



**UNIVERSITAS INDONESIA**

**IMPLIKASI *LETTER OF INTENT* IMF DALAM KEBIJAKAN  
IMPOR BERAS INDONESIA (2004-2010)**

**TESIS**

Diajukan sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar Master Sains (M.Si)  
dalam Ilmu Hubungan Internasional

**TIA VINITA  
1006797181**

**FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK  
PROGRAM PASCASARJANA ILMU HUBUNGAN INTERNASIONAL  
KEKHUSUSAN EKONOMI POLITIK INTERNASIONAL  
DEPOK  
JULI 2012**

## HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS

**Tesis ini adalah hasil karya saya sendiri,  
dan semua sumber baik yang dikutip maupun yang dirujuk  
telah saya nyatakan dengan benar**

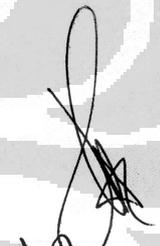
**Nama** : Tia Vinita  
**NPM** : 1006797181  
**Tanda Tangan** :   
**Tanggal** : 2 Juli 2012

## HALAMAN PENGESAHAN

Tesis ini diajukan oleh :  
Nama : Tia Vinita  
NPM : 1006797181  
Program Studi : Ilmu Hubungan Internasional  
Judul Tesis : Implikasi *Letter of Intent* IMF dalam Kebijakan Impor Beras Indonesia (2004-2010)

Telah berhasil dipertahankan di hadapan Dewan Penguji dan diterima sebagai bagian persyaratan yang diperlukan untuk memperoleh gelar Master Sains (M.Si) pada Program Studi Ilmu Hubungan Internasional Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Indonesia

### DEWAN PENGUJI

Ketua Sidang : Andi Widjajanto, M.Sc (  )  
Sekretaris Sidang : Asra Virgianita, MA (  )  
Pembimbing : Syamsul Hadi, Ph.D (  )  
Penguji Ahli : Dr. Fredy BL Tobing, M.Si (  )

Ditetapkan di : Depok

Tanggal : 2 Juli 2012

## KATA PENGANTAR/UCAPAN TERIMA KASIH

Segala puji dan syukur penulis panjatkan kepada Allah SWT, yang telah memberikan segala rahmat, bimbingan, dan perlindungan-NYA sehingga penulis dapat menyelesaikan tesis yang berjudul **Implikasi *Letter of Intent* IMF dalam Kebijakan Impor Beras Indonesia (2004-2010)** ini. Penulisan tesis ini dilakukan dalam rangka memenuhi salah satu syarat untuk mencapai gelar Master Sains (M.Si) Jurusan Ilmu Hubungan Internasional pada Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Indonesia.

Penulis menyadari bahwa tanpa bantuan dan bimbingan dari berbagai pihak, dari masa perkuliahan hingga masa penyusunan tesis ini, sangatlah sulit bagi penulis untuk menyelesaikan tesis ini. Oleh karena itu, penulis ingin mengucapkan terima kasih kepada:

- (1) Bapak Syamsul Hadi, Ph.D, selaku dosen pembimbing tesis yang telah menyediakan waktu, tenaga, dan pikirannya yang sangat berharga untuk mengarahkan penulis dalam menyelesaikan tesis ini.
- (2) Dr. Fredy BL Tobing, Andi Widjajanto, M.Sc, dan Asra Virgianita, MA sebagai dewan penguji tesis yang memberikan masukan konstruktif kepada penulis untuk tesis ini.
- (3) Dr. Haryono sebagai Kepala Badan Litbang Pertanian dan segenap pimpinan di Sekretariat Badan Litbang Kementerian Pertanian yang telah memberikan kesempatan kepada penulis untuk menuntut ilmu di Universitas Indonesia.
- (4) Dr. Zaenal Bachrudin, MSc, Direktur Jenderal Pengolahan dan Pemasaran Hasil Pertanian yang telah bersedia meluangkan waktu dan memberikan informasi bermanfaat mengenai kebijakan impor beras kepada penulis.
- (5) Bapak Khudori, yang telah memberikan tambahan pengetahuan dan juga buku mengenai ekonomi politik beras pada penulis.
- (6) Keluarga yang tercinta: suami penulis, Hendra Ferdian, yang banyak memberikan dukungan bagi penulis baik moral, material, dan ide-ide cemerlang sepanjang kuliah ini; Alfatih Ilhami Pasha, anak kebanggaan penulis, terima kasih atas pengertiannya atas waktu yang sering tersita; Ibu dan Bapak mertua yang selalu membantu dan mendoakan penulis; kakak

penulis, Rainy Videsta yang selalu memberi semangat; dan terakhir, Ayahanda (alm.) Jacob Ismail atas doa yang tak pernah putus sampai akhir hayat beliau.

- (7) Sahabat-sahabat yang telah banyak membantu saya dalam menyelesaikan tesis ini: Intan dan Ratih teman seperjuangan tesis, Yusa yang sering memberikan masukan dan saran bagi penulis, mas Sadin yang ringan tangan dan senang membantu, Silvy yang sering dititipin ngumpulin tugas, Eva, Rinda, Lala, mas Ken, semoga segera menyusul tesis, Pak Kus calon Bupati Cirebon, Ruth, mbak Lely, mbak Mega, dan banyak lagi yang tidak dapat penulis sebutkan satu per satu yang tak terhitung jasanya bagi penulis.

Akhir kata, penulis berharap Allah SWT berkenan membalas semua kebaikan semua pihak yang telah membantu. Semoga tesis ini membawa manfaat bagi pengembangan ilmu hubungan internasional.

Depok, 5 Juli 2012

Penulis

**HALAMAN PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI TUGAS  
AKHIR UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS**

---

Sebagai sivitas akademik Universitas Indonesia, saya yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Tia Vinita  
NPM : 1006797181  
Program Studi : Ekonomi Politik Internasional  
Departemen : Ilmu Hubungan Internasional  
Fakultas : Ilmu Sosial dan Ilmu Politik  
Jenis Karya : Tesis

Demi pengembangan ilmu pengetahuan, menyetujui untuk memberikan kepada Universitas Indonesia **Hak Bebas Royalti Noneksklusif (*Non-exclusive Royalty-Free Right*)** atas karya ilmiah saya yang berjudul:

**Implikasi Letter of Intent IMF dalam Kebijakan Impor Beras Indonesia  
(2004-2010)**

Beserta perangkat yang ada (jika diperlukan). Dengan Hak Bebas Royalti Noneksklusif ini Universitas Indonesia berhak menyimpan, mengalihmedia/formatkan, mengelola dalam bentuk pangkalan data (*database*), merawat, dan mempublikasikan tugas akhir saya selama tetap mencantumkan nama saya sebagai penulis/pencipta dan sebagai pemilik Hak Cipta.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya.

Dibuat di : Depok

Pada tanggal : 2 Juli 2012

Yang menyatakan



(Tia Vinita)

## ABSTRAK

Nama : Tia Vinita  
Program Studi : Ilmu Hubungan Internasional  
Judul : Implikasi *Letter of Intent* IMF dalam Kebijakan Impor Beras Indonesia (2004-2010)

Tesis ini membahas tentang implikasi *Letter of Intent* (LoI) IMF dalam kebijakan impor beras Indonesia periode 2004-2010. Pemerintah Indonesia menandatangani LoI dengan IMF saat Indonesia mengalami krisis ekonomi tahun 1997 sehingga harus meminta bantuan dari IMF. Selama empat periode pemerintahan (1997-2003), IMF memberikan tekanan pada pemerintah untuk melakukan liberalisasi, privatisasi, dan deregulasi di berbagai sektor, salah satunya adalah sektor perberasan. Akibat liberalisasi tersebut, jumlah impor beras yang masuk ke Indonesia meningkat dengan tajam. Namun pasca LoI berakhir, pemerintah tetap mempertahankan kebijakan impor beras khususnya untuk memenuhi stok cadangan beras nasional. Maka pertanyaan penelitian dalam tesis ini adalah mengapa pemerintah tetap melakukan kebijakan impor beras pasca LoI IMF berakhir dan pihak mana yang diuntungkan dengan impor beras tersebut.

Penelitian ini merupakan penelitian kualitatif dengan desain deskriptif analitis. Hasil penelitian memaparkan terdapat tiga implikasi LoI IMF yang masih dirasakan sampai saat ini yaitu terbukanya pasar beras dalam negeri, privatisasi BULOG, dan hilangnya subsidi KLBI. Pemerintah juga memiliki komitmen internasional dengan WTO untuk membuka pasar bagi beras impor minimal sebanyak 70.000 ton beras per tahun. Di lain pihak, adanya preferensi pemerintah untuk mempertahankan kebijakan tersebut karena impor beras memberikan insentif yang besar bagi pelaksana impor, yaitu BULOG. Pihak yang diuntungkan dari impor ini selain BULOG, adalah negara eksportir beras yaitu Thailand dan Vietnam. Untuk menghadapi liberalisasi strategi pemerintah perlu meningkatkan pembangunan infrastruktur pertanian, penguatan kelembagaan tata niaga beras, serta menyusun kebijakan perberasan yang solid dan terkoordinasi dengan baik antar lembaga terkait.

Kata kunci:

LoI IMF, liberalisasi beras, BULOG, kebijakan perberasan.

## ABSTRACT

Name : Tia Vinita  
Study Program : International Relations  
Title : Implications of the *Letter of Intent* of IMF in Indonesian Rice Import Policy (2004-2010)

This study discusses about the implications of the IMF *Letter of Intent* (LoI) in Indonesian rice import policy especially in the period 2004-2010. The government of Indonesia signed the LoI with the IMF when Indonesia hit by economic crisis in 1997 and requested an assistance from the IMF. During the four periods of reign (1997-2003), the IMF put pressure on governments to apply liberalization, privatization, and deregulation in various sectors, one of which is the rice sector. As the result, the amount of rice imports into Indonesia increased sharply. After the LoI ended, the government is still maintaining rice import policy, especially to meet the national rice reserve stock. Then the research question is why the government continues to conduct rice import policy after the LoI IMF ended and which party get benefits from the imported rice.

This research is a qualitative research with a descriptive analysis design. The results found that there are three implications of the LoI IMF which is the liberalization of domestic rice market, privatization of BULOG, and the abolition of KLBI. The government also has international commitments to the WTO to open minimum market access of 70,000 tons of rice per year. On the other side, the government's preference to maintain the import policy because the policy provides strong incentives for BULOG as an STE in importing rice. The party who gets the benefits from the imported rice are the rice exporting country such as Thailand and Vietnam, and BULOG. The researcher suggests several strategies that can be implemented by the government that is to improve the development of agricultural infrastructure, strengthen the rice marketing institutional, and develop a firm and well-coordinated rice policy among relevant institutions.

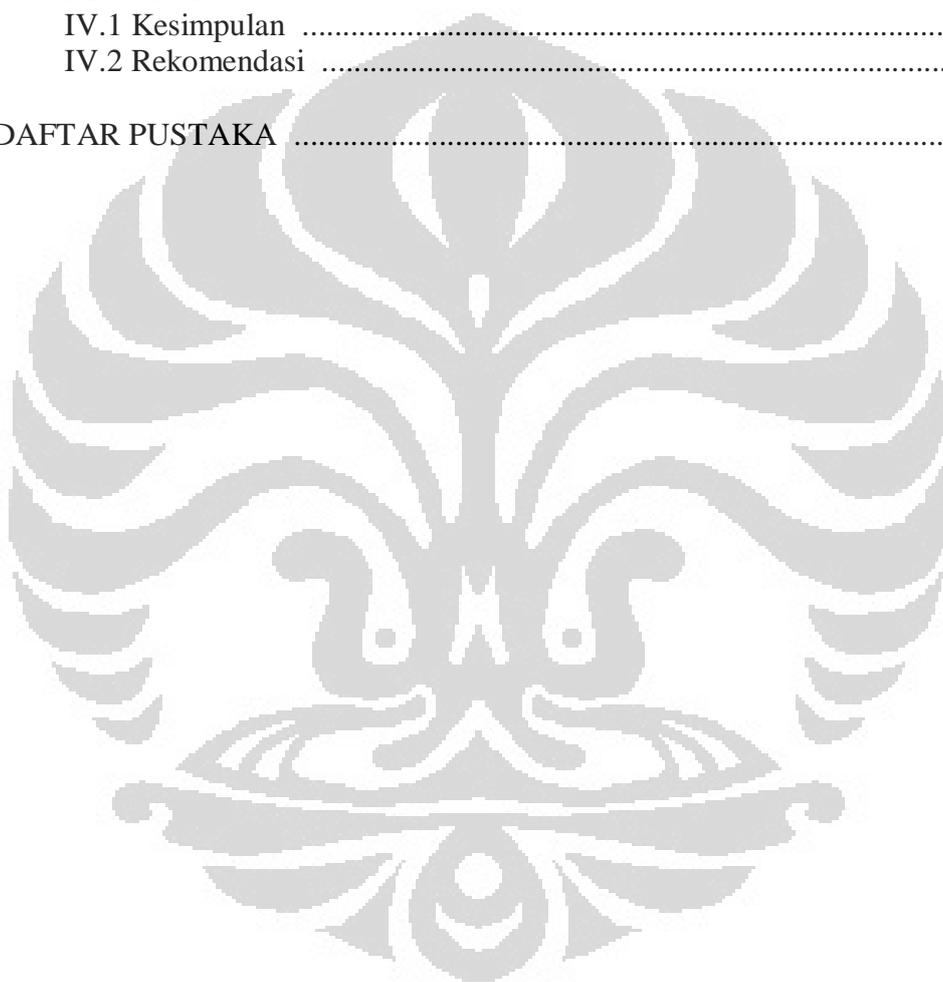
Key words:

LoI IMF, liberalization of rice, Bulog, rice policy.

## DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL .....	i
LEMBAR PERNYATAAN ORISINALITAS .....	ii
LEMBAR PENGESAHAN .....	iii
KATA PENGANTAR .....	iv
LEMBAR PERSETUJUAN PUBLIKASI KARYA ILMIAH .....	vi
ABSTRAK .....	vii
DAFTAR ISI .....	ix
DAFTAR TABEL .....	xi
DAFTAR GAMBAR .....	xii
DAFTAR LAMPIRAN .....	xiii
I. PENDAHULUAN .....	1
I.1 Latar Belakang .....	1
I.2 Rumusan Permasalahan .....	7
I.3 Tujuan dan Signifikansi Penelitian .....	8
I.3.1 Tujuan Penelitian .....	8
I.3.2 Signifikansi Penelitian .....	8
I.4 Tinjauan Pustaka .....	8
I.5 Kerangka Teori .....	15
I.5.1 Teori Rezim Internasional .....	16
I.5.2 Neoliberalisme .....	17
I.5.3 Paradigma Kebijakan Neoliberal dan Otonomi Negara .....	19
I.6 Asumsi .....	26
I.7 Model Analisa .....	27
I.8 Metode Penelitian .....	27
I.9 Sistematika Penulisan .....	28
II. IMF DAN LIBERALISASI BERAS DI INDONESIA .....	30
II.1 Krisis Asia dan Kedatangan IMF di Indonesia .....	30
II.2 Kebijakan Perdagangan Beras Masa LoI IMF-Indonesia .....	35
II.2.1 Masa Pemerintahan Soeharto (Oktober 1997-Mei 1998) .....	35
II.2.2 Masa Pemerintahan Habibie (Mei 1998-Oktober 1999) .....	38
II.2.3 Masa Pemerintahan Abdurrahman Wahid (Oktober 1999- Juli 2001) .....	42
II.2.4 Masa Pemerintahan Megawati Soekarnoputri (Agustus 2001-September 2004) .....	46
II.3 Hubungan IMF Sebagai Rezim Internasional dengan Kebijakan Perberasan Indonesia .....	52
II.4 Perbandingan Pelaksanaan LoI IMF di Negara Asia Lain .....	60
II.4.1 Kerjasama Thailand dengan IMF .....	60
II.4.2 Kerjasama Korea Selatan dengan IMF .....	64
III. IMPLIKASI LETTER OF INTENT IMF DALAM KEBIJAKAN IMPOR BERAS INDONESIA .....	68

III.1 Implikasi LoI IMF Dalam Kebijakan Impor Beras Indonesia .....	68
III.1.1 Liberalisasi Pasar Beras Dalam Negeri .....	68
III.1.2 Privatisasi BULOG .....	71
III.1.2.1 Peran dan Posisi BULOG sebelum Krisis 1997 ....	71
III.1.2.2 Perubahan Status BULOG Pasca Krisis .....	75
III.1.3 Hilangnya Subsidi Pendanaan KLBI .....	79
III.2 Kebijakan Pemerintah dalam Menghadapi Liberalisasi Beras Periode 2004-2010 .....	82
III.3 Impor Beras: Untung Besar untuk Siapa? .....	99
IV. PENUTUP .....	107
IV.1 Kesimpulan .....	107
IV.2 Rekomendasi .....	111
DAFTAR PUSTAKA .....	113



## DAFTAR TABEL

Tabel 1.1	Produksi, Konsumsi dan Impor Beras Indonesia Tahun 2008-2010 .....	6
Tabel 2.1	Perbandingan Nilai Impor dan Ekspor Beberapa Komoditas Sebelum dan Pasca Liberalisasi .....	57
Tabel 2.2	Produksi, Konsumsi dan Impor Beras Indonesia Tahun 1997-2003 .....	57
Tabel 2.3	Perbandingan Harga Beras dan Harga Pupuk Sebelum dan Saat LoI IMF Berlangsung .....	58
Tabel 3.1	Bound Tariff di WTO vs Applied Tariff untuk Beberapa Komoditas Pertanian .....	69
Tabel 3.2	Perbandingan Tarif Bea Masuk Beras di Beberapa Negara Tahun 2010 .....	70
Tabel 3.3	Produksi, Konsumsi dan Impor Beras Indonesia Tahun 2004-2010 .....	88
Tabel 3.4	Perkembangan Kebijakan Perdagangan Beras Indonesia .....	91
Tabel 3.5	Jumlah Ekspor Beras Thailand dan Vietnam ke Indonesia Pasca LoI IMF .....	100

## DAFTAR GAMBAR

Gambar 3.1	Negara-Negara Produsen Padi Terbesar di Asia .....	89
Gambar 3.2	Negara-Negara Eksportir Beras Terbesar di Dunia .....	90
Gambar 3.3	Perbandingan Harga Beras di Berbagai Negara .....	104



## DAFTAR LAMPIRAN

Lampiran I	Wawancara dengan Direktur Jenderal Pengolahan dan Pemasaran Hasil Pertanian, Kementerian Pertanian RI, Dr. Ir. Zaenal Bachrudin, MSc, 2 April 2012 di Jakarta .....	120
Lampiran II	Wawancara dengan Khudori tanggal 29 Mei 2012 di Jakarta ..	122



# BAB I

## PENDAHULUAN

### I.1 Latar Belakang

Beras merupakan salah satu komoditas strategis Indonesia yang menjadi makanan pokok bagi sebagian besar penduduk Indonesia dan sebagian negara-negara di Asia. Nilai strategis beras menjadikannya bukan hanya sebagai komoditas ekonomi, namun juga sebagai komoditas sosial dan politik, dimana keberhasilan dalam meningkatkan tingkat produksi beras menjadi salah satu tolak ukur keberhasilan pemerintah yang berkuasa<sup>1</sup>. Indonesia terkenal sebagai negara agraris yang memiliki lahan pertanian yang luas dimana sebagian besar penduduknya bermata pencaharian sebagai petani dan menggantungkan hidupnya dari hasil pertanian. Namun ironisnya, Indonesia juga terkenal sebagai salah satu negara pengimpor beras terbesar di dunia, yaitu sekitar dua juta ton per tahun<sup>2</sup>. Salah satu faktor penyebab tingginya impor beras di Indonesia adalah liberalisasi perdagangan beras sebagai konsekuensi dari era globalisasi saat ini.

Liberalisasi mulai masuk ke Indonesia saat Indonesia secara resmi menjadi anggota WTO (*World Trade Organization*) tanggal 1 Januari 1995 dimana pemerintah sebelumnya telah meratifikasi ketentuan liberalisasi pertanian tersebut dalam UU mengenai WTO no. 7 tahun 1994. Indonesia juga kemudian melakukan pengurangan batas tarif, membuka pasar, dan mengurangi berbagai hambatan perdagangan di sektor pertanian untuk membuktikan komitmennya terhadap persetujuan yang dihasilkan dalam Putaran Uruguay dan AoA (*Agreement on Agriculture*). Arus liberalisasi khususnya liberalisasi pertanian di Indonesia semakin meningkat pasca terjadinya krisis finansial tahun 1997 sebagai efek domino dari krisis Asia yang berawal di Thailand tanggal 2 Juli 1997.

---

<sup>1</sup> Sulastrisurono, "Kondisi perberasan dan Kebijakan Perdagangan Beras di Indonesia", dalam *Kebijakan Ekonomi*, Vol. 2, No. 2, (Jakarta: Desember 2006), h. 183.

<sup>2</sup> Harin Tiawon, "Simulasi Kebijakan Liberalisasi Perdagangan Terhadap Komoditas Beras", dalam *Industri dan Perkotaan*, Volume XIII, No. 24, (Jakarta: Agustus 2009), diakses dari <http://isjd.pdii.lipi.go.id/admin/jurnal/132409179194.pdf> pada tanggal 29 Desember 2011 pukul 04:00.

Krisis tersebut telah menyebabkan guncangan dalam sendi-sendi ekonomi dan politik dalam negeri Indonesia. Guncangan tersebut terutama diakibatkan oleh jatuhnya nilai tukar rupiah terhadap dollar. Pada tanggal 11 Juli 1997, Bank Indonesia sebagai otoritas moneter memperlebar rentang nilai tukar rupiah sebagai upaya menghentikan kejatuhan nilai rupiah tersebut. Namun nilai rupiah justru melemah dari Rp. 2.432 menjadi Rp 2.600 per dollar. Sementara itu, intervensi yang dilakukan BI untuk meredakan tekanan terhadap nilai rupiah tersebut berdampak pada terkurasnya cadangan devisa negara. Tercatat sampai dengan tanggal 13 Juli 1997, BI sudah mengeluarkan US \$ 500 juta untuk memperkuat nilai rupiah<sup>3</sup>, namun tetap saja upaya tersebut tidak membawa hasil seperti yang diharapkan. Akhirnya pada tanggal 15 Agustus 1997 pemerintah akhirnya memutuskan untuk mengambang nilai tukar rupiah dan menyerahkan nilainya kepada mekanisme pasar<sup>4</sup>.

Pada kenyataannya, kebijakan tersebut justru menyebabkan terjadinya kepanikan berbagai pihak dalam negeri, khususnya perusahaan swasta domestik. Kepanikan ini dikarenakan perusahaan swasta di Indonesia banyak yang memiliki hutang dalam bentuk dollar terhadap kreditor luar negeri. Dalam kondisi normal proses pembayaran hutang luar negeri tersebut bisa berjalan lancar karena adanya kebijakan pemerintah yang mengatur nilai kurs rupiah terhadap dollar sehingga perusahaan dapat mengkalkulasi tingkat depresiasi nilai rupiah untuk pembayaran hutangnya. Namun dengan dilepasnya rupiah kepada pasar, tingkat depresiasi menjadi tidak dapat diprediksi dengan baik<sup>5</sup>.

Hal ini kemudian berakibat pada maraknya perburuan dollar yang dilakukan pihak swasta untuk berjaga-jaga seandainya rupiah mengalami kejatuhan yang semakin dalam. Kondisi ini semakin menekan nilai rupiah yang pada awal Oktober telah mencapai angka Rp. 3.400 per dollar<sup>6</sup>. Karena tekanan dari nilai rupiah yang semakin terpuruk dan jumlah cadangan devisa yang

---

<sup>3</sup> J. Thomas Lindblad, "Survey of Recent Development", dalam *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, Vol. 33, No. 3, Desember 1997, Indonesian Project the Australian University, 1997, h. 5.

<sup>4</sup> Cyrillus Harinowo, *IMF: Penanganan Krisis & Indonesia Pasca IMF*, (Jakarta: PT. Gramedia Pustaka, 2004), h. 26.

<sup>5</sup> Salomo Simanungkalit (ed.), *Indonesia dalam Krisis 1997-2002*, (Jakarta: Penerbit Kompas, 2002), h.6.

<sup>6</sup> *Ibid.*

semakin tergerus, akhirnya pada tanggal 8 Oktober 1997 pemerintah meminta bantuan teknis dan dukungan dana jangka panjang pada IMF.

Pada tanggal 31 Oktober 1997, pemerintah Indonesia menandatangani surat kesediaan untuk menjalankan program kebijakan IMF (*International Monetary Fund*) untuk mengeluarkan Indonesia dari krisis dan memulihkan kondisi perekonomian nasional. Sebagai konsekuensi bantuan tersebut, Indonesia harus melakukan syarat-syarat yang diberikan oleh IMF yang tercantum dalam SAP (*Structural Adjustment Program*) sebagai rangkaian program untuk mengatasi krisis ekonomi yang menimpa Indonesia. Untuk mendapatkan bantuan dari IMF, Indonesia membuat kesepakatan dengan IMF dalam bentuk LoI (*Letter of Intent*) yang menggambarkan kebijakan yang akan diambil pemerintah untuk menstabilkan kondisi ekonomi, yang kemudian dituangkan dalam *Memorandum of Economic and Financial Policies* (MEFP) sebagai tindak lanjut dari LoI yang telah disepakati selanjutnya<sup>7</sup>.

Selama masa bantuan IMF tersebut, secara keseluruhan terdapat 24 LoI dan MEFP yang disepakati oleh pemerintah Indonesia dan IMF. Setiap LoI dan MEFP mengalami beberapa tahapan revisi dimana tahapan berikutnya merupakan hasil evaluasi dari LoI dan MEFP sebelumnya<sup>8</sup>. LoI pertama yaitu tanggal 31 Oktober 1997 dimana pemerintah mengajukan permintaan bantuan keuangan secara resmi kepada IMF, kemudian LoI dan MEFP tanggal 15 Januari 1998 yang ditandatangani oleh Presiden Soeharto; ketiga, MEFP tambahan I tertanggal 8 April 1998. Ketiga LoI dan MEFP tersebut disepakati pada masa pemerintahan Soeharto. Kemudian berturut-turut pada masa pemerintahan Habibie disepakati delapan LoI dan MEFP, masa pemerintahan Abdurrahman Wahid terdapat empat LoI dan MEFP antara Indonesia dan IMF, serta sembilan LoI dan MEFP di masa pemerintahan Megawati Soekarnoputri. Pada masa pemerintahan Megawati inilah pemerintah memutuskan untuk menghentikan kerjasama dengan IMF. Meskipun LoI dan MEFP mengalami revisi dari waktu ke waktu, ada beberapa ciri utama kebijakan IMF yang terdapat dalam MEFP. Ciri-ciri tersebut terdiri dari

---

<sup>7</sup> Agustinus Supriyanto, "Re-evaluasi dan Masa Depan Hubungan Indonesia dan IMF", diakses dari <http://www.i-lib.ugm.ac.id/jurnalmimbarhukum/download.php?dataId=2569>, pada tanggal 10 November 2011 pukul 11:54.

