan ongkos transpor taruhlah menjadi sekitar Rp7.000 per kilogram), harga beras dalam negeri kualitas setara harganya sekitar Rp12.000. Ini berarti kita membayar 70 persen lebih mahal daripada harga internasional—naik dari sebelumnya yang “hanya” 43 persen.

Padaahal, beras memakan 41 persen bujet rumah tangga dengan pengeluaran kurang dari Rp100 ribu per bulan per kapita (bandingkan dengan kelompok terkaya yang hanya membelanjakan 3,5

persen dari bujetnya). Ini berarti kenaikan harga beras memukul kesejahteraan kelompok miskin—apapun profesinya, petani atau bukan—lebih dalam daripada kelompok kaya.

Lebih jauh, studi Bank Dunia (2015) memperkirakan setiap kenaikan 10 persen harga beras akan menaikkan angka kemiskinan sebesar 1,1 poin persentase. Jika demikian, maka efek dari program-program penanggulangan kemiskinan (maupun pertumbuhan ekonomi) terhadap penurunan kemiskinan bisa jadi hilang begitu saja dihapus oleh lonjakan harga beras. Padahal, pemerintahan Jokowi-JK dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJMN) menargetkan angka kemiskinan turun dari 11 persen pada 2014 menjadi 9,5-10,5 persen pada 2015.

Perlu dicatat bahwa membuka keran impor beras bukan berarti membuat harga beras dalam negeri sama dengan harga beras luar negeri. Sekali-kali tidaklah demikian. Harga beras dalam negeri tetap perlu dibuat lebih tinggi daripada harga internasional untuk memberikan insentif atau perlindungan kepada petani padi kita.

Pemberian izin impor ini lebih ditujukan untuk membentuk persepsi pedagang bahwa, kapan pun, bila dianggap perlu, pemerintah (BULOG) bisa mengimpor beras untuk mencegah harga beras dalam negeri melambung tinggi. Dengan demikian, spekulasi beras diharapkan menjadi terbatas karena pedagang tahu bahwa BULOG memiliki amunisi untuk menstabilkan harga beras.

Jika keran impor beras ini tidak ada, maka BULOG harus berkompetisi dengan swasta dalam membeli produksi petani—yang selain musiman, juga terbatas jumlahnya. Kompetisi ini mendorong harga naik dan membuat harga pokok pembelian atau HPP beras sebesar Rp7.300 per kilogram menjadi tidak relevan dan target penyerapan sebesar 30-40 persen dari produksi lokal pun tidak dapat terealisasi.

Kebijakan impor beras ini juga tidak perlu dibenturkan dengan kebijakan swasembada beras. Produksi beras nasional tetap perlu untuk ditingkatkan—utamanya melalui peningkatan produktivitas lahan (yang saat ini baru sekitar 5,1 ton per hektar) dan perbaikan teknologi pascapanen. Meskipun demikian, produksi yang melebihi konsumsi tidak cukup menjadi justifikasi bahwa kita tidak perlu impor. Impor tetap dibutuhkan untuk stabilisasi harga beras karena produksi (dan penawaran) beras bersifat musiman, tidak pasti, dan tidak merata di seluruh wilayah tanah air—sementara konsumsi relatif stabil adanya.

Untuk membandingkan seberapa besar impor beras Indonesia, data Comtrade menunjukkan bahwa, pada tahun 2013 Indonesia mengimpor 270 ribu ton beras, atau berada di peringkat ke-15 pengimpor beras terbesar dunia—jauh di bawah Tiongkok (1,7 juta ton), Malaysia (875 ribu ton), Jepang (668 ribu ton), Amerika (561 ribu ton) atau Singapura (406 ribu ton). Vietnam dan Thailand yang jelas-jelas pengeksport beras terbesar dunia pun tercatat masih mengimpor beras—meski kecil—masing-masing sebesar 20 dan 14,5 ribu ton. Jadi, mengapa impor beras kita harus di-nol-kan?