<sup>8</sup> Diakses dari <http://www.imf.org> tanggal 28 Desember 2011 pukul 11:05.

pengetatan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, peningkatan suku bunga, liberalisasi perdagangan, liberalisasi pasar kapital, dan privatisasi<sup>9</sup>.

Salah satu sektor yang mendapat tekanan liberalisasi adalah sektor perdagangan beras. Sebelum krisis terjadi, sektor perberasan merupakan sektor yang menjadi prioritas pembangunan pemerintah, khususnya dalam hal peningkatan produksi beras dalam negeri. Di masa Orde Baru, presiden Soeharto menjalankan program revolusi hijau untuk meningkatkan produksi padi dan mencapai swasembada beras. Hasilnya, pada tahun 1984 Indonesia bisa keluar dari predikat negara pengimpor beras terbesar di dunia dan berhasil mencapai swasembada beras. Kebijakan perberasan Indonesia juga cukup protektif dan propetani. Hal ini dikarenakan pemerintah selain menerapkan kebijakan subsidi harga dasar untuk beras, juga menerapkan subsidi input (pupuk, benih, dan pestisida) dan subsidi bunga kredit usaha tani<sup>10</sup>.

Di tingkat pasar, pemerintah juga menerapkan kebijakan manajemen stok dan monopoli impor oleh BULOG, subsidi kredit untuk pengadaan beras BULOG, kredit bagi koperasi, dan operasi pasar oleh BULOG<sup>11</sup>. Sayangnya, kedudukan BULOG yang sebagai lembaga monopoli pangan tersebut menjadikan BULOG juga kerap dijadikan sebagai lembaga *fund raising* bagi rezim pemerintahan saat itu. Ini dikarenakan dinasti politik dan ekonomi Soeharto merambah ke seluruh sektor bisnis dan lembaga negara yang menguasai komoditas strategis termasuk BULOG. Pada tahun 1995, hampir seluruh sektor bisnis dan ekonomi yang strategis dan menguntungkan dikuasai oleh kalangan keluarga Soeharto dan pengusaha yang dekat dengan Soeharto<sup>12</sup>. Kondisi ini menyebabkan hilangnya rasa ketidakpercayaan masyarakat pada pemerintah yang berkuasa yang membawa pada rapuhnya kondisi sosial politik dalam negeri.

Pasca masuknya IMF ke Indonesia melalui LoI-nya, sektor perberasan dalam negeri didorong untuk masuk ke dalam pasar bebas dunia. IMF juga

---

<sup>9</sup> Mohammad Mochtar Mas' oed, "Tantangan Internasional dan Keterbatasan Nasional: Analisis Ekonomi-Politik tentang Globalisasi Neo-liberal". Pidato pengukuhan jabatan Guru Besar pada Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Gadjah Mada. Yogyakarta. 2002. hal. 23-25, dalam Agustinus Supriyanto. *Loc Cit*.

<sup>10</sup> Khudori, *Ironi Negeri Beras*, (Yogyakarta: Insist Press, 2008), h. 252-253.

<sup>11</sup> *Ibid*.

<sup>12</sup> Zainuddin F. Djafar, *Rethinking the Indonesian Crisis*, (Jakarta: PT. Dunia Pustaka Jaya, 2006), h. 98.

menuntut pemerintah untuk menindaklanjuti LoI secara resmi dalam kebijakan pemerintah untuk memperkuat LoI. Maka pemerintah mengeluarkan SK Mendag no. 439 tentang bea masuk tertanggal 22 September 1998 yang menyatakan bahwa impor beras dibebaskan dengan bea masuk 0%<sup>13</sup>. Dalam perjanjian tersebut juga disebutkan BULOG tidak lagi campur tangan menangani masalah kestabilan harga pangan dan melepaskan sepenuhnya pada mekanisme pasar. Perjanjian ini dipandang sangat merugikan bagi masyarakat Indonesia yang sangat bergantung pada beras sebagai bahan makanan pokok<sup>14</sup>. Terbukanya pasar beras domestik berdampak pada melonjaknya tingkat impor beras Indonesia pada tahun 1998 yang mencapai 6 juta ton beras dan merupakan puncak jumlah impor beras yang pernah masuk ke Indonesia<sup>15</sup>.

Pada Januari 2003, pemerintah Megawati menutup keran impor beras melalui Inpres No.9/2002 namun hanya berlaku satu tahun. Lalu pada 10 Januari 2004 Menteri Perindustrian dan Perdagangan mengeluarkan SK Menperindag No.9/MPP/Kep/1/2004 tentang ketentuan impor beras, yang melarang impor beras satu bulan sebelum dan dua bulan sesudah panen raya. Kebijakan ini berlaku hingga akhir 2006. Namun di tahun 2006 pemerintah juga mengabulkan permintaan Bulog untuk mengimpor satu juta ton beras untuk tahun 2007<sup>16</sup>.

Karena besarnya tekanan dari berbagai pihak untuk mengakhiri kesepakatan dengan IMF, tanggal 10 Desember 2003 pemerintah memutuskan untuk mengakhiri kerjasama dengan IMF dan memasuki masa PPM (*Post Program Monitoring*) yaitu mencicil sisa pinjaman kepada IMF sampai batas kuota 100 persen dalam waktu maksimal 7 tahun. Pada tahun 2006 akhirnya pemerintah Indonesia melunasi sisa pinjaman pada IMF hingga batas kuota, sehingga secara tidak langsung telah mengakhiri masa PPM di Indonesia<sup>17</sup>. Namun meskipun perjanjian dengan IMF telah berakhir, sampai saat ini Indonesia tercatat masih tetap melakukan impor beras.

---

<sup>13</sup> M. Husein Sawit, "Usulan Kebijakan Beras dari Bank Dunia: Resep yang Keliru", dalam *Jurnal Analisis Kebijakan Pertanian*, Vol. 5, No. 3, (Jakarta: September 2007), h. 210.

<sup>14</sup> Bonnie Setiawan, *Menggugat Globalisasi*, (Jakarta: INFID dan IGI, 2001), h. 33-34.

<sup>15</sup> Dikutip dari <http://www.bps.go.id>, diakses tanggal 6 Oktober 2011 pukul 11:29

<sup>16</sup> Sulastri Surono, *Loc .Cit*, h. 194.

<sup>17</sup> Agustinus Supriyanto, *Loc .Cit*.

**Tabel 1.1. Produksi, Konsumsi dan Impor Beras Indonesia Tahun 2008-2010**

Tahun	Produksi Beras (juta ton)	Konsumsi Total (juta ton/tahun)	Impor (ton)
2008	37,85	32,60	289.689.411
2009	40,40	32,11	250.473.149
2010	41,70	33,03	687.581.501

Sumber: Statistik Indonesia (berbagai tahun), BPS (<http://www.bps.go.id>)

Saat ini, berdasarkan data Badan Pusat Statistik, jumlah penduduk Indonesia pada tahun 2010 adalah sebesar 237,6 juta jiwa dengan angka pertumbuhan 1,49 % per tahun. Angka tersebut mengindikasikan besarnya bahan pangan yang harus tersedia. Kebutuhan yang besar tersebut jika tidak diimbangi dengan peningkatan produksi pangan akan membawa negara ke dalam masalah yaitu besarnya kesenjangan antara kebutuhan dengan ketersediaan pangan. Kesenjangan yang terlalu besar akan membawa konsekuensi pada peningkatan jumlah impor yang semakin besar dan semakin tingginya tingkat ketergantungan Indonesia pada negara asing. BPS juga mencatat dalam bahwa hingga bulan Juli 2011, nilai impor beras Indonesia pada tahun ini telah mencapai USD 829 juta atau sekitar Rp 7,04 triliun rupiah. Dana tersebut digunakan untuk mengimpor 1,57 juta ton beras yang berasal dari Vietnam (892,9 ribu ton), Thailand (665,8 ribu ton), China (1.869 ton), India (1.146 ton), Pakistan (3,2 ribu ton), dan beberapa negara lain (3,2 ribu ton)<sup>18</sup>. Ironisnya, impor tersebut justru dilakukan pada saat data statistik juga menunjukkan bahwa Indonesia surplus beras.

BPS memperkirakan produksi padi pada tahun 2011 mencapai 68,06 juta ton gabah kering giling (GKG) (Angka Ramalan II/ARAM II). Jika ini dikonversi ke beras, artinya produksi beras nasional tahun 2011 sebesar 38,2 juta ton<sup>19</sup>. Jika memperhitungkan adanya *loses* (kehilangan) sebesar 15 persen, maka produksi beras mencapai 37 juta ton. Dengan asumsi bahwa konsumsi beras sebesar 139 kg/kapita/tahun dan jumlah penduduk Indonesia saat ini mencapai 237 juta orang,

<sup>18</sup> Diakses dari <http://www.bps.go.id> tanggal 6 Oktober 2011 jam 11:35.

<sup>19</sup> Dikutip dari [http://www.bps.go.id/download\\_file/IP\\_September\\_2011.pdf](http://www.bps.go.id/download_file/IP_September_2011.pdf) "Laporan Bulanan Data Sosial Ekonomi" Edisi 16, September 2011, diakses tanggal 6 Oktober 2011 pukul 14:08.

konsumsi beras nasional tahun ini berarti mencapai 34 juta ton, dengan kata lain Indonesia tercatat memiliki surplus beras sebanyak 3 juta ton. Dengan melihat pada data-data tersebut, perlu dikaji lebih jauh mengapa Indonesia yang termasuk ke dalam negara agraris dan mengandalkan pertanian sebagai tumpuan kehidupan bagi sebagian besar penduduknya tetapi justru berperan sebagai pengimpor beras dengan jumlah yang cukup besar setiap tahunnya. Keputusan impor tersebut selain disebabkan oleh liberalisasi perdagangan beras yang diterapkan di Indonesia juga tidak lepas dari peran pemerintah yang terlihat lebih pro kepada pasar dibandingkan pada rakyat dengan mengeluarkan kebijakan-kebijakan yang mempermudah importir untuk melakukan impor beras.

## **I.2 Rumusan Permasalahan**

Penelitian ini pada dasarnya akan diarahkan untuk melihat dampak dari LoI antara Indonesia dengan IMF pada saat krisis finansial 1997 terhadap kebijakan pemerintah dalam melakukan impor beras. Berdasarkan data yang telah dipaparkan sebelumnya dapat dilihat bahwa pasca perjanjian dengan IMF Indonesia banyak menerima dampak negatif akibat tekanan IMF untuk membuka pasar pangan domestiknya khususnya pasar beras dalam negeri. Namun ternyata pasca perjanjian dengan IMF selesai dimana Indonesia sudah memasuki masa PPM ternyata kebijakan pemerintah masih tetap mendukung kegiatan impor beras ke dalam negeri. Hal ini menjadi sebuah pertanyaan apakah pemerintah melakukan kebijakan impor beras karena pengaruh dan tekanan IMF atau karena pemerintah memang menerapkan kebijakan liberal dalam sektor ekonomi khususnya terkait impor beras. Berdasarkan hal tersebut, maka pertanyaan yang akan diajukan dalam penelitian ini adalah:

1. Mengapa pemerintah tetap menerapkan kebijakan impor beras pasca LoI IMF yaitu tahun 2004-2010?
2. Pihak mana yang diuntungkan dengan kebijakan impor beras ini?

Penelitian ini akan difokuskan pada data-data produksi beras dan jumlah impor beras yang masuk ke Indonesia mulai dari tahun 2004 yaitu pasca LoI IMF berakhir sampai dengan tahun 2010. Namun penulis tetap akan melihat kebijakan

impor pemerintah pada saat LoI IMF berlangsung yaitu tahun 1998-2003 sebagai data historis yang menunjukkan dinamika kebijakan impor beras di Indonesia.

### **I.3 Tujuan dan Signifikansi Penelitian**

#### **I.3.1 Tujuan Penelitian**

Penelitian ini bertujuan untuk menjelaskan mengenai kebijakan impor beras di Indonesia yang telah diwarnai oleh nilai-nilai neoliberalisme yang dibawa oleh institusi-institusi internasional, dalam hal ini IMF, selama kurun waktu 1998-2010. Secara lebih rinci tujuan dari penelitian ini adalah:

1. Menjelaskan langkah kebijakan pemerintah dalam melakukan impor beras khususnya saat berlakunya *Letter of Intent* dari IMF pada tahun 1998-2003.
2. Memaparkan pengaruh IMF terhadap faktor-faktor yang mempengaruhi kondisi perdagangan beras dalam negeri.
3. Menjelaskan langkah kebijakan pemerintah yang tetap menerapkan kebijakan impor beras pasca LoI IMF berakhir

#### **I.3.2 Signifikansi Penelitian**

Sampai saat ini belum banyak penelitian dalam ilmu hubungan internasional yang meneliti tentang pengaruh liberalisasi perdagangan terhadap sektor pertanian khususnya tentang kebijakan impor beras yang dilakukan oleh pemerintah Indonesia. Untuk itu penelitian ini diharapkan dapat membuktikan bahwa ada pengaruh dari IMF terhadap pemerintah Indonesia yang menyebabkan melemahnya otonomi pemerintah dalam merumuskan kebijakan ekonomi khususnya kebijakan impor beras meskipun LoI IMF telah berakhir.

### **I.4 Tinjauan Pustaka**

Penelitian maupun tulisan ilmiah mengenai liberalisasi di bidang pertanian sudah cukup banyak dilakukan dalam konteks yang beragam. Hal ini menunjukkan tema liberalisasi merupakan tema yang senantiasa memancing perdebatan antara golongan yang pro terhadap liberalisme dengan golongan yang kontra. Perdebatan tersebut khususnya terkait dengan fenomena globalisasi yang

sering diidentikkan dengan liberalisme. Meskipun konsep liberalisasi perdagangan bukan merupakan hal baru, namun keberadaannya kerap dipandang sebagai ancaman bagi kepentingan nasional negara-negara berkembang. Berbagai publikasi, baik berupa buku, jurnal, maupun penelitian ilmiah telah dilakukan untuk melihat fenomena ini dari berbagai sudut pandang juga kawasan. Tinjauan pustaka ini akan melihat berbagai sumber ilmiah yang menganalisa tentang liberalisasi perdagangan dan secara khusus mengenai kebijakan pemerintah dalam mengantisipasi fenomena liberalisasi pertanian di Indonesia.

Karya ilmiah pertama yang akan dibahas adalah artikel dari Devinder Sharma yang berjudul *Trade Liberalization in Agriculture: Lessons from the First 10 Years of the WTO*<sup>20</sup>. Sharma mengevaluasi perjalanan WTO selama 10 tahun pertama sejak 1 Januari 1995. Dalam paparannya, Sharma menyoroti tentang dampak liberalisasi perdagangan di bidang pertanian di berbagai negara berkembang. Penerapan liberalisasi pertanian menghasilkan kondisi yang sangat beragam dan tidak selalu sesuai dengan harapan. Hal ini diantaranya dikarenakan perbedaan geopolitik kawasan serta kondisi sosial ekonomi negara berkembang terkait. Namun sebagian besar negara berkembang yang melaksanakan liberalisasi tersebut justru cenderung mengalami kerugian. Hal ini dikarenakan proses liberalisasi yang dilaksanakan di berbagai negara berkembang, termasuk Indonesia, merupakan paket kebijakan yang diberikan oleh *World Bank* dan IMF sebagai prasyarat dari bantuan finansial yang diberikan kepada negara terkait.

Beberapa dampak yang dirasakan antara lain, semakin meningkatnya jumlah pengangguran dan arus migrasi dari pedesaan ke perkotaan, maraknya produk impor yang mengakibatkan turunnya harga produk dalam negeri karena kalah saing dengan produk impor sejenis, dan penguasaan lahan pertanian oleh perusahaan-perusahaan besar. Liberalisasi pertanian juga tidak menjamin negara berkembang dapat meningkatkan ekspor pertanian ke luar negeri. Hal ini dikarenakan negara maju dalam menghadapi liberalisasi justru semakin memperketat aturan masuk untuk berbagai produk pertanian dari negara

---

<sup>20</sup> Devinder Sharma, "Trade Liberalization in Agriculture: Lessons from the First 10 Years of WTO", APRODEV dan German NGO Forum Environment and Development, h. 5-34, Paper ini ditampilkan dalam "the Aprovev Working Group on European Union Trade and Food Security" di Brussels tanggal 17 November 2005.

berkembang. Tulisan ini juga melihat bahwa tujuan utama penerapan perdagangan bebas di negara berkembang sesungguhnya adalah agar petani di negara berkembang tidak lagi menanam tanaman pertanian yang menjadi makanan pokoknya dan menggantinya dengan tanaman industri yang dibutuhkan negara maju seperti gula dan kapas. Ini dilakukan agar negara-negara maju tetap memiliki dominasi terhadap komoditas-komoditas penting tersebut.

Relevan dengan penelitian yang dilakukan penulis, tulisan ini menyoroti tentang dampak dari liberalisasi pertanian di negara berkembang yang hasilnya justru menimbulkan banyak permasalahan dan kerugian di berbagai negara berkembang seperti angka pengangguran, ketergantungan terhadap produk impor, dan semakin meningkatnya angka kemiskinan. Namun meskipun sama-sama menyoroti tentang liberalisasi pertanian, tulisan ini lebih menyoroti kondisi umum penerapan liberalisasi pertanian di berbagai negara berkembang tanpa didukung data-data lengkap mengenai faktor pendorong serta dampak yang ditimbulkan pada kebijakan negara terkait.

Karya ilmiah lain yang memiliki nuansa serupa terdapat dalam tulisan David Orden, et al. yang berjudul *Agricultural Policy Reforms and Recent Policy Settings*<sup>21</sup> yang menyoroti tentang perdagangan internasional dan kebijakan pemerintah dalam bidang pertanian di empat negara yaitu India, Indonesia, China, dan Vietnam, dimana penulis hanya menekankan pada pembahasan tentang pertanian di Indonesia. Orden memaparkan bahwa Indonesia pernah mengalami keberhasilan dalam melaksanakan swasembada beras yaitu pada pertengahan tahun 1980an sampai dengan awal tahun 1990. Keberhasilan ini dikarenakan saat itu kebijakan pertanian ditujukan untuk mencapai swasembada beras. Pemerintah juga melakukan intervensi terhadap beras dan mengkombinasikannya dengan insentif ekonomi berupa subsidi input, investasi di bidang pengairan/irigasi dan aktivitas pemasaran di luar pulau untuk mendorong produksi bahan-bahan pangan pertanian.

Namun pada tahun 1991 pemerintah merubah kebijakan perdagangan pertanian terkait kebijakan harga dan impor untuk produk-produk pertanian.

---

<sup>21</sup> David Orden, et al, *Agricultural Producer Support Estimates for Developing Countries: Measurement Issues and Evidence from India, Indonesia, China, and Vietnam*, International Food Policy Research Institute, Washington, DC: USA, 2007.

Kebijakan pertanian dan perdagangan kembali mengalami perubahan saat Indonesia menjadi anggota WTO (*World Trade Organization*) tahun 1995 dimana Indonesia dituntut untuk mengacu kepada Perjanjian Pertanian WTO. Pada tahun 1997, krisis finansial membuat Indonesia melakukan perjanjian dengan IMF dan dimulailah masa liberalisasi perdagangan beras. Meski kemudian di tahun 2003 pemerintah sempat kembali menerapkan kebijakan intervensi dan proteksi produk pangan, namun hal tersebut belum dapat merubah status Indonesia sebagai negara importir beras. Disini terlihat bahwa, meskipun tulisan ini telah menyoroti tentang liberalisasi perdagangan beras di Indonesia, tetapi tulisan ini belum mengulas tentang faktor-faktor yang menyebabkan impor beras tetap marak di Indonesia pasca perjanjian dengan IMF berakhir. Aspek ini lah yang ingin dikaji lebih lanjut oleh penulis secara lebih mendalam dan komprehensif dalam penelitian ini.

Karya ilmiah lain yang cukup menarik untuk dijadikan perbandingan yaitu tulisan dari M. Husein Sawit yang mengkritisi kebijakan dari *World Bank* dan IMF terhadap kebijakan beras di Indonesia yang berjudul “Usulan Kebijakan Beras dari Bank Dunia: Resep yang Keliru” yang dimuat dalam *Jurnal Analisis Kebijakan Pertanian*, Volume 5, Nomor 3, bulan September 2007 halaman 193-212<sup>22</sup>. Tulisan ini mengkritisi tentang sudut pandang Bank Dunia terhadap kebijakan beras Indonesia yang dikaitkan dengan isu kemiskinan di Indonesia. Bank Dunia merupakan salah satu institusi internasional yang terus menekan pemerintah untuk melakukan privatisasi lembaga pangan, melepas cadangan beras ke swasta, dan liberalisasi impor. Ini didasari keyakinan Bank Dunia terhadap mekanisme pasar terbuka yang dapat menyelesaikan berbagai masalah termasuk instabilitas harga dan kemiskinan. Jumlah orang miskin yang semakin meningkat menurut Bank Dunia adalah sebagai akibat dari kenaikan harga beras, karena sebagian besar petani adalah net konsumen.

Sawit berpendapat bahwa kebijakan beras harusnya menjadi domain kebijakan publik yang harus mendapat dukungan luas dari masyarakat, DPR, dan pemerintah daerah. Lebih lanjut disampaikan, harga beras bukanlah penyebab utama dari terjadinya kemiskinan, dalam hal ini yaitu kemiskinan pendapatan petani karena tidak mampu membeli bahan pangan pokok yaitu beras. Namun

---

<sup>22</sup> M. Husein Sawit, *Op. Cit*, h. 193-212.

kemiskinan sebagaimana versi UNDP, merupakan kemiskinan manusia (bukan pendapatan), yaitu ketidakmampuan untuk memenuhi kebutuhan dasar seperti kesehatan, perumahan, pendidikan dan pangan. Untuk itu kemiskinan di negara-negara berkembang tidak dapat diatasi dengan memurahkan harga pangan, namun solusinya adalah dengan menggerakkan sektor riil, menciptakan lapangan kerja, dan meningkatkan produktivitas terutama sektor pertanian yang menjadi lapangan kerja dari sebagian besar orang miskin di Indonesia.

Artikel ini juga mengkritisi tentang maraknya impor beras dari luar negeri, salah satunya adalah Amerika. Impor beras AS dilakukan dalam bentuk *food aid* melalui bantuan multilateral dan program kredit lunak jangka panjang. Kredit lunak ini merupakan program yang merugikan Indonesia karena Indonesia pada akhirnya harus membayar kembali dengan harga yang jauh lebih mahal dari harga program tersebut. Harga beras AS sendiri lebih murah dibandingkan harga beras dalam negeri karena beras merupakan salah satu komoditas pertanian AS yang mendapatkan subsidi pemerintah yang sangat besar selain kapas, gandum, jagung, dan kedelai. Indonesia telah berusaha untuk menerapkan sistem tarif yang sesuai dengan ketentuan perdagangan multilateral, namun tetap belum ampuh melindungi petani dari perdagangan yang tidak adil karena lemahnya implementasi dan buruknya infrastruktur. Solusi yang ditawarkan adalah dengan mekanisme *non tariff barriers* yaitu *quantitative restriction*, sambil pemerintah membenahi efektivitas perlindungan melalui instrumen tarif.

Nuimuddin Chowdury, Nasir Farid, dan Devesh Roy menganalisa tentang keberhasilan dari penerapan liberalisasi pertanian dan perdagangan di Bangladesh dalam penelitiannya yang berjudul "Food Policy Liberalization in Bangladesh: How the Government and the Market Delivered?"<sup>23</sup>. Penelitian ini menyoroti tentang kebijakan pangan yang diambil oleh pemerintah Bangladesh dalam menghadapi liberalisasi pertanian di Bangladesh. Bangladesh merupakan negara di Asia Selatan yang sering mengalami bencana alam serta dengan struktur pemerintahan yang rentan, ternyata telah berhasil melaksanakan liberalisasi pangan di negaranya. Pemerintah Bangladesh memulai liberalisasi pangan di

---

<sup>23</sup> Nuimuddin Chowdury, Nasir Farid, dan Devesh Roy, *Food Policy Liberalization in Bangladesh: How the Government and the Market Delivered?*, International Food Policy Research Institute dan Bangladesh Rice Foundation, Maret 2006.

negaranya di awal tahun 1990an sebagai imbas liberalisasi perdagangan WTO. Dalam menghadapi liberalisasi perdagangan khususnya untuk beras, pemerintah melakukan perubahan-perubahan yang sangat relevan untuk menciptakan kondisi awal yang tepat bagi perubahan kebijakan berikutnya.

Ada tiga faktor kebijakan pemerintah dalam menghadapi liberalisasi. Pertama adalah penelitian pengembangan mengenai pemuliaan tanaman padi untuk menemukan varietas unggul. Kedua, pembangunan infrastruktur fisik. Ketiga liberalisasi pasar dalam negeri. Ketiga faktor ini dijalankan secara bertahap, sehingga saat pemerintah telah memfasilitasi dengan infrastruktur dan kebijakan, pasar bereaksi positif dan siap menghadapi arus liberalisasi. Dari segi pasar, pemerintah menjalankan fungsi sebagai stabilisator untuk mengontrol dan menyerap produksi berlebih sehingga tingkat pendapatan petani tetap terjaga. Kunci keberhasilan lain pemerintah Bangladesh dalam menghadapi liberalisasi pertanian adalah konsistensi pemerintah dalam mengefisiensikan struktur pemerintahan serta kerjasama dengan pihak swasta. Pemerintah mengizinkan pihak swasta untuk melakukan impor, namun dalam jumlah terbatas dan pada kondisi tertentu, misalnya saat menghadapi bencana alam banjir tahun 1998.

Selain itu kebijakan pemerintah dikeluarkan berdasarkan dua fokus utama yaitu mengurangi tingkat kemiskinan masyarakat dan mencukupi gizi masyarakat. Pasca liberalisasi, hasil penelitian menunjukkan adanya peningkatan efisiensi biaya dalam *Public Food Grain Distribution* (PFDS) atau sistem distribusi benih masyarakat. Liberalisasi di Bangladesh juga berhasil meningkatkan jumlah produksi produk pertanian, memperbaiki kondisi pasar, dan mengatur jumlah cadangan pangan di pihak swasta, sehingga harga beras dan benih menurun. Berbagai langkah kebijakan pemerintah ini menyebabkan turunnya harga beras di masyarakat. Pemerintah juga menyederhanakan sistem distribusi benih (PFDS), menjadikan pengurangan jumlah penduduk miskin sebagai prioritas utama dalam pembagian alokasi benih padi, dan melakukan program diversifikasi pangan untuk menurunkan tingkat konsumsi beras penduduk. Dengan berbagai strategi kebijakan tersebut, pemerintah dapat memenuhi kebutuhan pangan dalam negerinya, konsistensi jumlah impor padi dapat dipertahankan selama 25 tahun terakhir, dan berhasil meningkatkan pendapatan masyarakat.

Sudut pandang lain yang juga menarik dan membahas tentang kebijakan pertanian di Indonesia adalah tulisan dari Sulastri Surono dalam Jurnal Kebijakan Ekonomi yang berjudul “Kondisi Perberasan dan Kebijakan Perdagangan Beras di Indonesia”<sup>24</sup>. Tulisan ini membahas tentang kondisi perberasan di Indonesia dan kebijakan pemerintah yang terkait dengan produksi dan perdagangan beras dilihat dari sudut pandang ekonomi. Beras selain merupakan komoditas ekonomi, juga merupakan komoditas sosial dan politik. Hal ini dikarenakan beras merupakan makanan utama rakyat Indonesia sehingga berperan penting dalam kondisi ekonomi makro, inflasi, resiko ketahanan pangan, pengangguran dan kemiskinan. Sebenarnya luas areal tanaman padi di Indonesia telah mengalami peningkatan dari 10,5 juta ha pada tahun 1990 menjadi 11,8 juta ha pada tahun 2006. Namun produktivitas padi di Indonesia sudah mencapai titik jenuh yang ditunjukkan dengan minimnya peningkatan produktivitas yang berarti selama periode tersebut.

Beberapa faktor yang menyebabkan hal itu adalah rendahnya mutu benih, serangan hama dan penyakit, faktor alam, pemalsuan pupuk dan pestisida, serta ketiadaan subsidi pupuk. Penurunan produktivitas juga diikuti rendahnya kualitas gabah yang dihasilkan karena petani tidak mampu membeli input yang bermutu. Data BPS menunjukkan bahwa produksi padi tahun 2006 adalah 54,66 juta ton GKG atau setara dengan 34,55 juta ton beras. Konsumsi beras per kapita juga cukup tinggi. Sebagai contoh, konsumsi beras pada tahun 2006 adalah 120 kg per kapita per tahun. Tingginya tingkat konsumsi itu salah satunya disebabkan oleh kebijakan pemerintah pada masa Orde Baru untuk menetapkan beras sebagai makanan pokok Indonesia sehingga sebagian masyarakat di daerah Indonesia Timur mengganti makanan pokoknya dari sago menjadi beras. Data BPS juga menunjukkan sejak tahun 2002 Indonesia selalu mengalami surplus beras.

Namun yang menjadi pertanyaan adalah mengapa pemerintah terus-menerus melakukan impor beras? Angka surplus justru seakan-akan terlihat sebagai defisit akibat kegagalan manajemen stok BULOG yang ditandai oleh rendahnya realisasi pengadaan stok beras dibandingkan dengan target pengadaannya. Kondisi ini menimbulkan efek psikologis terhadap pasar dan mendorong pedagang untuk memperlmainkan harga dengan cara menimbun

---

<sup>24</sup> Sulastri Surono, *Op. Cit*, h. 183-196.

barang dagangan. Pasca dibukanya pasar beras dalam negeri di tahun 1998, Indonesia mengimpor hampir 3 juta ton beras per tahun selama tahun 1998-2000. Angka impor beras ini belum termasuk jumlah impor yang dilakukan oleh pihak swasta yang mencapai 3,2 juta ton di tahun 1999 dan 1,2 juta ton pada tahun 2000.

Volume perdagangan beras dunia untuk ekspor saat ini hanya sebesar 28-30 juta ton dan dikuasai oleh enam negara yaitu Thailand, Vietnam, Amerika Serikat, India, Pakistan, dan China. Beras yang diekspor umumnya merupakan beras sisa dari konsumsi domestik mereka (*residual market*). Namun harga beras dunia juga bukanlah harga *fair* yang menggambarkan biaya produksi sesungguhnya, karena umumnya negara eksportir melakukan proteksi terhadap petani berupa subsidi, termasuk AS. Dengan sifatnya sebagai *residual market*, harga beras dunia cenderung tidak stabil karena tergantung pada sisa beras yang tersedia di pasar domestik negara eksportir, sehingga tidak bijaksana jika pemerintah menggantungkan kecukupan beras dalam negeri pada pasar ekspor.

### **1.5 Kerangka Teori**

Asumsi dasar yang membangun permasalahan penelitian adalah adanya pengaruh dari institusi finansial internasional yaitu IMF terhadap pembuatan kebijakan pemerintah Indonesia dalam melaksanakan impor beras khususnya pasca perjanjian *Letter of Intent* IMF-Indonesia tahun 1997. Untuk memperoleh pemahaman yang komprehensif dari permasalahan ini, penulis akan menggunakan teori rezim internasional untuk menjelaskan tentang IMF dan *power* yang dimilikinya dalam mengontrol kebijakan ekonomi negara anggota yang memiliki pinjaman finansial untuk mengatasi krisis ekonominya, dalam hal ini adalah Indonesia. Penulis juga akan menggunakan konsep neoliberalisme untuk menjelaskan tentang kebijakan yang dibawa IMF dalam menyelesaikan krisis di Indonesia. Kebijakan neoliberal tersebut kemudian diimplementasikan dalam kebijakan pangan dan perberasan Indonesia sehingga pemerintah cenderung mempermudah arus masuk beras impor ke dalam negeri. Pengaruh IMF sebagai rezim finansial internasional serta kebijakan pemerintah dalam sektor ekonomi yang cenderung bersifat liberal akan mempengaruhi otonomi negara tersebut.

### I.5.1 Teori Rezim Internasional

Stephen Krasner memberikan definisi tentang rezim internasional sebagai tatanan yang berisi kumpulan prinsip, norma, aturan, proses pembuatan keputusan, baik bersifat eksplisit maupun implisit terkait dengan ekspektasi aktor-aktor dan memuat kepentingan aktor tersebut dalam hubungan internasional:

*“sets of implicit or explicit principles, norms, rules and decision-making procedures around which actors’ expectations converge in a given area of international relations”*<sup>25</sup>

Krasner memaparkan yang dimaksud dengan prinsip adalah keyakinan terhadap fakta, penyebab dan kejujuran; norma meliputi standar perilaku yang kemudian didefinisikan menjadi hak dan kewajiban; sementara proses pembuatan keputusan mencakup praktek-praktek yang berlaku untuk membuat dan menerapkan pilihan kolektif<sup>26</sup>. Pendapat lain yang tidak jauh berbeda berasal dari Keohane and Nye yang mendefinisikan rezim internasional sebagai

*“sets of governing arrangements that include networks of rules, norms, and procedures that regularize behavior and control its effect”*<sup>27</sup> (tatanan yang berisi aturan-aturan, norma, dan prosedur pemerintah yang mengatur tingkah laku dan mengontrol dampaknya).

Lebih lanjut, Gilpin juga menyatakan bahwa rezim internasional merupakan faktor penting dalam dunia ekonomi yang berfungsi untuk melindungi dan menstabilkan kegiatan ekonomi internasional<sup>28</sup>. Rezim internasional merupakan bagian integral dari globalisasi. Definisi Krasner menunjukkan bahwa *power* rezim jauh melebihi dari sebatas penerapan aturan-aturan sederhana, karena institusionalisasi yang dapat mengatur proses pembuatan keputusan hanyalah institusionalisasi tingkat tinggi (*high level*). Menurut Patrick Wagner, salah satu

<sup>25</sup> Stephen D. Krasner, *Structured Causes and Regime Consequences: Regime as Intervening Variables*, in Stephen D. Krasner (Ed.), *International Regimes*, (New York: Cornell University Press, 1983), h. 2.

<sup>26</sup> *Ibid.*

<sup>27</sup> Robert O. Keohane and Joseph S. Nye, *Power and Interdependence*, (Boston: Little Brown, 2001), h. 19.

<sup>28</sup> Robert Gilpin, *Global Political Economy: Understanding the International Economic Order*, (New Jersey: Princeton University Press, 2001), h. 82.

karakter rezim adalah sebuah rezim memiliki *power* untuk menentukan tindakan dari para anggotanya. Rezim membuat kerangka kerja yang bersifat mengikat anggotanya untuk melakukan tindakan tertentu terkait dengan isu-isu tertentu<sup>29</sup>.

Konsep ini menjadi landasan signifikan bagi penelitian yang dilakukan penulis, karena pengaruh IMF terhadap kebijakan Indonesia dalam melakukan impor beras inilah yang akan dianalisa secara mendalam dan spesifik. Pada tahun 1997, Indonesia terikat dengan kewajiban untuk melaksanakan paket kebijakan IMF termasuk liberalisasi perdagangan beras sebagai syarat pinjaman yang diberikan IMF sebesar US \$ 43 miliar untuk mengatasi krisis finansial. Pengaruh IMF tersebut tidak serta merta hilang pasca LoI tersebut berakhir tahun 2003. Posisi IMF sebagai rezim finansial internasional yang mendominasi perekonomian dunia dimana Indonesia menjadi anggota dan kerap menerima bantuan finansial dari institusi internasional mengakibatkan pemerintah tidak dapat bersikap otonom dalam membuat kebijakan baik dalam maupun luar negeri.

### **1.5.2 Neoliberalisme**

Neoliberalisme merupakan varian dari teori liberal dalam hubungan internasional yang menekankan pada peran institusi internasional untuk mencapai kepentingan kolektif bagi dunia internasional. Pandangan ini kemudian menyebabkan neoliberalisme kerap disebut sebagai neoliberal institusionalisme. Tujuan utama dari neoliberalisme adalah agar kerjasama antar negara dan aktor-aktor lain dalam sistem internasional dapat terwujud sehingga kepentingan kolektif negara-negara tersebut dapat tercapai. Untuk mewujudkan kerjasama dibutuhkan sebuah institusi internasional yang mewakili suara negara-negara yang memiliki kepentingan sama dan diasumsikan sebagai kepentingan kolektif<sup>30</sup>.

Neoliberalisme pada awalnya merupakan praktek dari teori ekonomi politik yang menekankan bahwa cara paling baik untuk meningkatkan kesejahteraan manusia adalah dengan memberikan kebebasan bagi individu untuk

<sup>29</sup> Patrick Wagner, *Why Would States That Are Self Interested Cooperate In International Regimes?*, (Munich: GRIN Publishing GmbH, 2004), h. 4-5.

<sup>30</sup> Jennifer Sterling-Folker, "Neoliberalism" dalam Dunne, T., Kurki, M., and Smith S. (2nd ed.), *International Relations Theory: Discipline and Diversity*, (New York: Oxford University Press, 2010), h. 117.

berusaha dalam kerangka kerja institusi yang diidentikkan dengan optimalisasi kepemilikan pribadi, pasar bebas, dan perdagangan bebas (*private property rights, free market and free trade*). Peran negara adalah untuk menciptakan dan memelihara kerangka kerja institusional yang sesuai dengan prinsip tersebut, misalnya menjamin kualitas dan integritas uang, termasuk mempersiapkan kebijakan dan struktur hukum yang diperlukan untuk menjamin pasar berfungsi dengan baik<sup>31</sup>. Namun intervensi negara tetap dijaga dalam batas minimal, karena negara tidak dapat mempengaruhi pasar dan aktor lain yang berkepentingan akan mendistorsi negara untuk kepentingan pribadi.

Kebijakan luar negeri menurut neoliberalisme berkaitan dengan pembukaan pasar luar negeri melalui cara-cara politis yaitu tekanan ekonomi, diplomasi, dan atau intervensi militer. Ideologi neoliberalisme mulai menguat pada era tahun 1980-an ketika Margaret Thatcher dan Ronald Reagan melakukan reformasi ekonomi. Kedua tokoh ini percaya bahwa pasar merupakan mekanisme yang paling efisien dalam mendistribusikan sumber-sumber ekonomi langka. Menurut pendukung neoliberalisme, perdagangan internasional yang damai dan ekonomi pasar dapat menghasilkan standar penghidupan yang jauh di atas negara-negara besar yang diperintah secara buruk<sup>32</sup>.

Secara garis besar, pokok-pokok pemikiran neoliberalisme adalah<sup>33</sup>:

- a. Minimalisasi peran negara sementara otoritas berada di tangan pasar,
- b. Privatisasi aset-aset negara ke pasar,
- c. Kebijakan yang mendukung pasar untuk terintegrasi dengan pasar global,
- d. Deregulasi, dan
- e. Desentralisasi.

Sejak itu, praktek deregulasi dan privatisasi merupakan hal yang umum berlaku di berbagai negara, baik yang memberlakukannya dengan sukarela maupun karena adanya tekanan dari organisasi internasional yang berkuasa. Pengaruh neoliberalisme dalam sistem internasional juga terlihat dalam berbagai

<sup>31</sup> David Harvey, *A Brief History of Neoliberalism*, (New York: Oxford University Press, 2005), h. 2.

<sup>32</sup> Martin Wolf, *Globalisasi: Jalan Menuju Kesejahteraan*, (Jakarta: Freedom Institute, 2007), h. 39.

<sup>33</sup> David Craig and Doug Porter, *Development Beyond Neoliberalism? Governance, Poverty Reduction, and Political Economy*, (New York: Routledge, 2006), h.60

institusi internasional seperti IMF (*International Monetary Fund*), WTO (*World Trade Organization*), dan *World Bank*, yang bertindak sebagai pengatur finansial dan perdagangan global. Hal ini menjadikan neoliberalisme seakan sebuah hegemon dalam ranah wacana<sup>34</sup>.

Puncak penerapan ekonomi neoliberalisme di Indonesia terjadi tahun 1997 saat Indonesia mengalami krisis moneter yang menjadi bagian dari krisis Asia. Dengan nilai mata uang rupiah yang terus mengalami kemerosotan, pemerintah Indonesia terpaksa meminta bantuan IMF untuk melakukan tindakan pemulihan. Sebagai syarat pencairan dana dari IMF, pemerintah Indonesia diharuskan menandatangani *Letter of Intent* (LoI) dan menerapkan paket kebijakan *Washington Consensus*. Paket kebijakan IMF yang disebut dengan paket penyesuaian struktural (*Structural Adjustment Program/SAP*) mewajibkan pemerintah di negara-negara berkembang untuk meliberalisasi perdagangan, memangkas pembelanjaan untuk program-program sosial seperti pelayanan kesehatan dan pendidikan, dan menghapuskan berbagai subsidi pangan<sup>35</sup>. Penerapan liberalisasi tersebut dimaksudkan untuk meningkatkan kesejahteraan serta mengurangi tingkat kemiskinan penduduk di negara berkembang.

Pada kenyataannya, penerapan liberalisasi perdagangan beras yang diterapkan di Indonesia lebih banyak menimbulkan dampak negatif seperti meningkatnya harga beras yang menyebabkan akses pangan oleh masyarakat miskin menjadi semakin sulit. Beras yang menjadi bahan makanan pokok bagi hampir seluruh rakyat Indonesia berubah menjadi komoditas bisnis yang keuntungannya lebih banyak dinikmati oleh para importir dan pedagang besar.

### **1.5.3 Paradigma Kebijakan Neoliberal dan Otonomi Negara**

Konsep liberalisme dapat membentuk kebijakan sebuah negara melalui dua cara, opini publik yang bersifat liberal yang menginginkan penerapan liberalisme dalam kebijakan negara, atau karena keberadaan elit politik negara yang memiliki nilai-nilai liberal dan kemudian menerapkan nilai-nilai tersebut

---

<sup>34</sup> David Harvey, *Op. Cit*, h. 4.

<sup>35</sup> Bonnie Setiawan, *Op. Cit*, h. 86.

dalam kebijakan yang dirumuskannya<sup>36</sup>. Hal ini membuat liberalisme sering dilihat lebih menekankan aspek domestik dalam hal perumusan kebijakan atau yang disebut juga dengan *inside-out approach*, dimana perilaku negara dapat dijelaskan dengan memeriksa pengaturan atau perjanjian dari dalam negara (*endogenous arrangement*). Salah satu prinsip penting liberalisme yang mempengaruhi perumusan kebijakan suatu negara adalah perdagangan bebas<sup>37</sup>.

Preferensi aktor domestik terhadap liberalisasi yang mendukung pasar bebas mulai berkembang sejak awal tahun 1980-an. Perubahan tersebut dipengaruhi antara lain oleh kegagalan dari kebijakan substitusi impor yang sebelumnya banyak diterapkan di negara-negara berkembang serta kesuksesan dari model ekonomi terbuka yang diterapkan oleh negara-negara NIC (*New Industrialized Countries*) di Asia, meyakinkan para pembuat kebijakan di berbagai negara berkembang bahwa mereka membutuhkan kebijakan baru khususnya untuk sektor ekonomi dan perdagangan. Selain itu krisis ekonomi yang banyak menimpa negara berkembang tahun 1980an serta semakin meningkatnya peran institusi internasional, seperti IMF dan *World Bank*, dan Amerika Serikat dalam ranah internasional semakin mempengaruhi preferensi pembuat kebijakan yang kemudian mempengaruhi kebijakan ekonomi negara-negara berkembang menjadi lebih terbuka dengan arus pasar bebas<sup>38</sup>.

Institusi internasional memberikan pengaruh besar dalam preferensi pembuat kebijakan terkait peran mereka dalam penanganan krisis finansial yang dialami negara berkembang. Keberadaan institusi internasional telah membatasi pilihan kebijakan negara dengan memasukkan aturan-aturan pasar bebas dalam kebijakan yang direkomendasikan untuk menyelesaikan krisis. Namun resep yang ditawarkan adalah resep yang sama tanpa melihat kondisi lokal yang ada, dimana negara diharapkan mengadopsi *blueprint* pasar bebas seperti membuka ekonomi bagi investasi asing, deregulasi keuangan, swastanisasi, penghapusan subsidi atau

---

<sup>36</sup> Michael W. Doyle, "Liberalism and Foreign Policy", dalam Steve Smith, Amelia Hadfield, Tim Dunne (Ed.), *Foreign Policy: Theories, Actors, Cases*, (New York: Oxford University Press, 2008), h. 61.

<sup>37</sup> Abubakar Eby Hara, *Pengantar Analisis Politik Luar Negeri: Dari Realisme Sampai Konstruktivisme*, (Bandung: Penerbit Nuansa, 2011), h. 67-68.

<sup>38</sup> Helen V. Milner, "The Political Economy of International Trade", dalam *Annual Reviews Political Science*, Vol. 2, No. 1, (New York: June 1999), h. 98.

proteksi, dan mengembangkan ekonomi yang berorientasi ekspor. Dengan cara ini, arah perkembangan ekonomi semakin diatur oleh pasar keuangan internasional yang berorientasi keuntungan daripada kepentingan nasional sehingga menyebabkan kedaulatan ekonomi negara berkurang<sup>39</sup>.

Di Indonesia sendiri, kebijakan yang bernuansa neoliberal telah lama diterapkan pemerintah, yaitu sejak masa pemerintahan Soekarno. Hal ini dapat dilihat dari adanya perjanjian utang luar negeri pemerintah kepada IMF sebesar US \$ 17 juta yang ditandatangani pada Maret 1963. Perjanjian tersebut kemudian menyebabkan pemerintah mengumumkan rangkaian kebijakan ekonomi baru yang selaras dengan kebijakan IMF seperti devaluasi rupiah dan pemotongan subsidi<sup>40</sup>. Meskipun kemudian Indonesia sempat keluar dari keanggotaan IMF dan *World Bank* pada Agustus 1965, namun pada rezim Orde Baru, kebijakan Soeharto yang lebih menekankan pada restrukturisasi perekonomian menjadi alasan kembalinya Indonesia menjadi anggota IMF dan melaksanakan kebijakan seperti yang direkomendasikan IMF tentang stabilitas ekonomi. Dengan pengalaman panjang pemerintah bersama IMF tersebut, maka tidaklah mengherankan jika pemerintah kemudian kembali memilih opsi meminta bantuan IMF saat Indonesia mengalami krisis tahun 1997 dan kembali membuat perjanjian melalui *Letter of Intent* (LoI) yang berlangsung sampai dengan tahun 2003<sup>41</sup>.

Menurut Helen V. Milner dan Robert O. Keohane, pimpinan politik/pembuat kebijakan memiliki keleluasaan untuk menentukan respon terhadap arus internasionalisasi yang terjadi di dalam negara. Pilihan-pilihan yang diambil kemudian harus disesuaikan dengan fungsi kerangka kerja institusi domestik yang harus dia jalankan<sup>42</sup>. Hal ini menunjukkan bahwa pimpinan politik memiliki peran besar dalam menentukan arah kebijakan sebuah negara baik kebijakan domestik maupun kebijakan luar negeri. Di Indonesia sendiri, peran

---

<sup>39</sup> Abubakar Eby Hara, *Op. Cit.*, h. 70.

<sup>40</sup> Wing Thye Woo and Anwar Nasution, "Indonesian Economic Policies and Their Relation to External Debt Management", dalam Jeffrey D. Sachs and Susan M. Collins, *Developing Country Debt and Economic Performance: Country Studies – Indonesia, Korea, Philippines, Turkey*, (Chicago: The University of Chicago Press, 1989), h. 43.

<sup>41</sup> Cyrillus Harinowo, *IMF: Penanganan Krisis & Indonesia Pasca IMF*, (Jakarta: PT. Gramedia Pustaka, 2004), h. 32.

<sup>42</sup> Helen V. Milner dan Robert O. Keohane, *Internationalization and Domestic Politic*, (Cambridge: Cambridge University Press, 1999), h. 20.

pimpinan politik sangat besar dalam menentukan arah kebijakan negara. Sebagaimana yang dinyatakan oleh Benedict Ang Kheng Leong bahwa salah satu faktor yang mempengaruhi kebijakan Indonesia adalah faktor pemimpin negara/*leadership*<sup>43</sup>. Maka menjadi sebuah pertanyaan pada saat pemerintah yang sesungguhnya telah terlepas dari perjanjian dengan IMF ternyata tetap menerapkan kebijakan impor beras. Berbagai dukungan pemerintah terhadap kegiatan impor beras seperti berbagai Undang-Undang yang justru mempermudah masuknya beras impor menunjukkan bahwa paradigma pemerintah dalam merumuskan kebijakan adalah paradigma yang bersifat neoliberal yang kemudian secara tidak langsung mengurangi kedaulatan/otonomi negara.

Isu tentang otonomi nasional sendiri telah menjadi isu utama dalam ranah ekonomi politik internasional dimana konsep globalisasi dan integrasi ekonomi dianggap menjadi jalan terbaik untuk meningkatkan perekonomian global. Negara di satu sisi ingin memperoleh keuntungan maksimal dari keberadaan pasar bebas dan investasi asing, namun di sisi lain negara juga ingin melindungi otonominya di bidang politik, nilai budaya, dan struktur sosial. Hal ini kerap menjadi dilema karena proses integrasi ekonomi nasional dalam ekonomi dunia, ditambah derasnya kompetisi dari negara-negara asing dan kebutuhan negara untuk meningkatkan ekonominya dapat menurunkan independensi negara tersebut sekaligus “memaksa” negara untuk menerapkan aturan dan nilai-nilai baru dari organisasi internasional. Ini sebagaimana yang dipaparkan oleh Robert Gilpin dalam bukunya yang berjudul *Global Political Economy: Understanding the International Economic Order* sebagai berikut<sup>44</sup>:

*“In time, if unchecked, the integration of an economy into the world economy, the intensifying pressure of foreign competition, and the necessity to be efficient in order to survive economically could undermine the independence of a society and force it to adopt new values and forms of social organization. Fear that economic globalization and the integration of national markets are destroying or could destroy the*

<sup>43</sup> Benedict Ang Kheng Leong, “Indonesian Foreign Policy: Change and Continuity Amidst A Changing Environment”, dalam *Journal of the Singapore Armed Forces*, Vol. 24, No. 2, (Singapore: April-June 1998).

<sup>44</sup> Robert Gilpin, *Op. Cit.*, h. 81.

*political, economic, and cultural autonomy of national societies has become widespread”.*

Lebih lanjut Gilpin memaparkan wacana globalisasi ekonomi berdampak menurunkan atau menghancurkan otonomi negara berkembang dengan cepat. Ini dikarenakan proses integrasi negara dengan ekonomi internasional meskipun memiliki dampak positif dengan membangun jaringan antar negara sehingga menciptakan hubungan interdependensi yang saling menguntungkan (*mutual interdependence*), hubungan tersebut seringkali justru berkembang menjadi hubungan dependensi (hubungan ketergantungan) yang bersifat asimetris, dimana satu negara akan mendapatkan keuntungan yang lebih besar dari negara lainnya.

Negara sesungguhnya memiliki kekuasaan untuk memilih, baik untuk mengurangi dependensinya terhadap negara lain melalui berbagai kebijakan seperti proteksi perdagangan, atau justru meningkatkan dependensi mereka dengan menerima bantuan luar negeri dan konsesi dagang. Namun Gilpin menekankan bahwa menjalin hubungan, khususnya untuk menyelesaikan permasalahan ekonomi, dengan negara lain ataupun institusi internasional pasti akan memberikan dampak bagi otonomi negara tersebut khususnya otonomi ekonomi dan kebebasan politik<sup>45</sup>. Keberadaan rezim internasional juga semakin meningkatkan kelangsungan hubungan dependensi ini, karena tujuan dari rezim internasional yang ada saat ini justru lebih menekankan pada perubahan politik daripada sekedar menyelesaikan permasalahan ekonomi negara. Perubahan yang diterapkan oleh rezim tersebut umumnya merefleksikan *power* dan kepentingan dari negara-negara yang dominan dalam sistem internasional.