Bila dibandingkan dengan jumlah penduduk, ini berarti bahwa, dalam setahun, orang Indonesia rata-rata hanya mengkonsumsi 1,1 kilogram beras impor—lebih rendah daripada rata-rata

konsumsi beras impor per orang di Malaysia (29 kg), Jepang (5,2 kg), Filipina dan Korea Selatan (4,1 kg), Kamboja (2,7 kg) serta Tiongkok (1,3 kg). Dan bila dibandingkan dengan angka produksi beras dalam negeri masing-masing, proporsi beras impor Indonesia tidak lebih dari 0,7 persen produksi lokal—lebih kecil daripada Kamboja (0,8 persen), Tiongkok (1,1 persen), Korea Selatan (4,8 persen), Jepang (8,6 persen) atau Malaysia (48 persen). Jadi sesungguhnya negara lain “lebih dependen” pada beras impor daripada Indonesia.

Michael Sandel, profesor hukum dari Harvard dalam bukunya *Justice: What's the Right Thing to Do?* mengatakan bahwa kebijakan secara moral dapat dibenarkan—salah satunya—bila kebijakan tersebut memberikan kesejahteraan maksimal bagi orang banyak. Bila ternyata 80 persen rumah tangga Indonesia kita adalah *net consumer* beras (Bank Dunia, 2015), mengapa kita ngotot mengusung kebijakan pelarangan impor beras yang justru melukai kesejahteraan sebagian besar masyarakat kita?

Bagaimana pula dengan kesejahteraan saudara-saudara kita yang hidup di perbatasan atau di daerah-daerah terpencil (seperti di Nunukan atau Sangihe) yang jauh dari daerah penghasil beras? Apakah mereka harus membeli beras dari Jawa atau Sulawesi Selatan, dan dilarang membeli beras dari negara tetangga yang lebih dekat dan murah? Bukankah secara rata-rata kesejahteraan masyarakat di Jawa dan Sulawesi Selatan lebih baik daripada masyarakat di Nunukan atau Sangihe? Inikah keadilan?

Terakhir, Pemerintah sebaiknya menengok Laporan Neraca Pembayaran kita. Impor bahan baku/penolong terbesar kita saat ini bukanlah besi, baja, plastik, komponen kendaraan bermotor, atau bahan kimia; melainkan pakan ternak. Ya, pakan ternak. Pada tahun 2014, nilai impor pakan ternak ini mencapai 3 miliar dollar—jauh lebih tinggi dari beras yang “hanya” menghabiskan 164 juta dollar.

Masih di laporan yang sama, impor barang konsumsi terbesar kita ternyata bukan beras, tas, atau sepatu, melainkan buah-buahan dan sayur-sayuran—total mencapai 1,4 miliar dollar. Fenomena ini diperkirakan akan terus terjadi, sejalan dengan pergeseran komposisi makanan rumah tangga Indonesia dari karbohidrat ke protein (telur, ikan, daging ayam, daging sapi) dan buah/sayur—akibat dari meningkatnya pendapatan masyarakat kita.

Jadi, apakah strategi pertanian kita akan terus melihat ke belakang dan berkuat pada beras; atau akan *move on*, mengantisipasi perkembangan permintaan ke depan, dan bergeser kepada tanaman lain yang memberikan nilai tambah lebih tinggi?

**Dimuat pertama kali dalam Majalah Tempo Edisi 27 APRIL 2015*

Denni Puspa Purbasari adalah staf pengajar di Fakultas Ekonomika dan Bisnis Universitas Gadjah Mada. Gelar Ph.D. dalam bidang Ilmu Ekonomi diperolehnya dari University of Colorado at Boulder pada tahun 2006. Riset yang digeluti adalah perdagangan internasional dan keuangan, korupsi, dan Korporasi Multinasional. Dapat dihubungi melalui email: denni.purbasari@gmail.com.