Dalam kaitannya dengan impor beras, liberalisasi perdagangan beras menyebabkan berkurangnya *power* pemerintah untuk melindungi pasar beras domestik dari beras impor. Berbagai bentuk proteksi seperti subsidi pertanian dan pembatasan impor dihapuskan. Minimnya proteksi menyebabkan beras produksi nasional menjadi kalah bersaing dengan beras impor yang harganya lebih murah. Ini menyebabkan Indonesia tidak bisa lepas dari beras impor dan bahkan menjadi salah satu negara importir beras terbesar di dunia saat ini.

---

<sup>45</sup> *Ibid*, h. 82

Kondisi ini berkebalikan dengan negara-negara maju seperti Amerika Serikat (AS), Uni Eropa (UE), dan Jepang, dimana negara memberikan subsidi kepada petani beras mereka dengan berbagai cara, mulai dari jaminan harga, subsidi input, dan berbagai dukungan kebijakan lainnya. Bahkan di AS dan UE, meskipun peran ekonomi beras dalam ekonomi nasional mereka nilainya kecil, kedua negara tersebut tetap memberikan proteksi yang besar.

Di AS, terdapat tiga dukungan kebijakan utama pemerintah AS terhadap petani beras yaitu kebijakan *Direct Payments* (DP), *Counter-cyclical Payments* (CCP) dan *Marketing Assistance Loan Programmes* (ML)<sup>46</sup>. Kebijakan *Direct Payments*/DP merupakan subsidi langsung pemerintah yang diberikan kepada petani setiap tahunnya, disesuaikan dengan jenis tanaman, luas lahan, dan tingkat subsidi yang ditetapkan pemerintah. Pembayaran *Counter-cyclical*/CCP atau sering disebut sebagai pengganti pembayaran darurat, disusun untuk membatasi dampak dari selisih harga antara penghasilan petani dengan harga efektif yang berlaku di pasar. Jika harga efektif pasar lebih besar dari pendapatan maka tidak ada pembayaran, dan sebaliknya. Hal ini dilakukan agar petani memiliki modal ketika melakukan pembaharuan lahannya serta dapat memperluas produksinya. Sementara *Marketing Assistance Loan Programmes*/ML yaitu kemudahan bagi para petani untuk mendapatkan peminjaman kredit dari pemerintah dengan menggunakan hasil produksinya sebagai jaminan. Pinjaman ini dapat digunakan sebagai modal pada masa tanam, atau saat masa panen dimana harga tanaman menurun karena kelebihan produksi. Disamping tiga kebijakan tersebut, pemerintah juga memberikan asuransi pada petani yang mengalami kerugian akibat bencana alam, fluktuasi harga, dan tingkat pendapatan yang menurun.

Uni Eropa (UE) memproduksi tidak lebih dari 3 juta ton padi setiap tahun, namun demikian UE tetap menerapkan proteksi untuk melindungi industri padi/berasnya. Perlindungan tersebut diresmikan dalam peraturan no. 1785/2003 yang mengatur pasar beras Eropa. Dewan UE juga menetapkan pembelian 75.000 ton beras per tahun sebagai langkah untuk mengamankan pasar dan menjaga

---

<sup>46</sup>OECD, *Evaluation of Agricultural Policy Reforms in the United States*, (Paris: OECD Publishing, 2011), h. 48-53.

tingkat pendapatan petani<sup>47</sup>. Selain itu diterapkan kebijakan tarif kuota untuk padi/gabah dan periode waktu impor serta tarif eskalasi untuk beras. Tarif spesifik untuk padi/gabah ditetapkan dalam tiga kelompok berdasarkan jumlah impor. Impor dengan volume kurang dari 186.013 ton dikenakan tarif sebesar €30/ton. Impor dengan volume antara 186.013-251.665 ton, tingkat tarif dinaikkan menjadi €42.5/ton. Sedangkan impor dengan volume lebih dari 251.665 ton dikenakan tarif sebesar €65/ton. Periode impor juga dibatasi hanya enam bulan yaitu Maret-Agustus<sup>48</sup>. UE juga menerapkan tarif spesifik yang lebih tinggi untuk beras/beras pecah kulit dibandingkan dengan padi. Impor beras dengan volume kurang dari 182.239 ton dikenakan tarif sebesar €145/ton. Namun, bila jumlah impor beras melebihi 182.239 ton, maka tingkat tarif impor dinaikkan menjadi €175/ton<sup>49</sup>.

Proteksi terhadap beras juga sangat terlihat di Jepang, dimana pemerintah sangat melindungi para petani beras yang merupakan sumber dukungan politik tradisional. Pada tahun 2007, Jepang mengeluarkan kebijakan baru berupa program stabilisasi pendapatan berupa pembayaran langsung kepada petani berdasarkan luas lahan yang dimiliki. Kebijakan ini dikhususkan untuk para petani besar sebagai strategi untuk meningkatkan produksi beras. Pada tahun 2011, Jepang mengeluarkan UU baru yaitu *Basic Law on Food, Agriculture, and Rural Areas*, yang menekankan pada peningkatan swasembada pangan. Ini termasuk program stabilisasi pendapatan serta kombinasi antara pembayaran tetap dan pembayaran variabel bagi rumah tangga petani. Pembayaran tetap untuk beras senilai 150.000 yen per hektar padi, sedangkan pembayaran variabel tergantung pada perbedaan harga antara harga rata-rata pasar selama tiga tahun sebelumnya dengan harga yang berlaku saat ini<sup>50</sup>.

---

<sup>47</sup> M. Bruna Zolin and Bernadette Andreosso-O'Callaghan, "Rice Price Volatility: A Dilemma for Public Policies In Asia and Europe?", Working Papers Department of Economics Ca' Foscari University of Venice, No. 21/WP/2010, h. 15.

<sup>48</sup> FAO, *Rice Market Monitor*, Vol. IX, Issue no. 1, March 2006.

<sup>49</sup> *Ibid.*

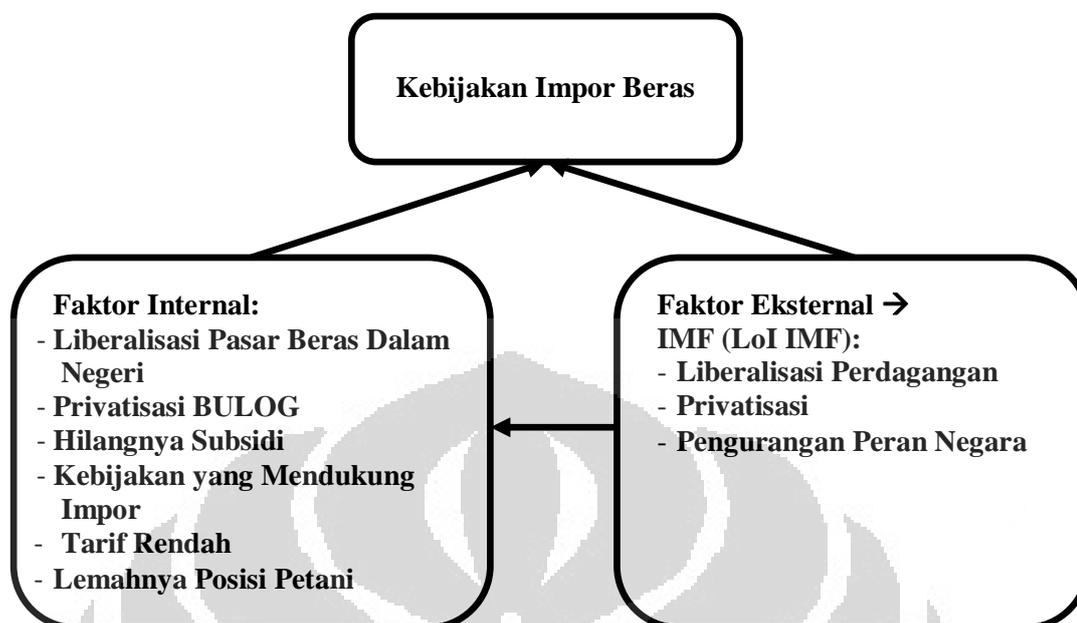
<sup>50</sup> Min-Hsien Yang and David Blandford, "Asian Rice Policies and WTO Commitments on Domestic Support Under Existing and Proposed Doha Round Provisions", Paper dipresentasikan dalam *the Agricultural & Applied Economics Association's 2011 AAEA & NAREA Joint Annual Meeting*, Pittsburgh, Pennsylvania, July 24-26, 2011.

Permasalahan beras merupakan permasalahan khusus yang senantiasa menjadi perdebatan antara negara-negara maju dengan negara berkembang dalam berbagai forum internasional seperti dalam perundingan WTO. Tindakan negara maju yang masih menerapkan proteksi bagi produk pertaniannya seperti beras menjadi ironi karena di saat yang sama justru negara maju yang memaksakan negara berkembang untuk menerapkan liberalisasi dan menghilangkan proteksi untuk beras. Namun dengan berbagai catatan buruk yang mengiringi perjalanan liberalisasi pertanian di berbagai negara berkembang, tuntutan untuk kembali menerapkan proteksi pertanian semakin gencar disuarakan oleh negara-negara berkembang termasuk Indonesia.

#### **I.6 Asumsi**

Penelitian ini didasarkan pada asumsi bahwa kebijakan pemerintah yang terus melakukan impor beras mencerminkan lemahnya otonomi negara dalam merumuskan kebijakan ekonomi. Lemahnya otonomi negara ini disebabkan karena menurunnya *power* negara akibat krisis ekonomi yang mengakibatkan keterikatan negara kepada IMF sebagai pihak yang memberikan bantuan ekonomi disaat krisis, serta paradigma kebijakan pemerintah sendiri yang cenderung bersifat liberal dan lebih mempertimbangkan unsur keuntungan daripada unsur kedaulatan negara.

## I.7 Model Analisa



## I.8 Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan metode deskriptif-analitis, yaitu metode untuk menggambarkan bagaimana suatu hal terjadi, dan memaparkan data-data yang ada. Data-data yang berhasil dikumpulkan kemudian akan dianalisis melalui pendekatan kualitatif, disesuaikan dengan konsep-konsep dalam hubungan internasional sehingga dapat ditarik suatu kesimpulan. Metode penelitian kualitatif adalah metode penelitian yang bertitik tolak dari paradigma fenomenologis yang objektivitasnya dibangun atas rumusan tentang situasi tertentu sebagaimana fenomena yang dihayati oleh individu atau kelompok sosial tertentu yang relevan dengan tujuan penelitian itu<sup>51</sup>.

Sedangkan John W. Cresswell mendefinisikan penelitian kualitatif sebagai sebuah proses penyelidikan untuk memahami masalah sosial atau masalah manusia, berdasarkan pada penciptaan gambaran holistik yang lengkap yang dibentuk dengan kata-kata, melaporkan pandangan informan secara terperinci, dan

<sup>51</sup> Conny Semiawan, *Metode Penelitian Kualitatif*, (Bandung: Remaja Rosdakarya. 2004), h. 83-84.

disusun dalam sebuah latar alamiah<sup>52</sup>. Seorang peneliti dalam penelitian kualitatif berusaha menangkap dan menemukan makna yang terkandung dalam material data yang diteliti sehingga dapat memberikan interpretasi terhadap setiap fenomena sosial yang ada. Penelitian kualitatif disebut juga sebagai perangkat interpretatif terhadap fenomena sosial.

Pengumpulan data dalam penelitian ini dilakukan dengan menggunakan teknik studi literatur dan wawancara terhadap ahli yang menguasai permasalahan yang diteliti. Teknik dengan studi literatur menggunakan data sekunder yang bersumber dari hasil-hasil riset penelitian dalam ilmu hubungan internasional khususnya terkait dengan ekonomi politik internasional. Data-data tersebut berupa karya ilmiah dan laporan publikasi yang dipublikasikan baik dalam bentuk buku maupun jurnal ilmiah terbitan dalam dan luar negeri. Selain itu, penelitian ini juga menggunakan kumpulan fakta yang tertulis melalui media cetak dan elektronik untuk mengambil rujukan tentang fakta-fakta yang terjadi di lapangan. Sedangkan wawancara dilakukan dengan melibatkan aktor-aktor dari beberapa instansi terkait seperti pejabat kementerian/lembaga terkait (Kementan, BULOG), akademisi atau peneliti bidang ekonomi politik internasional.

### **I.9 Sistematika Penulisan**

Sistematika penelitian ini akan dibagi ke dalam empat bagian:

**Bab I Pendahuluan** yang terdiri dari latar belakang, rumusan permasalahan, tujuan dan signifikansi penelitian, tinjauan literatur, kerangka pemikiran, asumsi penelitian, model analisa, metode penelitian, dan sistematika penulisan.

**Bab II IMF dan Liberalisasi Beras di Indonesia.** Berisi pemaparan mengenai bagaimana sistem liberalisasi IMF masuk ke Indonesia khususnya dalam sektor pertanian perdagangan beras yaitu melalui permintaan bantuan keuangan pemerintah pada IMF. Bab ini juga akan membahas tentang isi dari LoI berupa paket kebijakan IMF dalam reformasi ekonomi Indonesia, khususnya yang terkait dengan liberalisasi perdagangan beras domestik. Selain itu bab ini juga akan membahas perbedaan antara LoI IMF yang diterapkan di Indonesia dengan LoI di

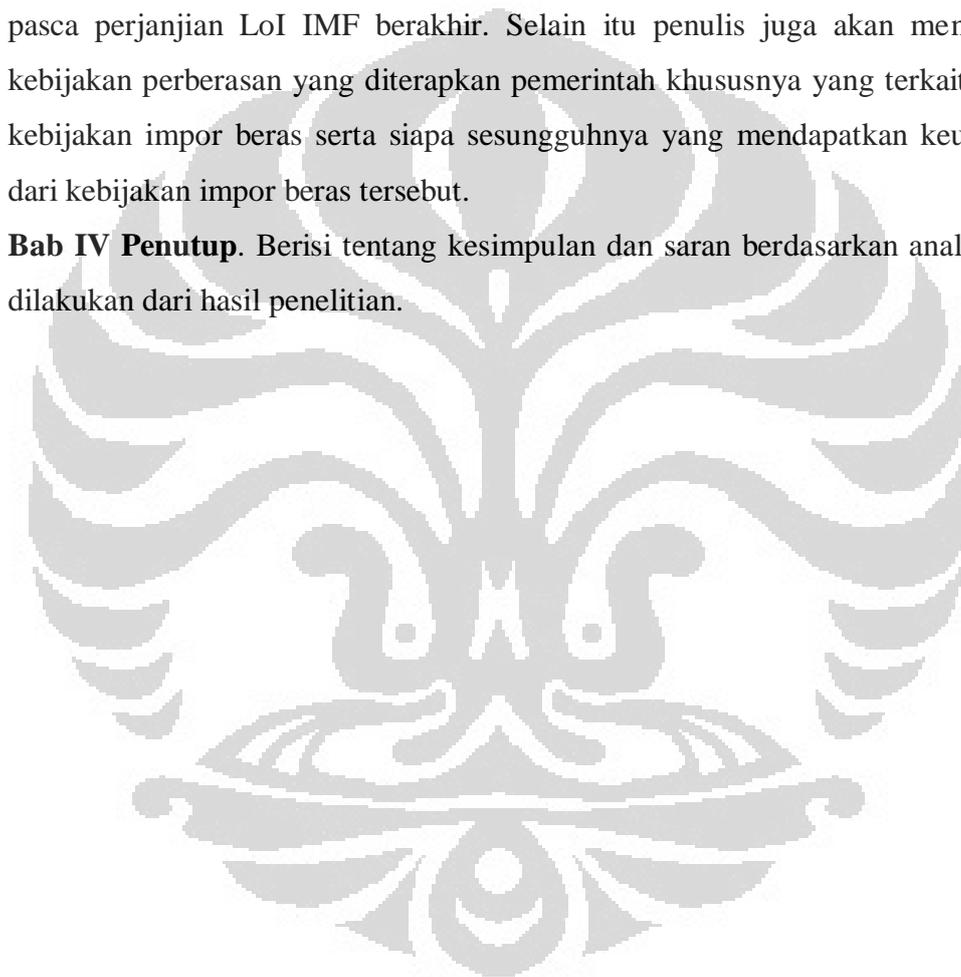
---

<sup>52</sup> John W. Creswell, *Research Design: Qualitative & Quantitative Approaches*, diterjemahkan oleh Angkatan III & IV KIK-UI dengan judul *Desain Penelitian, Pendekatan Kualitatif & Kuantitatif*, (Jakarta: KIK Press, 2002), h. 3.

negara-negara Asia lain yang juga meminta bantuan pada IMF yaitu Thailand dan Korea Selatan.

**Bab III Implikasi Letter of Intent IMF dalam Kebijakan Impor Beras Indonesia.** Bab ini berisi tentang berbagai implikasi yang diakibatkan IMF melalui LoI-nya dalam pasar beras dalam negeri Indonesia yang masih dirasakan dampaknya sampai dengan saat ini. Bab ini juga akan memaparkan tentang berbagai kebijakan pemerintah dalam menghadapi liberalisasi tersebut khususnya pasca perjanjian LoI IMF berakhir. Selain itu penulis juga akan menganalisa kebijakan perberasan yang diterapkan pemerintah khususnya yang terkait dengan kebijakan impor beras serta siapa sesungguhnya yang mendapatkan keuntungan dari kebijakan impor beras tersebut.

**Bab IV Penutup.** Berisi tentang kesimpulan dan saran berdasarkan analisa yang dilakukan dari hasil penelitian.



## BAB II

### IMF DAN LIBERALISASI BERAS DI INDONESIA

#### II.1 Krisis Asia dan Kedatangan IMF di Indonesia

Krisis yang melanda Asia pada tahun 1997-1998 merupakan peristiwa yang menyentak banyak pihak. Ini dikarenakan krisis tersebut terjadi setelah beberapa dasawarsa kawasan Asia mengalami kinerja ekonomi yang sangat fantastis. Pertumbuhan GDP negara ASEAN-5 (Indonesia, Malaysia, Filipina, Singapura, dan Thailand) setiap tahunnya tumbuh rata-rata mencapai 8% dalam kurun waktu 10 tahun<sup>52</sup>. Sementara itu selama 30 tahun sebelum terjadinya krisis, pendapatan per kapita Indonesia meningkat 10 kali lipat, Thailand 5 kali lipat, dan Malaysia 4 kali lipat. Krisis finansial Asia berawal di Thailand tanggal 2 Juli 1997 saat pemerintah Thailand memutuskan untuk berhenti mempertahankan nilai baht kemudian melepaskan nilai mata uangnya untuk ditentukan oleh pasar dalam sistem mata uang yang mengambang<sup>53</sup>. Langkah tersebut serta merta menjatuhkan nilai mata uang Thailand lebih dari 20 persen dan mendorong investor untuk menukar mata uang lokal menjadi dollar AS.

Pada saat Thailand sedang berusaha menanggulangi serangan terhadap mata uangnya, para *currency speculators* mulai menyebar dan menghantam negara-negara Asia lainnya seperti Malaysia, Korea Selatan, Filipina, dan Indonesia. Di Indonesia sendiri, pada awalnya banyak pihak termasuk pemerintah meyakini kekuatan fundamental perekonomian Indonesia dapat menahan serangan tersebut. Namun ternyata kenyataan berbicara lain. Indonesia justru menjadi negara yang paling parah terkena dampak krisis. Pasar modal jatuh lebih dari 80 persen dan nilai tukar rupiah terhadap dollar jatuh 75 persen. Pemerintah akhirnya mulai mengambil langkah pertama untuk menghadapi serangan tersebut dengan memperlebar rentang nilai tukar pada tanggal 11 Juli 1997. Ketika kurs mata uang

---

<sup>52</sup> Sjamsul Arifin, Wibisono, Charles P.R. Joseph, Shinta Sudrajat (Ed.), *IMF dan Stabilitas Keuangan Internasional: Suatu Tinjauan Kritis*, (Jakarta: PT. Elex Media Komputindo, 2004), h. 156.

<sup>53</sup> Zainuddin Djafar, *Op. Cit.*, h. 70.

terus menurun tajam akibat tekanan dari para spekulan, Bank Indonesia pada tanggal 14 Juli 1997 memutuskan untuk mengambang nilai kurs yang kemudian mengakibatkan para investor menarik modalnya dari pasar modal dan pasar mata uang<sup>54</sup>.

Saat pemerintah menyadari bahwa krisis tersebut menyebabkan perekonomian terganggu, pemerintah berusaha mencari pinjaman untuk menutupi defisit yang terjadi dengan meminta bantuan dari IMF<sup>55</sup>. Pada tanggal 31 Oktober 1997, pemerintah mengirimkan surat berisi permohonan bantuan keuangan yang ditujukan kepada Michael Camdessus selaku *Managing Director* IMF saat itu. Bantuan tersebut akan digunakan untuk menanggulangi krisis ekonomi yang pada awalnya hanya terlihat sebagai krisis moneter. Untuk memenuhi persyaratan bantuan yang akan diberikan, Indonesia dan IMF membuat kesepakatan pemulihan ekonomi dalam tiga tahun melalui bantuan senilai SDR (*Special Drawing Right*)<sup>56</sup> 7,3 milyar atau sekitar US\$ 10 milyar. Nilai tersebut ekuivalen dengan 490 persen kuota yang dimiliki Indonesia. Kesepakatan ini akhirnya disetujui oleh IMF tanggal 5 November 1997 dengan paket pinjaman sebesar US\$ 43 milyar dalam bentuk *stand-by arrangements* sebagai paket untuk menyelamatkan Indonesia dari krisis<sup>57</sup>.

Ini bukanlah kali pertama pemerintah meminta bantuan dari IMF, khususnya selama masa pemerintahan Presiden Soeharto. Pemerintah Indonesia sebelumnya juga pernah menghadapi misi IMF yaitu pada tahun 1966 saat Indonesia membuka kembali hubungan dengan IMF dan memperoleh bantuan berupa *stand-by Arrangements* dari IMF. Di kemudian hari, hubungan tersebut oleh pemerintah dirasakan banyak memberikan manfaat, karena akhirnya dengan bantuan IMF juga Indonesia berhasil melakukan restrukturisasi utang pemerintah melalui Paris Club. Indonesia juga saat itu dinilai lulus dengan baik dari program

<sup>54</sup> Syamsul Hadi, et al., *Strategi Pembangunan Indonesia Pasca IMF* (Ed.1), (Jakarta: PT. Granit, 2004), h. 36-37.

<sup>55</sup> *Ibid.*

<sup>56</sup> SDR adalah aset cadangan yang disepakati dengan putusan internasional sejak tahun 1969. Setiap anggota IMF diberi kuota yang dinyatakan dalam SDR yang besarnya sama dengan modal yang disetorkannya pada IMF. Saat pertama kali masuk menjadi anggota IMF kuota Indonesia ditetapkan sebesar US\$ 110 juta.

<sup>57</sup> IMF News Brief No. 97/23, "Camdessus Says IMF Approval of Indonesian Credit Marks An Important Step In Stabilizing Regional Financial Markets", Diakses dari <http://www.imf.org/external/np/sec/nb/1997/nb9723.htm> tanggal 22 Maret 2012 jam 21:24.

IMF tersebut. Pengalaman berikutnya yaitu pada tahun 1986 saat harga minyak jatuh dan mengakibatkan nilai tukar Yen sangat menguat sehingga sangat memberatkan utang pemerintah, membuat Indonesia kembali meminta bantuan dari IMF berupa *Compensatory Financing Facility*. Bantuan bentuk CFF ini bukanlah merupakan bantuan dengan syarat yang ketat, dimana Indonesia tidak perlu mengikuti program IMF dan kemudian berhasil melunasi pinjaman sesuai dengan waktu yang diberikan. Dalam konteks krisis tahun 1997, meskipun ada keengganan pemerintah untuk memanggil IMF karena konsekuensi akan banyaknya persyaratan yang diajukan kepada negara yang meminta bantuan pada IMF, namun keberadaan IMF dirasakan perlu oleh untuk memberikan dukungan terhadap kredibilitas pemerintah, serta memberi *confidence* bagi perekonomian Indonesia<sup>58</sup>.

Program kebijakan dalam LoI yang disetujui oleh IMF memiliki tiga pilar utama, yaitu: pertama, kerangka makroekonomi yang kuat untuk mencapai penyesuaian dalam *external current account* serta menggabungkan penyesuaian fiskal dengan kebijakan moneter dan nilai tukar; kedua, strategi komprehensif dalam merestrukturisasi sektor finansial; dan ketiga, reformasi struktural yang berjangkauan luas untuk meningkatkan pemerintahan, termasuk di dalamnya kebijakan mengenai investasi, perdagangan internasional, deregulasi dan privatisasi, lingkungan dan jaring pengaman sosial<sup>59</sup>.

Keputusan pemerintah untuk meminta bantuan kepada IMF yang dilanjutkan dengan permintaan bantuan secara resmi melalui pengiriman *Letter of Intent* (LoI) dan *Memorandum of Economic and Financial Policies* (MEFP) kepada IMF tanggal 31 Oktober 1997 menjadi momentum awal kembalinya Indonesia menjadi pasien IMF sebagai imbas dari krisis Asia yang kemudian berkembang menjadi krisis politik dan krisis sosial. LoI tersebut berisi perjanjian selama tiga tahun dengan IMF untuk bantuan dana sebesar 7,3 milyar SDR<sup>60</sup>. Sejak saat itulah, Indonesia harus tunduk kepada kebijakan-kebijakan yang diresepkan oleh IMF sebagai syarat pengucuran dana yang dibutuhkan oleh pemerintah untuk memulihkan kondisi perekonomian Indonesia dan

---

<sup>58</sup> Cyrillus Harinowo, *Op. Cit*, h. 31.

<sup>59</sup> Syamsul Hadi, et al., *Op. Cit*, h. 42.

<sup>60</sup> *Ibid.*

mengembalikan kepercayaan investor asing terhadap kondisi dalam negeri Indonesia. Kebijakan ekonomi yang direkomendasikan oleh IMF tidak hanya menyentuh wilayah makroekonomi dan sektor finansial semata, tetapi juga menyentuh reformasi struktural yang menekankan pada penerapan liberalisasi terhadap sektor perdagangan domestik melalui deregulasi dan privatisasi berbagai komoditas pertanian Indonesia, salah satunya adalah beras. Kebijakan liberalisasi perdagangan beras domestik inilah yang akan dibahas lebih lanjut dalam bagian ini, khususnya selama masa perjanjian antara pemerintah dengan IMF berlangsung tahun 1997-2003.

Terdapat dua paket kebijakan yang umum digunakan oleh IMF dalam menentukan kebijakan ekonomi di negara-negara berkembang yang meminta program bantuan finansial, termasuk Indonesia, yaitu paket kebijakan penyesuaian struktural (*Structural Adjustment Policy/SAP*) dan paket kebijakan deregulasi yang umum disebut sebagai paket kebijakan neoliberal<sup>61</sup>. Paket SAP umumnya direkomendasikan saat masalah neraca pembayaran mulai mengganggu posisi keuangan sebuah negara. Paket SAP terdiri dari empat komponen utama yaitu: 1) liberalisasi impor dan pelaksanaan aliran sumber-sumber keuangan secara bebas; 2) devaluasi; 3) pelaksanaan kebijakan moneter dan fiskal di dalam negeri yang terdiri dari pembatasan kredit, pengenaan tingkat bunga yang relatif tinggi, penghapusan subsidi, peningkatan tarif pajak, peningkatan harga *public utilities*, dan penekanan tuntutan kenaikan tingkat upah; serta 4) pemasukan investasi asing yang lebih lancar. Sedangkan paket kebijakan deregulasi direkomendasikan saat negara berkembang yang berhutang besar mulai menunjukkan gejala krisis hutang sebagai akibat likuiditas keuangan internasional yang bertambah parah. Kebijakan ini memiliki empat komponen yaitu: 1) intervensi pemerintah harus dihilangkan atau diminimumkan, karena dianggap telah mendistorsi pasar; 2) privatisasi seluas-luasnya dalam ekonomi termasuk dalam bidang-bidang yang selama ini dikuasai negara; 3) liberalisasi seluruh kegiatan ekonomi dan penghapusan segala jenis proteksi; serta 4) memperbesar dan memperlancar arus masuk investasi asing dengan fasilitas-fasilitas yang lebih luas dan longgar<sup>62</sup>.

---

<sup>61</sup> *Ibid*, h. 63.

<sup>62</sup> *Ibid*, h. 64.

Setiap negara anggota yang meminta bantuan keuangan dari IMF dituntut untuk mengadopsi kebijakan yang menjanjikan perbaikan masalah neraca pembayarannya. Permintaan bantuan keuangan tersebut kemudian akan ditindaklanjuti oleh negara anggota dengan mengajukan surat/dokumen yang berisi berbagai program dan kebijakan yang akan diimplementasikan oleh pemerintah dari negara peminjam yang disebut dengan *Letter of Intent* (LoI). Jika program-program dalam LoI ini disetujui oleh IMF barulah dana bantuan untuk negara tersebut dikucurkan. Di dalam program ini terdapat berbagai persyaratan tertentu bagi negara yang bersangkutan yang disebut dengan kondisionalitas<sup>63</sup>. Kondisionalitas ini harus dipenuhi oleh negara anggota yang menggunakan fasilitas IMF atau yang menerima pinjaman. Oleh karena dana bantuan ini tidak diberikan secara sekaligus namun secara bertahap, maka negara peminjam harus memenuhi kondisionalitas tersebut pada tiap tahap pencairan.

Pada awalnya kondisionalitas yang diterapkan pada negara-negara peminjam hanya berkaitan dengan langkah-langkah yang dapat membantu mengatasi permasalahan neraca pembayaran dan pembenahan kebijakan fiskal suatu negara. Namun dalam perjalanannya IMF mulai memasuki wilayah yang lebih luas lagi seperti masalah privatisasi BUMN. Langkah-langkah inilah yang kemudian banyak dikenal sebagai *Washington Consensus*<sup>64</sup>. Perluasan kondisionalitas tersebut kemudian banyak mendapat kritikan dari berbagai pihak karena dianggap IMF justru lebih menuntut perubahan politik dari negara yang diberikan bantuan daripada menyelesaikan masalah yang menjadi sumber krisis itu sendiri. Selain itu luasnya cakupan kondisionalitas IMF tersebut menyebabkan pemerintah (dalam hal ini Indonesia) seakan-akan terikat pada program yang ditetapkan oleh IMF dan tidak memiliki *power* untuk menentukan kebijakannya sendiri.

Luasnya cakupan kondisionalitas pinjaman IMF seperti halnya yang tertuang dalam LoI dan MEFP dengan pemerintah Indonesia menimbulkan kebijakan ekonomi yang bertentangan dengan kepentingan rakyat banyak, salah satunya adalah kebijakan untuk meliberalisasi perdagangan berbagai komoditas

---

<sup>63</sup> Cyrillus Harinowo, *Op. Cit.*, h. 104-105.

<sup>64</sup> *Ibid.*

pertanian termasuk beras, serta privatisasi BULOG, sehingga BULOG tidak dapat lagi campur tangan dalam menangani masalah kestabilan harga pangan dan melepaskan sepenuhnya dalam mekanisme pasar. Dalam perjalanannya kebijakan ini kemudian memberikan banyak kerugian kepada pemerintah Indonesia, seperti ketergantungan pemerintah terhadap beras impor serta tingginya tingkat impor beras Indonesia sehingga menjadikan Indonesia sebagai salah satu negara importir beras terbesar di dunia.

## **II.2 Kebijakan Perdagangan Beras Masa Loi IMF-Indonesia**

### **II.2.1 Masa Pemerintahan Soeharto (Oktober 1997 – Mei 1998)**

Pasca persetujuan IMF untuk memberikan bantuan keuangan terhadap pemerintah Indonesia tanggal 5 November 1997, pemerintah segera melaksanakan resep-resep kebijakan yang diberikan oleh IMF. Salah satu resep IMF untuk memulihkan perekonomian Indonesia dari krisis adalah kebijakan menghapuskan monopoli perdagangan yang termasuk dalam program reformasi struktural. Program ini bertujuan untuk meningkatkan transparansi dalam pembuatan kebijakan dan meningkatkan dukungan terhadap proses restrukturisasi ekonomi untuk dapat meningkatkan pertumbuhan. Salah satu cara untuk mempercepat proses reformasi struktural menurut IMF adalah dengan melakukan deregulasi dan privatisasi, dimana pemerintah disyaratkan untuk menghapuskan monopoli terhadap impor dan distribusi pemasaran serta penghapusan kontrol harga pada komoditas pertanian kecuali beras, gula, dan cengkeh yang baru akan dibebaskan dalam 3 (tiga) tahun ke depan<sup>65</sup>.

Monopoli perdagangan terhadap komoditas pertanian, khususnya dalam bidang produksi dan distribusi beras, berperan penting dalam melanggengkan kekuasaan Soeharto selama puluhan tahun. Banyak pihak meyakini bahwa Soeharto tidak hanya memiliki keterlibatan langsung, namun juga sekaligus berperan sebagai “sutradara” dalam berbagai praktek korupsi di berbagai institusi

<sup>65</sup> Indonesia Memorandum of Economic and Financial Policies, 31 Oktober 1997, poin ke-41, diakses dari <http://www.imf.org/external/np/loi/103197.htm> tanggal 22 Maret 2012 jam 07:21.

negara seperti BULOG, dan berbagai institusi negara lain yang mendapatkan bantuan finansial dari negara-negara Barat<sup>66</sup>.

Kebijakan IMF ini kemudian ditindaklanjuti oleh pemerintah dengan mengeluarkan Keppres No. 45/1997 pada tanggal 1 November 1997 yang pada intinya mempersempit tugas pokok BULOG dari sebelumnya mengendalikan harga dan mengelola persediaan beras, gula, gandum, terigu, kedelai, pakan dan bahan pangan lainnya, menjadi hanya mengendalikan harga dan mengelola persediaan beras dan gula saja<sup>67</sup>. Kebijakan pemerintah tersebut merupakan hasil tekanan IMF terhadap pemerintah, hal ini dibuktikan dalam LoI dan MEFP yang ditandatangani tanggal 15 Januari 1998, dimana dalam MEFP poin ke-32 menyatakan:

*“The government has already made considerable progress toward the strategy’s objectives. In November, a major step was taken toward opening up the economy and increasing competition, when BULOG’s import monopoly over wheat and wheat flour, soybeans, and garlic were eliminated”.*

Pengurangan wewenang BULOG tersebut kemudian kembali ditegaskan dalam MEFP butir ke-43<sup>68</sup> yang menyatakan *“BULOG’s monopoly will be limited to rice”*. Kesepakatan LoI dan MEFP pertama antara Indonesia dan IMF itu sendiri ditandatangani langsung oleh Presiden Soeharto dengan disaksikan oleh Michael Camdessus, *Managing Director* IMF saat itu pada tanggal 15 Januari 1998. Penandatanganan LoI oleh Presiden Soeharto tersebut seakan dimaksudkan untuk mencoba memompa kepercayaan masyarakat dalam negeri maupun pasar yang saat itu sangat rapuh<sup>69</sup>.

Namun, disisi lain, penandatanganan tersebut dikritisi oleh berbagai pihak karena biasanya di negara-negara lain yang melakukan perjanjian dengan IMF, penandatanganan LoI hanya dilakukan oleh pejabat setingkat Menteri Keuangan. Penandatanganan LoI yang dilakukan langsung oleh Presiden Soeharto dengan

<sup>66</sup> Zainuddin Djafar, *Op. Cit*, h. 187.

<sup>67</sup> “Sejarah Perusahaan BULOG”, Diakses dari [http://www.bulog.co.id/sejarah\\_v2.php](http://www.bulog.co.id/sejarah_v2.php) tanggal 22 Maret 2012 jam 11:25.

<sup>68</sup> Indonesia Memorandum of Economic and Financial Policies, 15 Januari 1998, poin ke-43, diakses dari <http://www.imf.org/external/np/loi/011598.htm> tanggal 22 Maret 2012 jam 11:56.

<sup>69</sup> Cyrillus Harinowo, *Loc. Cit*, h. 39.

disaksikan oleh Michael Camdessus yang memperhatikan dengan pongah dengan lengan terlipat di depan dada menjadi momen yang memalukan bagi bangsa Indonesia<sup>70</sup>, yang menunjukkan tunduknya Presiden Soeharto terhadap keinginan IMF. Apalagi isi dari LoI tersebut lebih ketat dan lebih panjang dari LoI sebelumnya, dan bahkan sering dianalogkan dengan Buku Resep, karena cakupannya yang sangat luas dan menyentuh sebagian besar kebijakan ekonomi pemerintah di berbagai bidang. Program Reformasi yang terdapat dalam LoI tersebut disebut sebagai *strengthened and much reinforced program* dengan harapan program ini akan dapat mengembalikan persepsi pasar secara seketika.

Pemerintah kemudian kembali menindaklanjuti LoI tersebut dengan mengeluarkan Keppres RI no. 19/1998 tanggal 21 Januari 1998 yang menegaskan bahwa tugas pokok BULOG hanyalah mengelola beras saja. Beberapa bulan pasca LoI dan MEFP kedua ini, pemerintah menyepakati MEFP tambahan yang ditandatangani tanggal 10 April 1998. Dalam MEFP ini, tidak terdapat perubahan baru dalam kebijakan perberasan dalam negeri, namun pemerintah justru menekankan bahwa pemerintah akan terus melakukan impor untuk menyediakan bahan makanan pokok (beras) melalui BULOG<sup>71</sup>. Hal ini seharusnya menjadi kewaspadaan tersendiri bagi pemerintah karena pada saat IMF masuk dengan bantuan dan kebijakan yang seharusnya berguna bagi perbaikan ekonomi Indonesia, di sisi lain IMF juga secara eksplisit telah mendorong pemerintah untuk memenuhi kebutuhan akan makanan pokoknya dengan melakukan impor. Secara tidak langsung IMF telah menciptakan hubungan ketergantungan antara pemerintah dengan pasar luar negeri yang bersifat tidak stabil.

Besarnya perubahan dalam sektor perberasan dalam negeri menunjukkan bahwa kebijakan yang dikondisionalkan IMF terhadap pemerintah Indonesia tidak hanya berlaku untuk sektor-sektor yang menjadi sumber krisis semata, namun tekanan tersebut juga masuk ke dalam kebijakan publik dalam hal ini yaitu kebijakan perberasan. Pada review pertama tanggal 10 April 1998 pemerintah menyatakan komitmennya untuk meliberalisasikan pasar domestik berbagai bahan

<sup>70</sup> Zainuddin Djafar, *Op. Cit.*, h. 102.

<sup>71</sup> Indonesia Memorandum of Economic and Financial Policies, 10 April 1998, Appendix III, Diakses dari <http://www.imf.org/external/np/loi/041098.htm> tanggal 22 Maret 2012 jam 21:46.

pangan pokok dengan meningkatkan keterlibatan pihak swasta dan penghapusan berbagai restriksi impor.

Pada tanggal 21 Mei 1998, kekuasaan Presiden Soeharto berakhir dan BJ Habibie yang saat itu menjabat sebagai Wakil Presiden kemudian dilantik menjadi Presiden menggantikan Soeharto. Dengan demikian proses perbaikan ekonomi di bawah bantuan IMF kemudian beralih pada kepemimpinan Habibie.

### II.2.2 Masa Pemerintahan Habibie (Mei 1998 – Oktober 1999)

Pemerintahan Habibie memulai restrukturisasi ekonomi Indonesia dengan memprioritaskan pemenuhan permintaan-permintaan IMF terhadap pemerintah Indonesia<sup>72</sup>. Habibie juga mengajukan perubahan atas pola pinjaman siaga (*stand-by arrangement*) yang berakhir pada Juli 1998, menjadi pola pinjaman yang diperluas (*extended arrangement*)<sup>73</sup> dengan konsekuensi mengadopsi program penyesuaian dengan waktu yang lebih panjang dan dengan kondisionalitas yang lebih luas dan ketat. Selama masa pemerintahan Habibie, terdapat delapan LoI yang disepakati antara pemerintah Indonesia dengan IMF yaitu<sup>74</sup>:

1. *Letter of Intent* dan *Memorandum of Economic and Financial Policies* tanggal 24 Juni 1998, yang merupakan review kedua (*second Supplementary Memorandum*) dari LoI yang ditandatangani pada tanggal 15 Januari 1998.
2. *Letter of Intent* dan *Memorandum of Economic and Financial Policies* tanggal 29 Juli 1998. Ini merupakan LoI dan MEFP dengan pola pinjaman diperluas (*extended arrangement*).
3. *Letter of Intent* dan *Memorandum of Economic and Financial Policies* tanggal 11 September 1998, yang merupakan review pertama dari LoI tanggal 29 Juli 1998.
4. *Letter of Intent* dan *Memorandum of Economic and Financial Policies* tanggal 19 Oktober 1998, merupakan review kedua (*supplementary memoranda*) dari LoI tanggal 29 Juli 1998.

<sup>72</sup> Zainuddin Djafar, *Op. Cit*, h. 301.

<sup>73</sup> Syamsul Hadi, et al., *Op. Cit*, h. 50.

<sup>74</sup> Diakses dari <http://www.imf.org/external/country/idn/index.htm?type=9998#23> tanggal 22 Maret 2012 jam 22:06.

5. *Letter of Intent* dan *Memorandum of Economic and Financial Policies* tanggal 13 November 1998, merupakan review ketiga (*supplementary memoranda*) dari LoI tanggal 29 Juli 1998.
6. *Letter of Intent* dan *Memorandum of Economic and Financial Policies* tanggal 16 Maret 1999, merupakan review keempat (*supplementary memoranda*) dari LoI tanggal 29 Juli 1998.
7. *Letter of Intent* dan *Memorandum of Economic and Financial Policies* tanggal 14 Mei 1999, yaitu review kelima (*supplementary memoranda*) dari LoI tanggal 29 Juli 1998.
8. *Letter of Intent* dan *Memorandum of Economic and Financial Policies* tanggal 22 Juli 1999 yaitu review keenam dari LoI tanggal 29 Juli 1998.

Dalam LoI tanggal 24 Juni 1998 yang merupakan *review* kedua dari LoI dan MEFP antara Indonesia dan IMF tanggal 15 Januari 1998, khususnya dalam poin ke-14, pemerintah kembali menekankan pada kebijakan impor beras, dimana dalam poin tersebut disebutkan bahwa pemerintah akan menjamin kecukupan bahan pokok, khususnya beras, dan bahwa beras tersebut akan mudah diperoleh melalui sistem distribusi yang memadai dan harga yang terjangkau. Untuk itu, BULOG menargetkan untuk meningkatkan volume impor beras pada tahun 1998/1999 dari 2,85 juta ton menjadi 3,1 juta ton<sup>75</sup>.

Pemerintahan Habibie kemudian juga merumuskan dan menyepakati LoI dan MEFP dengan IMF yang ditandatangani tanggal 29 Juli 1998. LoI inilah yang dijadikan sebagai dasar bagi pembuatan berbagai kebijakan pembangunan Indonesia selama masa pemerintahan Habibie<sup>76</sup>. Pada LoI inilah pemerintah mengganti pola pinjaman siaga (*stand-by arrangement*) menjadi *extended arrangement* yang menunjukkan kesadaran pemerintah bahwa kedalaman krisis ekonomi di Indonesia berbeda dengan negara-negara Asia lain sehingga Indonesia membutuhkan proses pemulihan ekonomi yang lebih panjang.

<sup>75</sup> Indonesia – Second Supplementary Memorandum of Economic and Financial Policies, 24 Juni 1998, poin ke-14, Diakses dari <http://www.imf.org/external/np/loi/062498.htm> tanggal 22 Maret 2012 jam 22:23.

<sup>76</sup> Syamsul hadi, et al, *Op. Cit*, h. 52.

Terdapat tiga jenis kebijakan pinjaman IMF<sup>77</sup>. Pertama, adalah pinjaman siaga (*stand-by arrangement*) yang merupakan inti kebijakan pinjaman IMF, pinjaman ini terutama digunakan untuk menangani masalah neraca pembayaran jangka pendek. Kedua, *extended fund facility* atau fasilitas pendanaan dengan jangka waktu lebih panjang yang dimaksudkan bagi negara yang mengalami kesulitan neraca pembayaran yang berhubungan dengan masalah struktural, yang dapat memakan waktu lebih lama daripada untuk mengoreksi kelemahan makro ekonomi. Kebijakan struktural berkaitan dengan reformasi di berbagai sektor yang dirancang untuk meningkatkan cara ekonomi berfungsi, seperti reformasi sektor keuangan dan pajak, privatisasi perusahaan umum, dan langkah-langkah untuk meningkatkan fleksibilitas pasar buruh. Sedangkan jenis pinjaman ketiga adalah fasilitas pertumbuhan dan pengurangan kemiskinan (*poverty reduction and growth facility* – PRGF) yang bertujuan membuat pertumbuhan ekonomi dan mengurangi kemiskinan di negara miskin.

Tekanan IMF pada pemerintah untuk melakukan liberalisasi perdagangan beras kembali dipertegas dalam LoI dan MEFP tanggal 11 September 1998, dimana untuk pertama kalinya dalam 30 tahun terakhir, pemerintah mengizinkan pedagang swasta untuk melakukan impor beras, sebagaimana dinyatakan dalam poin ke-3<sup>78</sup> yaitu:

*In order to stabilize and reduce market prices paid by the general public, BULOG is increasing substantially the quantity of rice released into the market at below market prices, and will maintain a higher level of releases until the main harvest. Also, for the first time in thirty years, we will allow private traders to import rice.*

Langkah di atas merupakan bagian dari 7 titik strategi beras yang berisi respon pemerintah terhadap kondisi beras yang terjadi saat itu. Ketujuh strategi tersebut adalah<sup>79</sup>:

<sup>77</sup> “What Is IMF?”, Diakses dari <http://www.imf.org/external/pubs/ft/exrp/what/IND/whati.pdf> pada tanggal 29 Februari 2012 jam 22:44.

<sup>78</sup> Indonesia Supplementary Memorandum of Economic and Financial Policies, 11 September 1998, poin ke-3, Diakses dari <http://www.imf.org/external/np/loi/091198.htm> tanggal 22 Maret 2012 jam 23:18.

<sup>79</sup> *Ibid*, Lampiran.

1. BULOG akan melepaskan sejumlah besar beras dari semua kualitas ke pasar dalam beberapa hari mendatang.
2. Beras tersebut akan dirilis ke pasar dengan harga kurang dari harga pasar.
3. BULOG akan meningkatkan pengiriman beras kualitas menengah secara langsung kepada para pengecer dan koperasi.
4. Untuk lebih memberikan tekanan pada harga beras, PPN pada beras (dan pada komoditas penting lainnya) akan ditangguhkan.
5. Program subsidi beras pada harga jauh di bawah harga pasar bagi keluarga miskin akan diperluas secepat mungkin, dengan bantuan dari gubernur provinsi terkait.
6. BULOG akan bergerak secara aktif untuk mencari kontrak baru untuk impor beras guna memastikan bahwa stok beras tetap memadai.
7. Pedagang swasta akan diizinkan untuk mengimpor beras secara bebas.

Tekanan tersebut terlihat lebih nyata saat pemerintah kemudian menindaklanjuti LoI tersebut dengan mengeluarkan Surat Keputusan Menperindag no. 439 tahun 1998 tanggal 22 September 1998 yang menyatakan bahwa impor beras dibebaskan dengan bea masuk 0 (nol) persen<sup>80</sup>.

IMF kemudian kembali mendorong pemerintah untuk meliberalisasi pasar beras dengan dukungan kuat dari *World Bank* sebagaimana tercantum dalam LoI dan MEFP tanggal 16 Maret 1999, poin ke-3 yang menegaskan bahwa stok beras untuk publik akan ditingkatkan oleh BULOG dengan melakukan kontrak dengan para importir. Berbagai kebijakan yang disetujui oleh Bank Dunia, antara lain: pertama, mengurangi tingkat subsidi BULOG dalam impor beras; kedua, kebijakan harga dasar gabah untuk mempertahankan harga beras domestik sesuai dengan harga beras di pasar internasional; dan ketiga, tidak menghalangi impor beras yang dilakukan oleh swasta<sup>81</sup>. BULOG yang pada saat itu sesungguhnya masih memiliki wewenang untuk mengatur stabilisasi harga dan persediaan beras untuk kebutuhan domestik, disisi lain terus didorong untuk melakukan praktek-praktek swasta dengan perlahan-lahan mengurangi perannya dalam pengadaan

<sup>80</sup> M. Husein Sawit, *Loc. Cit.*

<sup>81</sup> Indonesia Supplementary Memorandum of Economic and Financial Policies, 16 Maret 1999, poin ke-3, Diakses dari <http://www.imf.org/external/np/loi/1999/031699.htm> tanggal 23 Maret 2012 jam 07:38.

stok beras dengan mengurangi subsidi impor dan meningkatkan peran swasta untuk memenuhi stok beras yang dibutuhkan. Pemerintah juga kembali mengeluarkan UU no. 5 tahun 1999 tentang larangan untuk melakukan praktek monopoli impor yang semakin mempertegas maksud dari keinginan IMF untuk melepaskan pangan beras dalam mekanisme pasar yang terlepas dari campur tangan pemerintah.

Di sisi lain, minimalisasi peran negara juga terlihat dari semakin gencarnya usaha IMF untuk melakukan privatisasi pada perusahaan-perusahaan yang menjadi aset strategis negara seperti BULOG, PLN dan Pertamina. Hal ini terlihat dari banyaknya pihak yang terlibat dalam proses privatisasi tersebut, bahkan proses audit perusahaan dilakukan dengan mengundang perusahaan-perusahaan akunting internasional. Para ahli internasional dilibatkan untuk memberi nasihat atas struktur sektor dan pengawasan regulasi, sementara itu Bank Dunia dan *Asian Development Bank* (ADB) juga menyediakan pendanaan atas jasa bantuan teknis dalam kebijakan kunci dan wilayah-wilayah strategis untuk menjamin terlaksananya program reformasi tersebut<sup>82</sup>. Banyaknya aktor internasional yang terlibat menunjukkan besarnya keinginan pihak Barat untuk mempercepat privatisasi perusahaan-perusahaan yang menjadi aset strategis nasional.

Pada bulan Oktober 1999, kursi kepemimpinan Habibie diambil alih oleh Abdurrahman Wahid yang menjadi presiden pertama Indonesia yang dipilih secara demokratis melalui pemilihan umum yang dilaksanakan tanggal 7 Juni 1999. Pemilihan ini merupakan pemilihan umum pertama yang dilakukan sejak awal tahun 1970-an yang berlangsung tanpa kontroversi<sup>83</sup>. Naiknya Abdurrahman Wahid sebagai presiden telah mengubah konstelasi politik dalam negeri sehingga secara tidak langsung juga mempengaruhi hubungan antara Indonesia dan IMF.

### **II.2.3 Masa Pemerintahan Abdurrahman Wahid (Oktober 1999 – Juli 2001)**

Selama masa pemerintahan Abdurrahman Wahid, terdapat empat perjanjian LoI dan MEFP yang disepakati pemerintah dan IMF. LoI pertama di

<sup>82</sup> *Ibid*, poin ke-19.

<sup>83</sup> Zainuddin Djafar, *Op. Cit*, h. 326.

bawah kepemimpinan Abdurrahman Wahid ditandatangani tanggal 20 Januari 2000. Dalam LoI ini, pemerintah mengajukan pembatalan atas pola pinjaman yang diperluas (*extended fund arrangement*) yang dibuat tanggal 25 Agustus 1998 kepada IMF untuk diganti dengan *extended arrangement* yang baru. Pemerintah juga meminta pinjaman kembali hingga Desember 2002 kepada IMF sebesar SDR 3,638 miliar atau ekuivalen dengan 175 persen kuota Indonesia<sup>84</sup>. Dengan kata lain pemerintahan Abdurrahman Wahid meminta penambahan waktu pinjaman dengan konsekuensi perluasan cakupan kondisionalitas yang lebih ketat. Kebijakan pertanian di sektor beras yang disepakati dalam LoI adalah<sup>85</sup>:

1. Fokus dalam kebijakan pangan adalah menjaga keamanan pangan, efisiensi promosi, produksi, proses, dan penjualan hasil-hasil pertanian.
2. Tujuan utama kebijakan beras adalah untuk memastikan terciptanya keamanan pangan melalui kompetisi promosi. Untuk itu, perdagangan beras dibuka untuk importir dan eksportir umum. Namun, dengan menguatnya nilai rupiah dan turunnya harga beras dunia, harga beras domestik juga ikut turun. Sehingga pemerintah akan menyediakan proteksi transisi untuk petani padi melalui tarif impor. Tarif dipatok sebesar Rp. 430 per kg dan akan berlaku sampai bulan Agustus 2000, untuk kemudian direview jika kebijakan ini masih diperlukan. Pemerintah juga akan menilai harga dasar beras yang ditetapkan oleh BULOG.
3. Pemerintah menyiapkan strategi untuk memperluas reformasi dalam ketahanan pangan. Sampai saat itu, BULOG akan tetap fokus pada pengadaan beras untuk Program Subsidi Beras Khusus (OPK) dan stok untuk kondisi gawat darurat. Pemerintah juga mempersiapkan strategi restrukturisasi bertahap BULOG, sebagai tindaklanjut dari rekomendasi audit khusus terakhir. Reformasi ini akan menciptakan sistem akuntansi yang lebih transparan dan struktur operasi yang lebih efisien bagi BULOG melalui, antara lain, perubahan status hukum BULOG.

<sup>84</sup> Indonesia Letter of Intent, 20 Januari 2000, Diakses dari <http://www.imf.org/external/np/loi/2000/idn/01/index.htm> tanggal 23 Maret 2012 jam 08:00.

<sup>85</sup> Indonesia Memorandum of Economic and Financial Policies, 20 Januari 2000, Diakses dari <http://www.imf.org/external/np/loi/2000/idn/01/index.htm> tanggal 23 Maret 2012 jam 08:24.

4. Kebijakan input pertanian akan menekankan pada pasar swasta yang kompetitif untuk pupuk dan kredit pedesaan. Untuk itu pemerintah akan terus meliberalisasi pasar pupuk dengan mengizinkan importir terlibat dalam perdagangan, membuka pasar domestik untuk pemain baru, dan mempersiapkan otonomi manajemen PT Pusri pada akhir Februari 2000. Meningkatnya kompetisi dan menguatnya nilai tukar rupiah harus menghasilkan harga pupuk yang lebih rendah, untuk itu pemerintah tidak akan memberikan subsidi pupuk. Namun, untuk alasan sosial, pemerintah tetap memberikan subsidi transportasi dan pupuk bagi daerah terpencil.
5. Dengan mengacu pada kondisi pertanian normal, pemerintah mengusulkan pemberian kredit petani oleh sistem perbankan komersial harus dilakukan sesegera mungkin. Sebagai langkah sementara, 12 bank domestik telah berkomitmen untuk membiayai kredit KUT sebesar Rp 1,9 triliun untuk musim tanam saat ini (sampai Maret 2000). Mulai tanggal 1 April 2000, kebutuhan modal kerja petani akan dipenuhi oleh bank komersial. Bank tersebut akan menanggung seluruh risiko dan akan memiliki kewenangan penuh dalam membuat keputusan kredit. Seluruh kuota pinjaman dan target akan dihilangkan. Pemerintah juga secara paralel mengembangkan strategi bersama-sama dengan ADB dan Bank Dunia untuk meningkatkan sistem kredit pedesaan. Perumusan strategi ini akan selesai pada akhir Juni 2000 dan akan mulai diterapkan tanggal 1 September 2000.

Pemerintah juga sebelumnya telah mengeluarkan SK Menteri Perdagangan no. 568 tahun 2000 tentang Bea Masuk tanggal 1 Januari 2000 yang menyebutkan bahwa bea masuk untuk gula tebu adalah 20 persen, gula bit 25 persen, dan beras Rp. 430/kg. Pasca penandatanganan LoI pemerintah kembali mengeluarkan peraturan untuk BULOG yang tertuang dalam Keppres no. 29/2000 tanggal 26 Februari 2000 yang menyatakan bahwa tugas BULOG adalah untuk menangani manajemen logistik, pengadaan beras, dan usaha logistik<sup>86</sup>. Pada tanggal 17 Mei 2000 keluarlah *supplementary* untuk LoI 20 Januari 2000, kemudian berturut-turut

---

<sup>86</sup> Diakses dari <http://www.depdagri.go.id/media/filemanager/2012/02/08/f/i/file.pdf> tanggal 23 Maret 2012 jam 09:12.

keluar MEFP tanggal 31 Juli 2000 dan 7 September 2000 sebagai revisi atas MEFP sebelumnya.

Kebijakan beras di masa pemerintahan Abdurrahman Wahid memang masih tidak bisa terlepas dari tekanan IMF untuk menerapkan liberalisasi dalam perdagangan beras domestik. Meskipun Abdurrahman Wahid menunjuk tokoh-tokoh yang banyak dikenal sebagai golongan yang nasionalis dan kurang mendukung terhadap IMF sebagai Menko Ekuinnya, yaitu Kwik Kian Gie yang kerap mengeluarkan pendapat sinis terhadap IMF dan Rizal Ramli yang menilai Presiden Soeharto dulu terlalu tergesa-gesa memanggil IMF<sup>87</sup>, namun tetap kebijakan yang dihasilkan khususnya yang terkait dengan beras sangat kental dengan nilai-nilai neoliberal. Pemerintah memang kemudian berusaha menerapkan proteksi terhadap impor beras dengan menerapkan tarif impor sebesar Rp. 430/kg, namun proteksi tersebut hanya bersifat sementara sehingga menunjukkan bahwa kebijakan tersebut merupakan proteksi yang hanya “setengah hati” dalam melindungi petani dan produksi beras dalam negeri.

Disamping itu kebijakan tarif impor terhadap beras kemudian menjadi kurang berarti karena di saat yang sama pemerintah juga menerapkan liberalisasi dalam pasar pupuk dalam negeri sebagaimana tuntutan yang tercantum dalam LoI. Padahal pupuk merupakan faktor yang sangat penting dalam produksi beras dalam negeri. Ditambah dengan penunjukan bank komersial untuk menangani pemberian kredit petani tanpa campur tangan pemerintah selama proses pembuatan keputusan kredit, posisi petani sebagai produsen beras semakin terjepit. Hal ini dikarenakan pada umumnya skema kredit yang ditawarkan oleh bank-bank komersial umumnya hanya dapat diakses oleh golongan tertentu saja yaitu petani besar atau yang memiliki lahan luas, sementara hampir 70 persen petani beras yang ada di Indonesia merupakan petani gurem yang berpenghasilan rendah dengan penguasaan lahan yang sempit, yaitu dibawah 0,5 hektar<sup>88</sup>. Kedua faktor ini, liberalisasi pasar pupuk dan keterlibatan bank komersial untuk kredit petani,

---

<sup>87</sup> Jusmaliani, “Evaluasi Terhadap Letter of Intent antara Pemerintah dan IMF”, Diakses dari <http://elib.pdii.lipi.go.id/katalog/index.php/searchkatalog/downloadDataById/2224/2225.pdf> tanggal 23 Maret 2012 jam 09:34.

<sup>88</sup> Supadi dan Sumedi, “Tinjauan Umum Kebijakan Kredit Pertanian”, ICASERD Working Paper no. 25, Januari 2004, Diakses dari [http://pse.litbang.deptan.go.id/ind/pdffiles/WP\\_25\\_2004.pdf](http://pse.litbang.deptan.go.id/ind/pdffiles/WP_25_2004.pdf) tanggal 23 Maret 2012 jam 10:15.

semakin menekan kondisi beras dalam negeri dan menunjukkan tingginya tekanan liberalisasi yang masuk dalam sistem pertanian di Indonesia dan minimnya *power* pemerintah dalam usahanya melindungi produksi beras dalam negeri.

Pada bulan Februari dan April 2001, DPR mengecam Presiden Wahid atas dugaan korupsi dan inkompetensi. Konstelasi politik kemudian semakin memanas saat Presiden Wahid mengeluarkan dekrit untuk membekukan DPR. Akhirnya Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) mengadakan sidang darurat dan memutuskan turunnya Presiden Wahid dari kursi kekuasaan serta digantikan oleh Wakil Presiden Megawati Soekarnoputri.

#### **II.2.4 Masa Pemerintahan Megawati Soekarnoputri (Agustus 2001 – September 2004)**

Naiknya Megawati sebagai Presiden pada Agustus 2001 menandai sebuah babak baru dalam hubungan antara Indonesia dengan IMF. Terbentuknya sebuah pemerintahan baru pasca situasi ketidakpastian politik pada masa pemerintahan Abdurrahman Wahid menjadi sebuah sinyal positif tersendiri bagi IMF. Keberadaan tim ekonomi di dalam pemerintahan baru tersebut dipandang optimis oleh IMF yang meyakini bahwa Indonesia dapat mengimplementasikan kebijakan-kebijakan yang dikondisionalkan oleh IMF. Optimisme dalam hubungan antara Indonesia dengan IMF terlihat dari pernyataan Deputy Direktur IMF untuk Kawasan Asia Pasifik, Anoop Singh, dalam pertemuan pertama dengan pemerintahan Megawati, yang menunjukkan kepuasannya atas program ekonomi yang dijalankan pemerintah Indonesia<sup>89</sup>.

Pada masa kepemimpinan Megawati terdapat sembilan LoI dan MEFP yang disepakati oleh pemerintah dan IMF, yaitu<sup>90</sup>:

1. *Letter of Intent* dan *Memorandum of Economic and Financial Policies* tanggal 27 Agustus 2001, yang merupakan LoI ketiga antara pemerintah dan IMF.
2. *Letter of Intent* dan *Memorandum of Economic and Financial Policies* tanggal 13 Desember 2001.

<sup>89</sup> Syamsul Hadi, et al., *Op. Cit.*, h. 77.

<sup>90</sup> Diakses dari <http://www.imf.org/external/country/idn/index.htm?type=9998#23> tanggal 23 Maret 2012 jam 11:06.

3. *Letter of Intent* tanggal 9 April 2002, yang berisi tambahan (*supplementary*) LoI tanggal 13 Desember 2001.
4. *Letter of Intent* tanggal 11 Juni 2002, merupakan *supplementary* kedua dari LoI tanggal 13 Desember 2001.
5. *Letter of Intent* tanggal 20 November 2002, berisi penegasan dan tambahan dari kebijakan ekonomi yang tercantum dalam MEFP tanggal 13 Desember 2001 dan LoI tambahan tanggal 11 juni 2002.
6. *Letter of Intent* dan *Memorandum of Economic and Financial Policies* dan *Technical Memorandum of Understanding* tanggal 18 Maret 2003. Dalam LoI ini pemerintah mengajukan penyelesaian dari review kedelapan program pinjaman yang diperluas (*extended arrangemet*) namun tetap akan mengkonsultasikan kebijakan ekonomi dengan IMF sampai review terakhir yang akan dilaksanakan pada bulan Juni 2003.
7. *Letter of Intent* tanggal 11 Juni 2003, merupakan *supplementary* LoI yang berisi laporan kemajuan dari program ekonomi yang tercantum dalam MEFP tanggal 18 Maret 2003.
8. *Letter of Intent* tanggal 16 September 2003, berisi tentang kemajuan program yang tercantum dalam MEFP tanggal 18 Maret 2003 dan *supplementary* LoI tanggal 11 Juni 2003.
9. *Letter of Intent* tanggal 10 Desember 2003, berisi permintaan pemerintah untuk penyelesaian dari tinjauan kesebelas program *extended arrangement*. Dalam LoI ini pemerintah juga menyatakan untuk tetap mempertahankan koordinasi kebijakan dengan IMF.

Pada masa pemerintahan Megawati ini, tepatnya pada bulan Januari 2002, pemerintah kembali mengajukan perpanjangan selama satu tahun atas pinjaman yang diperluas (*extended arrangement*) sebesar SDR 3,6 milyar yang disepakati tanggal 4 Februari 2000 pada masa pemerintahan Abdurrahman Wahid yang seharusnya berakhir pada tahun 2002. IMF kemudian menyetujui perpanjangan tersebut hingga tanggal 31 Desember 2003<sup>91</sup>.

---

<sup>91</sup> IMF Public Information Notice (PIN) No. 04/51, 9 Mei 2004, Diakses dari <http://www.imf.org/external/np/sec/pn/2004/pn0451.htm> tanggal 23 Maret 2012 jam 18:40.

Secara umum selama masa kepemimpinan Megawati, tidak ada perjanjian LoI yang secara khusus menyinggung kebijakan pertanian di sektor beras. Kondisionalitas yang dominan terlihat di dalam kesembilan LoI dan MEFP era Megawati adalah yang terkait dengan privatisasi berbagai perusahaan dan aset negara, misalnya privatisasi PT Indosat. Namun meskipun demikian, pemerintah tetap mengeluarkan kebijakan-kebijakan tentang perdagangan komoditas beras yang berisi nilai-nilai liberal dan merugikan masyarakat Indonesia.

Beberapa kebijakan pemerintah terkait dengan perberasan adalah pertama, Inpres No. 9/2001<sup>92</sup> tanggal 31 Desember 2001 tentang Penetapan Kebijakan Perberasan. Secara garis besar, Inpres tersebut berisi tentang, pertama, dukungan pemerintah bagi peningkatan produktivitas petani padi dan produksi beras nasional. Kedua, dukungan bagi diversifikasi kegiatan ekonomi petani padi dalam rangka meningkatkan pendapatan petani. Ketiga, melaksanakan kebijakan harga dasar pembelian gabah dan beras oleh pemerintah dengan pedoman Harga Dasar Pembelian (HDP) oleh Bulog di gudang Bulog dengan harga Rp. 1.519,- per kg GKG atau Rp. 2.470,- per kg beras sesuai persyaratan yang ditentukan. Keempat, menetapkan kebijakan impor beras untuk memberikan perlindungan kepada petani dan konsumen. Dan kelima, memberikan jaminan bagi persediaan dan pelaksanaan penyaluran beras bagi kelompok masyarakat miskin (Raskin) untuk mendapat beras dengan harga Rp 1.000 per kg beras, di mana setiap keluarga miskin akan mendapatkan jatah 20 kg beras per bulan.

Dalam perkembangannya, kebijakan mengenai perberasan kerap mengalami perubahan, demikian juga dengan Inpres No. 9/2001 yang diperbaharui menjadi Inpres no 9/2002<sup>93</sup> tanggal 31 Desember 2002 tentang penetapan kebijakan perberasan. Inpres ini kembali menegaskan tentang kebijakan impor beras yang dilakukan untuk memberikan perlindungan kepada petani dan konsumen. Kebijakan ini terasa janggal karena impor beras tidak mungkin memberikan perlindungan kepada petani sekaligus kepada konsumen. Jika pemerintah melakukan impor beras karena ingin mendapatkan harga yang lebih murah dari pasar, maka kebijakan tersebut hanya akan menguntungkan

---

<sup>92</sup> Diakses dari <http://www.menpan.go.id> tanggal 23 Maret 2012 jam 10:47.

<sup>93</sup> Diakses dari [www.setneg.go.id](http://www.setneg.go.id) tanggal 23 Maret 2012 jam 18:46.

konsumen namun bukan untuk petani. Kebijakan tersebut semakin menyudutkan petani jika meninjau poin lain yang menyatakan bahwa harga dasar pembelian gabah kering giling petani oleh BULOG adalah sebesar Rp. 1725/kg di gudang BULOG, dan harga dasar pembelian beras petani oleh BULOG adalah sebesar Rp. 2790/kg di gudang BULOG.

Meskipun dalam kebijakan ini harga beras ataupun gabah mengalami peningkatan, namun keputusan pemerintah agar BULOG membeli beras ataupun gabah kering giling di gudang BULOG dan bukan langsung ke petani menunjukkan pemerintah tidak ingin bersifat proaktif dalam memberikan proteksi kepada petani. Pembelian yang dilakukan di gudang BULOG sama saja menunjukkan bahwa harga dasar gabah ataupun beras yang ditetapkan pemerintah bukanlah harga yang diterima oleh petani, melainkan harga dasar yang diterima oleh pedagang yang menjadi rekanan BULOG<sup>94</sup>. Dengan demikian kenaikan harga tersebut dapat dikatakan hanya dinikmati oleh para pedagang besar yang menguasai pasar, namun tetap merugikan bagi petani beras itu sendiri.

Perlindungan atau proteksi lain yang diberikan pemerintah kepada petani juga terlihat hanya merupakan proteksi yang bersifat sementara, sebagaimana dinyatakan dalam SK Menperindag no. 9/MPP/Kep/1/2004 tanggal 10 Januari 2004 tentang ketentuan impor beras, yang kemudian diperbaharui menjadi Keputusan Menperindag no. 357/MPP/Kep/5/2004 tanggal 27 Mei 2004. Perubahan ini kemudian direvisi kembali dalam Keputusan Menperindag no. 368/MPP/Kep/5/2004 tanggal 31 Mei 2004<sup>95</sup>. Dalam keputusan tersebut pemerintah menyatakan bahwa impor beras dilarang dalam masa satu bulan sebelum panen raya, selama panen raya dan dua bulan setelah panen raya, dengan penentuan panen raya tersebut mengacu pada ketetapan kementerian terkait yaitu Kementerian Pertanian. Perlindungan yang bersifat temporer ini bagaimanapun masih mengundang keraguan dari berbagai pihak akan keberpihakan pemerintah terhadap petani dan beras produksi dalam negeri.

---

<sup>94</sup> Pantjar Simatupang, "Harga Dasar Gabah", Diakses dari <http://www.litbang.deptan.go.id/artikel/one/1/pdf/Harga%20Dasar%20Gabah.pdf> tanggal 23 Maret 2012 jam 18:53.

<sup>95</sup> Diakses dari <http://www.kemenperin.go.id/artikel/555/Menperindag-Keluarkan-Ketentuan-Baru--Tentang-Tata-Niaga-Impor-Beras> tanggal 23 Maret 2012 jam 19:49.

Kebijakan lain yang juga dinilai sangat kental dengan nilai-nilai liberal yang dikeluarkan masa pemerintahan Megawati adalah Inpres no 5 tahun 2003 tanggal 15 September 2003 tentang tentang paket kebijakan ekonomi menjelang dan sesudah berakhirnya program kerjasama dengan IMF<sup>96</sup>. Inpres ini sering disebut dengan inpres *white paper*<sup>97</sup> karena berisi tentang fokus arah kebijakan ekonomi yang sama dengan tiga pokok kebijakan IMF, yaitu memelihara dan memantapkan stabilitas ekonomi makro, melanjutkan restrukturisasi dan reformasi sektor keuangan, serta meningkatkan investasi, ekspor dan penciptaan lapangan kerja. Dengan adanya inpres tersebut maka pemerintah seakan telah melegitimasi liberalisasi ekonomi untuk terus dijalankan meskipun perjanjian Indonesia dengan IMF telah berakhir.

Pada masa pemerintahan Megawati ini juga, tuntutan agar pemerintah tidak melanjutkan program bantuan IMF semakin meningkat. Tuntutan ini kemudian menyebabkan pertentangan antara tim ekonomi dalam kabinet Megawati dengan para ekonom di luar kabinet. Menko Perekonomian, Menteri Keuangan dan Gubernur BI sepakat bahwa perpanjangan kontrak dengan IMF sangat diperlukan paling tidak satu tahun ke depan. Hal ini terkait dengan rencana pemerintah untuk mengajukan penjadwalan ulang hutang luar negeri Indonesia sebesar Rp. 27 trilyun di forum Paris Club pada Februari 2002, dimana para negara kreditur menjadikan kerjasama dengan IMF sebagai prasyarat utama<sup>98</sup>. Sementara para ekonom seperti dradjat Wibowo, Didik J. Rachbini dan Bustanul Arifin memandang bahwa pemerintah tidak perlu memperpanjang program bantuan dari IMF karena kebijakan IMF justru berdampak buruk bagi perekonomian. Bahkan menurut Rachbini memasuki tahun ke-5 ini, bantuan yang diberikan IMF telah menjerumuskan dan menghancurkan perbankan Indonesia<sup>99</sup>.

Namun kemudian pada tahun 2002 pemerintah tetap mengajukan perpanjangan program pinjaman yang diperluas selama satu tahun kepada IMF, yang menunjukkan perdebatan antara tim ekonomi dan para ekonomi

---

<sup>96</sup> Diakses dari <http://www.bappenas.go.id/node/133/2172/inpres-no5-tahun-2003-tentang-paket-kebijakan-ekonomi-menjelang-dan-sesudah-berakhirnya-program-kerjasama-dengan-imf> tanggal 23 Maret 2012 jam 18:58.

<sup>97</sup> Garda Maeswara, *Biografi Politik Susilo Bambang Yudhoyono*, (Yogyakarta: Penerbit Narasi, 2009), h. 165.

<sup>98</sup> Syamsul Hadi, et al., *Op. Cit*, h. 95.

<sup>99</sup> *Ibid.*

dimenangkan oleh tim ekonomi. Pada akhir Agustus 2003, pemerintah akhirnya memutuskan untuk tidak melanjutkan program paket bantuan IMF yang akan berakhir di akhir tahun 2003. Keputusan ini mengakhiri perdebatan panjang mengenai kelanjutan program bantuan ekonomi ini.

Terdapat empat opsi yang dapat dipilih pemerintah menjelang berakhirnya program tersebut. Pertama, memperpanjang program kerjasama dan mendapatkan pinjaman yang dicairkan secara berkala (*Extended Fund Facility/EFF*) tetapi pemerintah Indonesia tetap terikat melalui LoI dimana setiap tiga bulan sekali tim IMF akan datang untuk mengevaluasi untuk menentukan pencairannya. Dengan opsi ini pemerintah juga berhak atas fasilitas penjadwalan ulang hutang luar negeri dari kelompok negara-negara donor Paris Club<sup>100</sup>. Kedua, pengalihan kepada pinjaman siaga (*standby arrangement program*), di mana pemerintah tetap harus merumuskan kebijakan ekonomi di dalam LoI tetapi tanpa tambahan pinjaman baru. IMF hanya menyediakan sejumlah dana yang hanya bisa digunakan pada saat neraca pembayaran mengalami masalah yang menyebabkan penyusutan cadangan devisa di bawah level aman. Ketiga, menjalani *post program monitoring* (PPM) yang merupakan mekanisme standar dalam mengakhiri program IMF. Akan tetapi, dikarenakan Indonesia masih memiliki utang yang melebihi kuota yang ditetapkan untuk masing-masing negara, maka IMF tetap akan mengirimkan misinya ke Jakarta dua kali dalam setahun untuk memberikan penilaian yang sifatnya tidak mengikat atas kebijakan ekonomi Indonesia. Ketika program IMF berakhir, posisi utang Indonesia sebesar US\$ 9,2 milyar, sementara kuota pinjaman yang ditetapkan untuk Indonesia adalah US\$ 2,8 milyar. Keempat, mengakhiri program kerjasama dengan IMF tanpa memasuki PPM. Konsekuensinya, pemerintah harus mengembalikan pinjamannya kepada IMF hingga pinjaman yang tersisa hanya sebesar kuota yang disediakan. Dengan demikian, pemerintah harus mengembalikan pinjaman sebesar US\$ 6,4 milyar secara langsung per 31 Desember 2003, yang dananya akan diambil dari cadangan devisa Indonesia<sup>101</sup>.

---

<sup>100</sup> *Ibid*, h. 106.

<sup>101</sup> *Ibid*, h. 107.

Pada akhirnya setelah melalui perdebatan sengit, pemerintah pada tanggal 10 Desember 2003 memutuskan untuk tidak melanjutkan program bantuan dari IMF dan memilih untuk masuk dalam program PPM (*Post Program Monitoring*), yaitu mencicil sisa pinjaman kepada IMF dalam waktu maksimal 7 tahun atau sampai dengan tahun 2010<sup>102</sup>, dengan kemungkinan pelunasan dapat dipercepat jika perkembangan ekonomi positif di tahun-tahun mendatang<sup>103</sup>.

Berbagai kebijakan liberal yang dikeluarkan oleh tim ekonomi pemerintahan Megawati semakin menurunkan popularitas Megawati sebagai Presiden, terutama karena Megawati sendiri selama masa pemerintahannya kerap mempergunakan nama besar dan kharisma dari Soekarno sebagai tokoh besar Indonesia yang sangat nasionalis. Ditambah dengan kebijakan ekonominya yang lain seperti kebijakan penghapusan subsidi BBM, penjualan PT Indosat yang merupakan aset negara, menjadi bukti bahwa pemerintahan Megawati lebih berpihak pada kepentingan pasar dibandingkan dengan kepentingan rakyat dan negara. Akhirnya dalam pemilihan presiden berikutnya di tahun 2004, langkah Megawati untuk kembali terpilih sebagai presiden terhenti dan digantikan oleh Soesilo Bambang Yudhoyono.

### **II.3 Hubungan IMF Sebagai Rezim Internasional dengan Kebijakan Perberasan Indonesia**

Dalam rangkaian perjalanan pemerintah Indonesia dengan IMF selama masa LoI berlangsung tahun 1997-2003, terlihat bahwa IMF memiliki peran yang sangat besar dalam perekonomian Indonesia dimana peran IMF tidak hanya ikut terlibat dalam penanganan krisis yang dialami oleh Indonesia namun juga ikut menentukan strategi pembangunan Indonesia<sup>104</sup>. Besarnya tekanan yang diberikan IMF disertai ancaman penundaan atau bahkan pembatalan pemberian dana kepada pemerintah menjadi senjata ampuh IMF agar pemerintah tetap konsisten melaksanakan kebijakan-kebijakan yang dikondisionalkan, sebagaimana pernyataan dari Kwik Kian Gie, Menteri Koordinator Bidang Ekonomi dan Industri pada masa pemerintahan Abdurrahman Wahid, bahwa ia terpengaruh oleh

<sup>102</sup> Agustinus Supriyanto, *Loc. Cit.*

<sup>103</sup> Syamsul Hadi, et al., *Op. Cit.*, h. 108.

<sup>104</sup> *Ibid*, h. 41

konstruksi pemikiran IMF sehingga menerima dan mengimplementasikan kondisionalitas yang diberikan karena khawatir dengan dampak buruk yang akan terjadi jika Indonesia menolak persyaratan IMF tersebut<sup>105</sup>.

Padahal sebagai sebuah institusi finansial internasional yang mungkin saat ini merupakan satu-satunya *non-state (governance) institution* yang memiliki *power* terbesar di dunia<sup>106</sup>, IMF bukanlah merupakan sebuah lembaga yang bebas dari kepentingan dan nilai-nilai tertentu. Setiap negara yang menjalani skema program bantuan dari IMF diharuskan untuk mengadopsi serangkaian kebijakan ekonomi dan langkah-langkah finansial serta moneter yang menurut IMF dapat menciptakan stabilitas ekonomi dan meningkatkan kapasitas pemerintah untuk membayar hutang luar negeri<sup>107</sup>. Namun dalam perjalanannya, kondisionalitas IMF mulai menginjak wilayah yang lebih luas lagi seperti masalah privatisasi dan liberalisasi pasar yang mengacu pada nilai-nilai paradigma neoliberal atau yang biasa disebut dengan *Washington Consensus*<sup>108</sup> yang berpatokan pada model pembangunan di negara-negara Barat. Dengan dijadikannya neoliberalisme sebagai acuan utama dalam perumusan kondisionalitas kebijakan IMF kepada negara anggota yang menjalani program bantuan IMF menunjukkan keberpihakan lembaga tersebut kepada kepentingan pasar dalam kegiatan perekonomian, dan kebijakan-kebijakan yang tertuang dalam LoI dan MEFP pada dasarnya tidaklah bersifat netral baik secara ekonomi maupun secara politik.

Realita tersebut sesungguhnya tidaklah terlalu mengherankan jika kita melihat sisi historis dari terbentuknya IMF. IMF yang berdiri pada tahun 1944 merupakan salah satu dari tiga lembaga internasional yang terbentuk saat berlangsungnya konferensi Bretton Woods di New Hampshire, Amerika Serikat. Konferensi Bretton Woods itu sendiri tidak dapat dilepaskan dari kepentingan AS dan negara-negara Eropa khususnya Inggris. Terdapat tiga kondisi yang

---

<sup>105</sup> Kwik Kian Gie, "Pengakuan Seorang yang Naif dan Keliru", Diakses dari [http://perpustakaan.bappenas.go.id/lontar/opac/themes/bappenas4/templateCari.jsp?kategori=&tip\\_ekoleksi=&query=pengakuan+seorang+yang+naif+dan+keliru&lokasi=lokal&submit=search](http://perpustakaan.bappenas.go.id/lontar/opac/themes/bappenas4/templateCari.jsp?kategori=&tip_ekoleksi=&query=pengakuan+seorang+yang+naif+dan+keliru&lokasi=lokal&submit=search) pada tanggal 19 April 2012 jam 16:30.

<sup>106</sup> Richard Peet, *Unholy Trinity: the IMF, World Bank, and WTO*, 2nd Ed., (London: Zed Book, 2003), h. 66.

<sup>107</sup> *Ibid*, h. 67.

<sup>108</sup> Cyrillus Harinowo, *Op., Cit*, h. 105.

memungkinkan konferensi Bretton Woods ini dapat terlaksana dan menghasilkan kesepakatan pembentukan IMF dan Bank Dunia<sup>109</sup>. Pertama, konsentrasi kekuatan yang berada pada sekelompok kecil negara di Amerika Utara dan Eropa Barat, yang mengambil keputusan untuk keseluruhan sistem dunia. Kedua, keyakinan dari negara-negara tersebut kepada sistem kapitalisme. Dan ketiga, keinginan dan kemampuan AS untuk mengambil peranan sebagai pemimpin.

Pengaturan hak suara dalam tubuh IMF pun juga ditentukan berdasarkan porsi kuota, yaitu deposito yang dimiliki oleh negara anggota berdasarkan kepemilikan emas dan dollar, pendapatan nasional dan perdagangan luar negeri. Saat ini, Amerika Serikat merupakan penyumbang IMF terbanyak yaitu sebesar 17,6% dari total kuota, diikuti oleh Jepang (6,5%), Jerman (6,2%), Perancis (5,1%), dan Inggris (5,1%)<sup>110</sup>. Dengan kata lain AS merupakan negara yang memiliki hak suara terbanyak dalam setiap pengambilan keputusan yang dilakukan IMF. Tidak mengherankan jika kebijakan-kebijakan yang termasuk dalam kondisionalitas IMF tidak dapat dilepaskan dari kepentingan-kepentingan serta nilai-nilai dari pihak tertentu, baik secara ekonomi maupun politik.

Resep kebijakan yang diberikan oleh IMF untuk menyelesaikan krisis ekonomi di Indonesia ternyata tidak memberikan hasil yang memuaskan, namun sebaliknya justru menimbulkan banyak permasalahan baru seperti meningkatnya jumlah orang miskin dan jumlah pengangguran, serta bagi sektor pertanian, semakin sulitnya para petani untuk bisa meningkatkan tingkat kesejahteraannya. Negara juga semakin kehilangan otonominya dalam memutuskan kebijakan yang terkait dengan kepentingan nasional, karena semakin besarnya pengaruh asing yang masuk ke Indonesia melalui kebijakan-kebijakan yang diberikan IMF, seperti melalui privatisasi berbagai BUMN, liberalisasi perdagangan dalam negeri, serta terbukanya keran impor berbagai komoditas yang sebelumnya dikuasai oleh negara, yaitu komoditas pertanian seperti gula dan beras.

Kegagalan program IMF ini terjadi karena IMF kerap menerapkan kebijakan yang sama pada semua negara tanpa melihat karakteristik perekonomian dan kondisi sosial politik dari masing-masing negara yang

---

<sup>109</sup> Richard Peet, *Op. Cit.*, h. 47-48.

<sup>110</sup> "What Is IMF?", *Loc. Cit.*

mengalami krisis<sup>111</sup>. Hal ini terlihat dimana IMF dalam memberikan rekomendasi kebijakan tidak mendefinisikan terlebih dahulu akar masalah dari penyebab krisis di Indonesia. Ditambah lagi dengan pengabaian terhadap detail faktor-faktor ekonomi mikro yang justru sangat penting perannya daripada faktor ekonomi makro. Misalnya saat IMF salah membaca situasi penurunan nilai rupiah yang dianggap karena longgarnya kebijakan moneter, padahal hal itu lebih dikarenakan rendahnya tingkat kepercayaan masyarakat pada sektor keuangan.

Pada kebijakan perberasan, keterlibatan Indonesia dengan IMF menjadikan Indonesia menjadi salah satu negara importir beras terbesar di dunia sejak tahun 1998 hingga saat ini. Hal ini dikarenakan derasnya tekanan IMF untuk membebaskan impor beras sehingga menyerang petani beras domestik. Tekanan IMF tersebut tidak hanya diwujudkan dalam LoI saja, tapi juga masuk dalam kebijakan dalam negeri pemerintah, sehingga pemerintah mengeluarkan berbagai kebijakan yang tidak hanya mendukung, tapi juga memperkuat kondisionalitas IMF yang terdapat dalam LoI, seperti halnya dalam kondisionalitas IMF untuk meliberalisasi pasar beras dalam negeri yang diperkuat dengan peraturan pemerintah yang membebaskan tarif impor beras menjadi 0%.

Hasil dari kebijakan IMF tersebut adalah, pada tahun 1998, tercatat sebanyak 6 juta ton beras impor yang masuk ke Indonesia yang merupakan impor terbesar sepanjang sejarah, dan kemudian 4 juta ton di tahun 1999. Beras impor terbanyak berasal dari Thailand, diikuti Vietnam. Tingginya jumlah beras impor di tahun 1999 sangatlah memprihatinkan karena di saat yang sama produksi beras juga mengalami peningkatan, namun beras impor tetap masuk dan menguasai pasar sebesar 12% atau 2-3 kali lebih tinggi dari sekedar menutup kekurangan produksi beras dalam negeri dan mengakibatkan terjadinya *over supply* beras di pasar<sup>112</sup>.

Namun, derasnya arus impor beras ternyata tidak serta merta menurunkan harga beras domestik. Masuknya beras impor sempat menyebabkan turunnya harga beras sampai dengan bulan Mei 1998, namun kemudian harga kembali naik

---

<sup>111</sup> Syamsul Hadi, et al, *Op. Cit*, h. 45.

<sup>112</sup> Armin Paasch (ed.), Frank Garbers, dan Thomas Hirsch, *Kebijakan Perdagangan dan Kelaparan: Dampak Liberalisasi Perdagangan Terhadap Hak Atas Pangan Komunitas Petani di Ghana, Honduras dan Indonesia*, (Switzerland: Ecumenical Advocacy Alliance, 2007), h. 95

secara kontinyu<sup>113</sup>. Beberapa hal yang menyebabkan harga beras di pasar domestik tetap tinggi adalah lemahnya sistem distribusi beras di Indonesia yang menyebabkan terbuka lebarnya pintu bagi para spekulan untuk membeli beras subsidi untuk kemudian dijual lagi kepada masyarakat dengan harga yang lebih tinggi, maraknya ekspor beras ilegal ke negara-negara tetangga seperti Malaysia<sup>114</sup>, serta impor beras ilegal. Maraknya aktivitas impor beras ilegal ini salah satunya diakibatkan oleh ketatnya peraturan yang ditetapkan oleh pemerintah, dalam hal ini adalah Kementerian Perindustrian dan Perdagangan, dalam memberikan lisensi impor terhadap importir beras swasta. Kegiatan ilegal ini sulit untuk ditangani pemerintah karena wilayah geografis Indonesia terdiri dari 13.000 pulau sehingga menyulitkan pemerintah untuk mengawasi setiap pelabuhan yang ada di berbagai pulau yang umum dijadikan jalan masuk bagi beras ilegal. Sampai saat ini diperkirakan beras impor ilegal yang beredar di pasar adalah 1 juta-2 juta ton per tahun atau 5% dari konsumsi total masyarakat. Kondisi ini diakui oleh berbagai kalangan, mulai dari pejabat pemerintah hingga tokoh petani<sup>115</sup>.

Berdasarkan data ekspor dan impor pertanian, terlihat bahwa keterlibatan Indonesia dalam liberalisasi pertanian, mulai dari penerapan AoA WTO ditambah dengan penyesuaian struktural IMF di Indonesia, justru membuat hampir semua ekspor komoditas pertanian merosot. Ini bisa dilihat dari meningkatnya nilai impor beras dan di sisi lain turunnya nilai ekspor beras. Hal ini dikarenakan Indonesia membuka pasar pangan domestik secara radikal, di sisi lain berbagai subsidi yang biasa diberikan bagi petani baik benih, pupuk, maupun bantuan kredit dihapuskan. Kondisi ini tidak hanya terjadi pada komoditas beras saja, tapi juga pada berbagai komoditas pertanian lain.

---

<sup>113</sup> *Integrated Assessment of the Impact of Trade Liberalization: A Country Study on the Indonesian Rice Sector*, United Nations Environment Programme, 2005, h. 40.

<sup>114</sup> Erwidodo, Glyn Wittwer and Randy Stringer, "Effects of Agricultural Policy Reform in Indonesia on Its Food Security and Environment", dalam Kym Anderson, Randy Stinger, Erwidodo and Tubagus Feridhanusetyawan (eds.), *Indonesia in A Reforming World Economy: Effects on Agriculture, Trade and the Environment*, (Adelaide: University of Adelaide Press, 2009), h. 191.

<sup>115</sup> Armin Paasch (ed.), Frank Garbers, dan Thomas Hirsch, *Op. Cit.*, h. 97

**Tabel 2.1. Perbandingan Nilai Impor dan Ekspor Beberapa Komoditas Sebelum dan Pasca Liberalisasi**

No	Komoditas	Tahun	Nilai Impor	Nilai Ekspor
1	Beras	1984-1994	648.018.000	216.010.000
		1995-2000	4.268.200.000	3.264.000
2	Gula	1984-1994	646.063.000	613.000
		1995-2000	2.311.474.000	10.169.000
3	Kedelai	1984-1994	1.579.672.000	2.201.000
		1995-2000	1.314.782.000	281.000
4	Daging ayam	1984-1994	6.887.000	6.955.000
		1995-2000	17.900.000	12.002.000

Sumber: Khudori, Ironi Negeri Beras, (Yogyakarta: Insist Press, 2008), h. 298.

Pada tahun 2000 pemerintah menerapkan tarif impor untuk beras yaitu sebesar Rp 430,-/kg atau setara dengan US\$ 45/ton. Kebijakan ini mengakibatkan menurunnya volume impor beras yang masuk ke Indonesia sebagaimana yang tercantum dalam tabel 2.2.

**Tabel 2.2. Produksi, Konsumsi dan Impor Beras Indonesia Tahun 1997-2003**

Tahun	Produksi Beras (juta ton)	Luas Panen (Ha)	Konsumsi Total (juta ton/tahun)	Impor* (ribu ton)
1997	31,11	11.140.594	26,78	781
1998	32,04	11.730.325	26,65	6.067
1999	31,02	11.963.204	26,50	4.751
2000	32,69	11.793.475	26,40	1.355
2001	31,79	11.499.997	26,47	645
2002	32,44	11.521.166	26,59	1.805
2003	32,85	11.488.034	26,93	1.428

Sumber: Statistik Indonesia (berbagai tahun), BPS (<http://www.bps.go.id>) dan Kementerian Pertanian ([www.deptan.go.id](http://www.deptan.go.id))

Catatan: Data impor beras diperoleh dari berbagai sumber (BPS, FAO, dan BULOG)

Tabel di atas menunjukkan bahwa Indonesia murni merupakan negara importir beras. Secara rata-rata, produksi beras nasional sesungguhnya melebihi tingkat konsumsi dalam negeri. Namun pada saat yang sama impor beras tercatat kerap mengalami peningkatan, khususnya pada masa-masa awal berlakunya LoI IMF dengan pemerintah dimana Indonesia mengimpor beras minimal 1,5 juta ton per tahun. Namun masuknya beras impor juga tidak serta merta menurunkan harga beras di dalam negeri. Ini menunjukkan bahwa janji IMF tidak terbukti, dimana harga beras di level domestik bukannya mengalami penurunan tapi justru mengalami peningkatan. Kenaikan harga beras ini juga diikuti oleh kenaikan harga input pertanian khususnya pupuk yang juga terkena imbas dari kondisionalitas kebijakan IMF untuk diliberalisasi. Hal ini semakin meningkatkan tekanan terhadap petani beras dalam negeri.

**Tabel 2.3. Perbandingan Harga Beras dan Harga Pupuk Sebelum dan Saat LoI IMF berlangsung**

Tahun	Harga Beras (Rp/Kg)	Harga Pupuk (Rp/Kg)
1980 - 1982	320	113
1986	600	250
1995 - 1997	1.200	1.100
2003	2.750	1.150

Sumber: BULOG (sebagaimana tercantum dalam laporan UNDP tahun 2005)

Pada tahun 2001, pemerintah kembali menerapkan kebijakan baru untuk perdagangan beras yaitu dengan menerapkan sistem harga pembelian yang menggantikan sistem harga dasar gabah yang berlaku sebelumnya. Dalam sistem ini, pemerintah mengeluarkan kebijakan untuk membeli beras petani sebanyak 2 jt ton gabah dengan harga minimum yang sebelumnya telah ditetapkan oleh pemerintah<sup>116</sup>. Namun sistem ini pun hanya memberikan dampak kecil dan terbatas terhadap beras produksi dalam negeri, dimana pemerintah hanya melindungi kurang lebih 5% dari total produksi beras nasional. Hal ini

<sup>116</sup> *Ibid.*

menunjukkan semakin berkurangnya dukungan pemerintah kepada petani beras dan beras produksi dalam negeri.

Ada tiga faktor utama yang kerap diidentifikasi melatarbelakangi gelombang impor di negara berkembang<sup>117</sup>. Pertama, penerapan program penyesuaian struktural (SAP) yang menjadi bagian dari persyaratan bantuan yang diberikan oleh IMF dan Bank Dunia pada negara-negara berkembang yang mengalami krisis finansial, serta keikutsertaan negara berkembang dalam perjanjian regional dan *Agreement on Agriculture* (AoA) dari WTO. Fenomena tekanan penerapan SAP tersebut mulai berkembang pada tahun 1980-an yaitu saat terjadi krisis ekonomi yang melanda negara-negara di Amerika Latin. Kedua, tingginya dukungan pemerintah negara maju untuk produksi, proses dan ekspor beras ke negara-negara berkembang. Dalam kasus Indonesia, terlihat bahwa selama peningkatan jumlah impor beras besar-besaran saat pelaksanaan LoI IMF, beras impor yang masuk ke Indonesia dikuasai oleh tiga negara saja, yaitu Thailand, Vietnam, dan Amerika Serikat. Ketiga, pemangkasan dukungan di negara berkembang untuk input-input pertanian, mesin-mesin pertanian, penyediaan publik, dan jaminan harga sebagai bagian dari SAP, yang menyebabkan penurunan atau stagnansi kapasitas produksi beras dalam negeri.

Banyak pemerintah yang tidak mendukung produksi beras dalam negeri, namun lebih cenderung untuk mengisi kebutuhan konsumsi dalam negeri dengan melakukan impor beras murah. Kondisi ini terlihat jelas di Indonesia dimana pada tahun 2003 saat Menteri Pertanian mengusulkan kenaikan tarif impor beras sebesar 75% - dari Rp. 430,-/kg menjadi Rp. 750,-/kg sebagai peningkatan proteksi pemerintah terhadap produksi beras dalam negeri, usulan tersebut ditentang keras oleh Menteri Keuangan dan Menteri Perdagangan yang memiliki wewenang terbesar dalam penetapan tarif impor beras. Padahal saat itu harga beras dunia relatif stabil dan jauh lebih murah yaitu 40% lebih rendah dari harga beras dalam negeri. Keputusan ini menunjukkan keberpihakan pemerintah terhadap kepentingan pasar, dimana keuntungan ekonomi menjadi pertimbangan utama yang mendasari kebijakan impor beras pemerintah sehingga pemerintah seakan enggan melindungi kepentingan rakyatnya sendiri.

---

<sup>117</sup> *Ibid*, h. 119.

Krisis ekonomi memang membuka peluang bagi negara untuk terlibat dalam bisnis (pasar). Hal ini disebabkan oleh fungsi negara sebagai pembuat kebijakan yang juga menjadi alat untuk menanamkan pengaruh serta mengambil keuntungan dari krisis yang terjadi<sup>118</sup>. Kebijakan liberalisasi perdagangan perdagangan beras dan privatisasi BUMN seperti BULOG dan perusahaan pupuk menjadi ciri utama dari pelaksanaan LoI IMF di Indonesia. Ini menunjukkan besarnya kepentingan negara-negara maju terhadap penerapan liberalisasi perdagangan di Indonesia. Indonesia merupakan pangsa pasar yang besar dan potensial bagi pemasaran berbagai komoditas pertanian terutama beras. Dengan jumlah penduduk yang mencapai lebih dari 200 juta jiwa, tingkat kebutuhan penduduk Indonesia akan beras akan selalu mengalami peningkatan setiap tahunnya. Maka dengan terbukanya perdagangan beras di dalam negeri dan turunnya dukungan kebijakan pemerintah terhadap produksi beras dalam negerinya, membuka peluang dan kesempatan bagi negara-negara eksportir beras dunia untuk masuk dan menguasai pasar beras dalam negeri Indonesia.

#### **II.4 Perbandingan Pelaksanaan LoI IMF di Negara Asia Lain**

Banyak kalangan khususnya para ekonom yang membandingkan Indonesia dengan dua negara Asia lain yang juga meminta bantuan pada IMF saat mengalami krisis ekonomi yaitu Korea Selatan dan Thailand. Namun kedua negara tersebut hanya membutuhkan waktu tiga tahun dana bantuan IMF dan kemudian dapat menjalani proses pemulihan ekonomi negara tanpa bantuan IMF. Berkebalikan dengan Thailand dan Korea Selatan, Indonesia pada tahun 2002 telah memasuki tahun kelima dengan IMF dan mendapatkan butir-butir LoI terbanyak dibandingkan dengan kedua negara tersebut, tetapi belum dapat dikatakan telah pulih kembali<sup>119</sup>. Untuk itu sub bahasan ini akan membahas tentang perbedaan antara pelaksanaan LoI IMF di Thailand dan Korea Selatan dengan pelaksanaan LoI IMF di Indonesia.

##### **II.4.1 Kerjasama Thailand dengan IMF**

---

<sup>118</sup> Syamsul Hadi, et al, *Op. Cit*, h. 48.

<sup>119</sup> *Ibid*, h. 101.

Thailand menandatangani LoI pertamanya dengan IMF pada tanggal 14 Agustus 1997 dimana Dewan Eksekutif IMF menyetujui dukungan keuangan untuk Thailand hingga SDR 2,9 milyar atau sekitar US \$ 4 miliar atau setara dengan 505 persen dari kuota Thailand, selama periode 34 bulan<sup>120</sup>. Kebijakan awal yang ditetapkan IMF untuk reformasi ekonomi Thailand adalah: 1) restrukturisasi sektor keuangan yang difokuskan pada identifikasi dan penutupan lembaga keuangan yang kinerjanya lemah dan rekapitalisasi sistem perbankan; 2) tindakan koreksi defisit sektor publik untuk surplus 1 persen dari anggaran dan memperbesar pinjaman pada sektor publik; 3) kerangka kerja baru untuk kebijakan uang ketat untuk mencegah keluarnya arus modal dan menstabilkan nilai tukar; serta 4) inisiatif struktural untuk meningkatkan efisiensi dan peran sektor swasta dalam ekonomi Thailand serta reformasi pelayanan publik, privatisasi, dan inisiatif untuk menarik modal asing.

Pada dua LoI selanjutnya tanggal 25 November 1997 dan 24 Februari 1998, IMF menambah kebijakannya dengan membuka perekonomian Thailand dengan cepat bagi modal asing. Pemerintah juga melaksanakan beberapa program tambahan seperti meningkatkan suku bunga di atas 2 persen dan menutup institusi-institusi keuangan<sup>121</sup>. Sementara pada LoI nya yang keempat tanggal 26 Mei 1998, pemerintah Thailand membuang rencana-rencana penghematan dan menetapkan prioritas pada minimalisasi penurunan ekonomi yang lebih jauh lagi dan berupaya mencapai pemulihan tahap awal. Perubahan ini terutama dikarenakan kerasnya tekanan dari dalam negeri baik dari pihak kaum bisnis serta kaum petani, NGO dan para aktivis yang menganggap bahwa program yang diberikan IMF cenderung mengabaikan perekonomian riil dan hanya cenderung menyelamatkan kelompok kaya saja<sup>122</sup>. LoI kelima yang ditandatangani tanggal 25 Agustus 1998 juga berisi ketetapan sama dengan LoI keempat serta menambahkan kebijakan pembukaan pasar untuk meningkatkan peran swasta dalam perekonomian Thailand.

---

<sup>120</sup> Thailand Letter of Intent, 14 Agustus 1997, Diakses dari <http://www.imf.org/external/np/loi/081497.htm> tanggal 20 April 2012 jam 09:51.

<sup>121</sup> Thailand Letter of Intent, 24 Februari 1998, Diakses dari <http://www.imf.org/external/np/loi/022498.htm> tanggal 20 April 2012 jam 11:06.

<sup>122</sup> Syamsul Hadi, et al., *Op. Cit.*, h. 125.

Selanjutnya dalam LoI keenam tanggal 1 Desember 1998, Thailand telah mencapai beberapa perkembangan seperti: 1) tindakan langsung untuk memfasilitasi pemulihan ekonomi riil telah diperdalam; 2) kebijakan fiskal dibuat lebih suportif terhadap permintaan domestik; 3) turunnya tingkat suku bunga terhadap pasar uang karena meningkatnya kepercayaan pasar dan menguatnya nilai Baht; dan 4) restrukturisasi keuangan telah berada pada tahap akhir. Dua LoI terakhir ditandatangani pada 23 Maret 1999 dan tanggal 21 September 1999, dimana pemerintah Thailand memproyeksikan pertumbuhan pada tahun 1999 menjadi 3-4 persen<sup>123</sup>.

Pada pertengahan tahun 2000, Thailand telah mengalami berbagai perkembangan pesat dalam proses pemulihan ekonominya. Pemerintah Thailand tidak pernah lagi menarik dana dari IMF sejak bulan Juni 1999. Dari paket keuangan resmi sebesar 17,2 milyar Dollar, Thailand telah menarik 14,3 milyar Dollar dari berbagai kontributor bilateral dan multilateral termasuk IMF<sup>124</sup>. Keberhasilan Thailand memulihkan perekonomiannya didukung oleh berbagai faktor<sup>125</sup>. Perekonomian Thailand yang pada dasarnya cukup kuat mendapat dukungan dari kondisi politik yang terinstitusionalisasi dengan baik. Selain itu kebijakan-kebijakan yang dibuat pemerintah Thailand juga terfokus pada perubahan berbagai sektor perekonomian, khususnya keuangan. Faktor lain yang juga memegang peranan penting dalam reformasi adalah diubahnya strategi dalam LoI Thailand menjadi lebih dekat ke sektor riil.

Jika melihat rangkaian LoI Thailand dengan Indonesia, terdapat beberapa perbedaan penting yang kemudian berdampak pada lambatnya pemulihan krisis di Indonesia. Pertama dari kondisi ekonomi politik di dalam negeri. Thailand memiliki perekonomian yang kuat dan didukung dengan sistem politik yang baik. Hal ini berbeda dengan kondisi perekonomian Indonesia sebelum terjadinya krisis ekonomi. Perekonomian Indonesia bisa dikatakan merupakan sebuah monopoli yang dikuasai oleh Presiden Soeharto atas berbagai aset strategis di seluruh sektor perekonomian Indonesia. Kondisi politik juga tidak jauh berbeda dimana keduanya bersifat sentralistik yang semakin mengokohkan kekuasaan Soeharto

---

<sup>123</sup> *Ibid*, h. 124.

<sup>124</sup> *Ibid*, h. 132.

<sup>125</sup> *Ibid*, h. 133.

dan kroni-kroninya<sup>126</sup>. Kondisi ini diperparah dengan maraknya praktek-praktek Korupsi, Kolusi dan Nepotisme (KKN) yang menjadi ciri khas selama masa kepemimpinan Pemimpin Orde Baru tersebut. Hal itu mendorong terjadinya krisis kepercayaan rakyat terhadap pemerintah yang mengakibatkan lambatnya proses pemulihan ekonomi Indonesia. Pada saat awal kerjasamanya, IMF juga sangat meragukan niat baik Presiden Soeharto untuk konsisten menerapkan program pemulihan ekonomi tersebut, yang menyebabkan krisis menjadi berlarut-larut. Hal ini ditengarai karena adanya kekhawatiran Soeharto bahwa keberadaan IMF dengan program reformasi ekonominya dapat mengakhiri kekuasaan Soeharto di Indonesia<sup>127</sup>.

Selain itu hal yang membedakan dari Thailand adalah keberanian pemerintah untuk membatalkan program IMF atas desakan dari berbagai kalangan di dalam negeri untuk kemudian diganti dengan program-program yang lebih riil yang merupakan akar masalah dari krisis yang dihadapi. Di Indonesia, pemerintah seakan sama sekali tidak memiliki *power* untuk memprotes semua kebijakan yang diberikan oleh IMF. Dalam kasus liberalisasi perdagangan beras, pemerintah senantiasa tinggal diam dengan berbagai resep yang terbukti justru lebih banyak merugikan dibandingkan memberikan keuntungan bagi kondisi perberasan dalam negeri. Tekanan IMF yang konsisten untuk memprivatisasi BULOG seakan tidak cukup sehingga IMF merasa perlu agar pemerintah juga menghilangkan berbagai subsidi input pertanian, seperti subsidi pupuk dan KUT. Hal ini terbukti sangat merugikan bagi para petani beras domestik serta beras produksi dalam negeri, terutama karena pemerintah terlihat langsung menghapuskan dukungannya terhadap produksi beras dalam negeri tanpa mempersiapkan sistem yang mapan untuk menopang kondisi perberasan dalam negeri dalam menghadapi serbuan beras impor yang masuk ke Indonesia.

Lebih lanjut, hal yang menimbulkan tanda tanya adalah IMF dalam memberikan kebijakan yang termasuk dalam kondisionalitasnya kepada Thailand tidak terlibat jauh dalam sektor selain sektor ekonomi dan perdagangan luar negeri. Namun terhadap Indonesia, kondisionalitas yang disyaratkan oleh IMF

---

<sup>126</sup> Richard Robinson dan Vedi R Hadiz, *Reorganising power in Indonesia: The Politics of Oligarchy in an Age of Markets*, (London: Routledge, 2004), h. 57.

<sup>127</sup> Zainuddin Djafar, *Op. Cit*, h. 239.

mencakup hampir seluruh sektor kebijakan sebagaimana yang tercantum dalam kebijakan reformasi struktural dalam LoI Indonesia-IMF. Hal ini semakin memperkuat dugaan bahwa keberadaan IMF bukanlah murni untuk membantu Indonesia memulihkan kondisi perekonomiannya pasca krisis namun IMF membawa kepentingan dan nilai-nilai dari pihak-pihak tertentu yang menginginkan terjadinya perubahan kondisi sosial politik di Indonesia.

#### II.4.2 Kerjasama Korea Selatan dengan IMF

Korea Selatan merupakan salah satu negara Asia yang terkena krisis cukup parah saat krisis Asia terjadi tahun 1997. Krisis yang dialami Korea dimulai dengan kejatuhan nilai tukar mata uang Won terhadap Dollar AS dari 900 Won per Dollar menjadi 2000 per Dollar pada November 1997. Krisis yang dialami Korea Selatan tersebut terutama disebabkan oleh jatuhnya beberapa konglomerat (*Chaebol*) papan atas Korea, krisis moneter yang sedang terjadi di Asia Tenggara, over optimisme serta salah interpretasi pemerintah terhadap situasi yang berkembang. Untuk menanggulangi krisis yang dialaminya, Korea Selatan kemudian meminta bantuan pada IMF<sup>128</sup>.

Korea Selatan pertama kali menandatangani *stand-by arrangement* dengan IMF tanggal 3 Desember 1997, yang berisi kesepakatan pemberian bantuan selama 3 (tiga) tahun sebesar 15,5 milyar SDR atau senilai dengan 21 milyar US dollar, setara dengan 1.939 persen dari kuota Korea Selatan<sup>129</sup>. Bantuan yang diberikan IMF tersebut disertai dengan berbagai kondisionalitas yang harus dipenuhi oleh Korea Selatan agar bisa mencairkan dana pinjaman dari IMF. Kondisionalitas yang disyaratkan oleh IMF mencakup kebijakan makroekonomi yang terdiri dari kebijakan moneter dan nilai tukar, kebijakan fiskal, restrukturisasi sektor finansial dan kebijakan struktural yaitu liberalisasi perdagangan dan modal, *corporate governance* dan *corporate structure*, reformasi pasar tenaga kerja, serta penyediaan informasi mengenai data-data ekonomi finansial dan monitoring program. Namun dalam kasus Korea Selatan, kebijakan

<sup>128</sup> Syamsul Hadi, et al, *Op. Cit*, h. 134.

<sup>129</sup> Press Release Number 97/55, "IMF Approves SDR 15,5 Billion Stand-by Credit for Korea", December 4, 1997, Diakses dari [www.imf.org/external/np/sec/pr/1997/pr9755.htm](http://www.imf.org/external/np/sec/pr/1997/pr9755.htm) tanggal 5 Mei 2012 jam 05:49.

liberalisasi perdagangan tidak ditekankan secara khusus oleh IMF, kecuali hanya untuk menunjukkan bahwa kebijakan tersebut mencerminkan percepatan pelaksanaan komitmen Korea Selatan untuk menerapkan liberalisasi seperti yang sudah disepakati sebelumnya dalam WTO<sup>130</sup>.

Pasca kesepakatan tersebut, pemerintah Korea Selatan kembali menandatangani LoI dengan IMF yaitu tanggal 24 Desember 1997, LoI dan MEP (*Memorandum of Economic Policies*) tanggal 2 Februari 1998, LoI dan MEP tanggal 2 Mei 1998, LoI tanggal 24 Juli 1998, 13 November 1998, 10 Maret 1999, 24 November 1999, serta LoI dan MEFP tanggal 12 Juli 2000. Secara keseluruhan terdapat delapan LoI yang ditandatangani oleh pemerintah Korea Selatan dan IMF<sup>131</sup>.

Korea Selatan berhasil keluar dari krisis dengan bantuan IMF, dan bahkan menunjukkan peningkatan indikator pertumbuhan yang lebih tinggi dari masa sebelum krisis. Tanda-tanda keberhasilan Korea Selatan sudah terlihat sejak tahun 1999. Faktor utama keberhasilan Korea Selatan dalam menangani krisis adalah tercapainya konsensus sosial dalam penanganan krisis berupa *Tripartite Accord* yang disepakati pihak buruh/tenaga kerja, kalangan pengusaha/bisnis, dan pemerintah pada tanggal 6 Februari 1998<sup>132</sup>. Kesepakatan tersebut kemudian diikuti oleh kesediaan Chaebol untuk merestrukturisasi dirinya dan mengikuti arahan pemerintah, kesediaan masyarakat untuk menyumbangkan uang dan emas yang dimilikinya untuk menjamin nilai tukar Won, serta gejolak kaum buruh yang tidak begitu berarti.

Selain itu faktor lain yang sangat mempengaruhi adalah kuatnya kepemimpinan dari Presiden Kim Dae Jung terutama dalam menangani hubungan Korea Selatan dengan Korea Utara dan penegakan hukum yang tegas termasuk penanganan kasus korupsi membawa pada terciptanya stabilitas politik Korea Selatan dan mempercepat proses pemulihan ekonomi di Korea Selatan. Akhirnya pada tanggal 23 Agustus 2000 Korea Selatan mengakhiri kerjasamanya dengan

<sup>130</sup> Ben Thirkell-White, *The IMF and the Politics of Financial Globalization: From the Asian Crisis to a New International Financial Architecture?*, (New York: Palgrave Macmillan, 2005), h. 110. Korea Selatan masuk menjadi anggota WTO tanggal 1 Januari 1995.

<sup>131</sup> Diakses dari <http://www.imf.org/external/country/kor/index.htm?type=9998#23> tanggal 5 Mei 2012 jam 21:50.

<sup>132</sup> Syamsul Hadi, et al, *Op. Cit*, h. 143.

IMF dengan menggunakan *exit strategy* berupa mekanisme *post program monitoring* (PPM)<sup>133</sup>.

Korea Selatan sering disebut sebagai contoh keberhasilan IMF dalam menangani krisis ekonomi yang terjadi di negara berkembang karena berhasil menjalankan semua kebijakan yang dikondisionalkan oleh IMF. Namun, terlepas dari kepatuhan pemerintah Korea Selatan dalam menjalankan semua program yang disyaratkan oleh IMF, faktor utama yang membuat Korea Selatan berhasil mengatasi krisis yang dialaminya sesungguhnya terdapat dalam faktor internalnya. Faktor internal pertama yang sangat berpengaruh dalam keberhasilan Korea Selatan adalah stabilitas sosial politik dalam negeri Korea Selatan. Stabilitas sosial politik ini terutama didukung oleh kepemimpinan yang kuat dari Presiden Korea Selatan, Kim Dae Jung, salah satunya dalam hal penegakan hukum yaitu penanganan kasus korupsi di Korea Selatan. Hal ini menimbulkan kepercayaan masyarakat terhadap kinerja pemerintah, baik dari kalangan Chaebol maupun dari kalangan masyarakat dan tenaga kerja. Faktor internal ini, diiringi dengan kebijakan yang disepakati IMF dan pemerintah yang fokus untuk menyelesaikan akar masalah dari krisis, membawa keberhasilan bagi Korea Selatan dalam menghadapi krisis ekonomi.

Kondisi ini sangat jauh berbeda dengan yang dialami oleh Indonesia. Salah satu faktor yang justru memperparah krisis yang dialami Indonesia sehingga berkembang menjadi krisis sosial dan politik, adalah rapuhnya stabilitas sosial politik di dalam negeri. Masyarakat tidak memiliki kepercayaan terhadap pemerintah akibat praktek Korupsi, Kolusi dan Nepotisme yang menjadi ciri khas dari pelaksanaan pemerintahan masa Orde Baru. Ketidakpercayaan tersebut kemudian mendorong kaum mahasiswa untuk melakukan demonstrasi besar-besaran yang akhirnya membuat Presiden Soeharto mundur dari jabatannya sebagai Presiden<sup>134</sup>. Pasca pemerintahan Soeharto pun, pemerintahan kerap mengalami pergantian presiden sehingga mengakibatkan arah kebijakan dalam menangani krisis sering berubah-ubah. Hal-hal ini mengakibatkan kondisi sosial politik dalam negeri menjadi tidak stabil.

---

<sup>133</sup> *Ibid*, h. 144.

<sup>134</sup> Zainuddin Djafar, *Op. Cit*, h. 297.

Faktor lain yang tidak kalah penting adalah kondisionalitas yang disyaratkan IMF kepada pemerintah Indonesia. IMF terbukti menyamaratakan kondisi dari negara-negara yang meminta bantuan ekonominya, dalam hal ini Indonesia dan Korea Selatan, sehingga memberikan resep yang sama antara negara satu dengan yang lainnya tanpa memahami akar masalah serta kondisi di dalam negeri. Padahal kondisi dan akar masalah di kedua negara tersebut sangatlah berbeda. Korea Selatan berhasil melaksanakan semua kebijakan IMF karena didukung oleh kondisi dalam negeri yang stabil dan masyarakat menaruh kepercayaan terhadap pemerintah, sementara Indonesia justru sebaliknya, akar permasalahan di Indonesia justru rendahnya tingkat kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah. Kebijakan IMF yang dikondisionalkan di Indonesia juga sangat luas dan melebar masuk ke dalam berbagai sektor ekonomi seperti halnya kondisionalitas untuk membuka pintu impor beras dan menghilangkan berbagai subsidi pemerintah terhadap input pertanian. Kondisi ini kemudian mengakibatkan krisis di Indonesia semakin berlarut-larut sehingga membuat kerjasama Indonesia dengan IMF berlangsung sangat lama sampai 6 tahun.

**BAB III**  
**IMPLIKASI LETTER OF INTENT IMF**  
**DALAM KEBIJAKAN IMPOR BERAS INDONESIA**

Berdasarkan analisa di bab sebelumnya, terlihat bahwa keberadaan IMF di Indonesia mengakibatkan beberapa perubahan pada kondisi perdagangan beras di Indonesia yang mempengaruhi pembuatan kebijakan impor beras di Indonesia. Perubahan tersebut yaitu liberalisasi pasar beras dalam negeri, privatisasi BULOG, dan hilangnya subsidi pendanaan kredit murah, serta semakin meningkatnya peran importir beras swasta. Bagian ini akan memberikan gambaran dari perubahan-perubahan tersebut sekaligus memberikan analisa tentang bagaimana kebijakan pemerintah dalam menghadapi liberalisasi perdagangan beras tersebut dan pihak mana yang diuntungkan dengan kebijakan impor beras tersebut.

**III.1 Implikasi LoI IMF Dalam Kebijakan Impor Beras Indonesia**

**III.1.1 Liberalisasi Pasar Beras Dalam Negeri**

Pasca kedatangan IMF di Indonesia, proses liberalisasi pertanian berjalan sangat cepat, khususnya di sektor perberasan. Liberalisasi perdagangan beras dalam negeri dilakukan dengan meminimalisir peran negara dari berbagai layanan publik serta terbukanya pintu bagi pihak swasta melalui privatisasi dan deregulasi. Sejak akhir tahun 1998 sektor perberasan dalam negeri menghadapi situasi sulit sebagai akibat dari disepakatinya LoI antara pemerintah dan IMF. Dalam LoI tanggal 11 September 1998, untuk pertama kalinya dalam 30 tahun terakhir, pemerintah secara resmi membuka pintu impor beras bagi para pedagang swasta.

Proses liberalisasi semakin cepat saat pemerintah kemudian menindaklanjuti LoI tersebut dengan mengeluarkan kebijakan melalui Surat Keputusan Memperindag No. 439 tahun 1998 tanggal 22 September 1998 yang menyatakan bahwa impor beras dibebaskan dengan tarif 0 (nol) persen. IMF juga mendorong BULOG untuk melakukan pengadaan stok beras di dalam negeri

**Universitas Indonesia**

melalui kontrak dengan berbagai importir swasta. Akibatnya, jumlah impor beras yang masuk ke dalam negeri melonjak drastis menjadi 6 juta ton pada tahun 1998 dan 4,7 juta ton di tahun 1999. Jumlah ini sangat besar bila dibandingkan dengan impor tahun 1997 yang hanya sebesar 781 ribu ton.

Keberadaan IMF dengan LoI-nya memang mengakibatkan percepatan liberalisasi yang luar biasa dalam pasar beras dalam negeri Indonesia. Sebelumnya, meskipun Indonesia sudah resmi menjadi anggota WTO di tahun 1995 dan juga telah meratifikasi ketentuan mengenai liberalisasi pertanian pada tahun 1994, proses liberalisasi masih berjalan dengan lambat. Namun, pasca krisis 1997 LoI IMF kemudian berhasil membuka pasar beras dalam negeri Indonesia bagi pihak swasta dan bahkan membebaskan tarif impor menjadi 0%. Dalam menghadapi derasnya arus masuk beras impor ke pasar dalam negeri, pemerintah mulai menerapkan tarif bea masuk impor beras pada tahun 2000 sebesar Rp. 430,- per kg beras atau setara dengan 30% jika mengacu pada ketentuan WTO. Besaran tarif ini sangatlah kecil karena sebenarnya berdasarkan ketentuan WTO Indonesia diperbolehkan untuk menerapkan tarif bea masuk impor maksimal sebesar 160%. Namun pada realitanya pemerintah justru menerapkan tarif yang sangat kecil pada beras dan beberapa komoditas strategis pertanian lainnya.

**Tabel 3.1. Bound Tariff di WTO vs Applied Tariff untuk Beberapa Komoditas Pertanian**

Kelompok Produk	Bound Tariff (%)	Applied Tariff (%)
Beras	9-160	Rp 450/kg
Gula	40-95	Rp 790/kg
Kedelai	30-40	0
Jagung	9-40	5
Daging Sapi	40-50	5
Daging Ayam	35-40	5
Susu	40-210	5

Sumber : WTO (<http://tariffdata.wto.org/TariffList.aspx> Diakses tanggal 1 Juni 2012 jam 11:21)

Sebagaimana terlihat dari tabel di atas, implementasi tarif yang diterapkan Indonesia untuk berbagai komoditas pertanian masih sangat rendah. Padahal negara-negara lain menerapkan tarif beras lebih tinggi dari Indonesia, meskipun negara tersebut termasuk negara-negara maju. Sebagai contoh, Uni Eropa menetapkan tarif bea masuk impor beras sebesar 92,3%, sedangkan Jepang menetapkan tarif impor sebesar 777,7%<sup>135</sup>. Di kawasan Asia pun, tarif bea masuk impor beras Indonesia tetap merupakan tarif yang tertinggi. Kondisi ini menjadikan Indonesia sebagai negara berkembang yang paling liberal, khususnya dalam hal penerapan komitmen terhadap liberalisasi perdagangan dan minimnya perlindungan terhadap komoditas strategis pertanian.

**Tabel 3.2.**

**Perbandingan Tarif Bea Masuk Beras di Beberapa Negara Tahun 2010**

No	Negara	Tarif Bea Masuk (%)
1	Indonesia	30
2	Thailand	52
3	Filipina	40
4	Vietnam	40
5	Malaysia	40
6	Uni Eropa	92,3
7	Jepang	777,7
Tarif maksimum yang diperbolehkan WTO		160

Sumber: WTO<sup>136</sup>

Rendahnya tarif yang diterapkan pemerintah untuk impor beras menyebabkan pedagang besar dari swasta termasuk pemerintah kerap memilih jalan impor untuk memenuhi permintaan terhadap beras, khususnya jika harga beras dalam negeri ternyata lebih tinggi daripada harga beras di luar negeri. Hal ini sangat merugikan bagi para petani beras dalam negeri karena banyak beras yang tidak terserap oleh pasar. Tingkat pendapatan dan kesejahteraan petani pun menjadi semakin rendah karena petani juga merupakan konsumen beras. Dalam

<sup>135</sup> Sulastris Surono, *Op. Cit*, h. 191.

<sup>136</sup> Diakses dari <http://tariffdata.wto.org/default.aspx> tanggal 10 Juni 2012 jam 11:42.

jangka panjang, hal ini akan membuat Indonesia tergantung dengan pasar dunia. Ketergantungan ini akan sangat membahayakan bagi negara, karena selain sifat beras di pasar dunia yang tidak stabil karena beras tersebut umumnya merupakan beras sisa/residual dari negara eksportir, hal ini juga akan mempengaruhi kedaulatan negara ini terutama dalam bidang pangan.

### **III.1.2 Privatisasi BULOG**

BULOG merupakan lembaga pemerintah yang bertugas untuk menyediakan pangan bagi masyarakat pada harga yang terjangkau diseluruh daerah serta mengendalikan harga pangan di tingkat produsen dan konsumen. Berubahnya status BULOG dari Lembaga Pemerintahan Non Departemen (LPND) menjadi Perum sebagai dampak penerapan LoI IMF merupakan pukulan terberat yang dirasakan oleh petani dan pedagang beras dalam negeri. Hal ini dikarenakan BULOG sebelum privatisasi tersebut merupakan lembaga yang bersifat nirlaba yang berperan sangat besar dalam menjaga kestabilan ketersediaan dan harga pangan di dalam negeri. Ketersediaan pangan senantiasa menjadi topik yang penting sekaligus sensitif bagi sebuah negara karena hal ini dapat mempengaruhi kestabilan ekonomi dan politik di negara tersebut. Baik negara maju maupun berkembang pada umumnya kerap melakukan berbagai proteksi tertentu dalam menghadapi liberalisasi komoditas pangan khususnya beras untuk menjaga kestabilan negaranya. Untuk memahami tentang implikasi privatisasi BULOG terhadap kebijakan pangan perberasan dan kebijakan impor beras di Indonesia, maka perlu ditinjau sejarah dan peran BULOG sebelum privatisasi.

#### **III.1.2.1 Peran dan Posisi BULOG sebelum Krisis 1997<sup>137</sup>**

Campur tangan pemerintah dalam komoditas beras di Indonesia telah dimulai sejak Maret 1933 saat zaman pemerintahan Belanda. Saat itu, untuk pertama kalinya pemerintah Belanda mengatur kebijakan perberasan dengan menghapus impor beras secara bebas dan membatasi impor melalui sistem lisensi. Tindakan tersebut disebabkan oleh fluktuasi harga beras dunia yang cukup tajam

---

<sup>137</sup> "Sejarah Perum BULOG", Diakses dari [http://www.bulog.co.id/eng/sejarah\\_v2.php](http://www.bulog.co.id/eng/sejarah_v2.php) tanggal 8 Mei 2012 jam 07:53.

terjadi di tahun 1919/1920 dan bahkan sempat mengalami kemerosotan tajam pada tahun 1930, sehingga petani mengalami kesulitan untuk membayar pajak.

Menjelang pecahnya Perang Dunia II, pemerintah Belanda memandang perlu untuk secara resmi dan permanen mendirikan suatu lembaga pangan. Maka berdirilah Yayasan Bahan Pangan (*Voeding Middelen Fonds/VMF*) tanggal 25 April 1939 yang bertugas mengadakan pengadaan, penjualan dan penyediaan bahan pangan. Lembaga inilah yang menjadi cikal bakal dari BULOG. Di masa pendudukan Jepang VMF dibubarkan dan diganti dengan badan baru yang bernama *Sangyobu-Nanyo Kohatsu Kaisa* yang bertugas melakukan pembelian padi dari petani dengan harga yang sangat rendah. Kemudian, pada masa peralihan pasca kemerdekaan RI, VMF dibubarkan dan digantikan dengan Yayasan Bahan Makanan (BAMA) tahun 1950. Dalam perkembangan selanjutnya terjadi perubahan kebijakan dari pemerintah di bidang pangan yang menyebabkan BAMA dirubah menjadi Yayasan Urusan Bahan Makanan (YUBM) pada tahun 1952 yang lebih banyak berhubungan dengan masalah distribusi pangan. Pada periode ini juga pemerintah mulai menerapkan kebijakan stabilisasi harga beras melalui injeksi di pasaran.

Selanjutnya pada tahun 1958 pemerintah kembali mendirikan YBPP (Yayasan Badan Pembelian Padi) yang ditempatkan di daerah-daerah dan bertugas untuk membeli padi disamping YUBM yang masih beroperasi seperti sebelumnya. Pada periode ini pemerintah mulai meninggalkan prinsip stabilisasi melalui mekanisme pasar dan beralih pada distribusi fisik. Dalam perkembangan selanjutnya, YUBM dan YBPP dilebur menjadi BPUP (Badan Pelaksana Urusan Pangan) pada tahun 1964 yang berfungsi sebagai lembaga pelaksana dari Dewan Bahan Makanan (DBM) yang dibentuk pemerintah melalui Peraturan Presiden nomor 3 tahun 1964<sup>138</sup>. BPUP bertugas mengurus persediaan bahan pangan di seluruh Indonesia.

Memasuki masa Orde Baru, penanganan pengendalian operasional bahan-bahan pokok kebutuhan hidup dilaksanakan oleh Komando Logistik Nasional (KOLOGNAS) yang dibentuk berdasarkan keputusan Presidium

---

<sup>138</sup> Diakses dari [http://dapp.bappenas.go.id/website/peraturan/file/pdf/PERPRES\\_1964\\_003.pdf](http://dapp.bappenas.go.id/website/peraturan/file/pdf/PERPRES_1964_003.pdf) tanggal 8 Mei 2012 jam 09:35.

Kabinet Ampera nomor 87 tahun 1966. Di masa KOLOGNAS ini pemerintah menerapkan kebijakan untuk mencari beras luar negeri (impor) sebagai cara untuk menanggulangi kekurangan stok beras negara. Namun peranan KOLOGNAS juga tidak bertahan lama karena pada tanggal 10 Mei 1967 KOLOGNAS dibubarkan dan diganti dengan BULOG (Badan Urusan Logistik) berdasarkan Keputusan Presidium Kabinet/Keppres Nomor 114/Kep/1967 dengan tugas pokok untuk mengamankan persediaan pangan dalam rangka menegakkan eksistensi pemerintahan yang baru. Kemudian eksistensi BULOG sebagai lembaga monopoli perdagangan pangan Indonesia diperkuat dengan Keppres RI Nomor 272/1967, dimana BULOG dinyatakan sebagai *Single Purchasing Agency* dan Bank Indonesia ditunjuk sebagai *Single Financing Agency* (Inpres No. 1/1968)<sup>139</sup>.

Pada tanggal 22 Januari 1969, struktur organisasi BULOG kembali mengalami perubahan melalui Keppres Nomor 11 tahun 1969. Selain itu pemerintah juga merevisi tugas BULOG melalui Keppres Nomor 39/1969 tanggal 21 Januari 1969 yaitu untuk melakukan stabilisasi harga beras. Pada tahun ini juga pemerintah mulai membangun beberapa konsep dasar kebijakan pangan yang erat kaitannya dengan pola pembangunan ekonomi nasional, antara lain konsep *floor* dan *ceiling price*; konsep *bufferstock*; serta sistem dan tata cara pengadaan, pengangkutan, penyimpanan dan penyaluran. Reorganisasi tersebut juga membuat tugas BULOG semakin bertambah. Penambahan tersebut meliputi penambahan komoditi untuk dikelola BULOG seperti gula pasir dan terigu (1971), daging (1974), kedelai (1977), jagung (1978), kacang tanah dan kacang hijau (1979), serta telur dan daging ayam pada Hari Raya, Natal/Tahun Baru. Pada tahun 1970 BULOG juga mulai menerapkan kebijaksanaan stabilisasi harga beras yang berorientasi pada operasi *bufferstock*.

Sampai dengan tahun 1980-an, stabilisasi harga bahan pangan masih tetap menjadi tugas utama dari BULOG. Orientasi *bufferstock* bahkan ditunjang dengan pembangunan gudang-gudang yang tersebar di seluruh wilayah Indonesia. Struktur organisasi BULOG kemudian diubah sesuai dengan Keppres Nomor 39/1978 tanggal 6 November 1978 dengan tugas utama membantu

---

<sup>139</sup> Diakses dari [http://bulog.co.id/old\\_website/sejarah.php](http://bulog.co.id/old_website/sejarah.php) tanggal 8 Mei 2012 jam 10:55.

persediaan dalam rangka menjaga kestabilan harga bagi kepentingan petani maupun konsumen sesuai kebijaksanaan umum pemerintah. Tahun 1987 BULOG kembali mengalami perubahan melalui Keppres No 39 tahun 1987 sebagai dukungan bagi kebijakan pertanian pemerintah yaitu pembangunan komoditas pangan yang multi komoditas. Perubahan berikutnya kembali dilakukan melalui Keppres No. 103 tahun 1993 dimana Keppres tersebut memperluas tanggung jawab BULOG mencakup koordinasi pembangunan pangan dan meningkatkan mutu gizi pangan dan menetapkan bahwa jabatan Kepala BULOG dirangkap oleh Menteri Negara Urusan Pangan<sup>140</sup>.

Pada tahun 1995, pemerintah kembali mengeluarkan Keppres RI Nomor 50/1995 untuk menegaskan tentang tugas pokok, fungsi, serta peran BULOG. Dalam Keppres tersebut ditegaskan bahwa tanggung jawab BULOG yang utama adalah peningkatan stabilisasi dan pengelolaan persediaan bahan pokok dan pangan. Sedangkan tugas pokok BULOG meliputi pengendalian harga dan pengelolaan persediaan beras, gula, gandum, terigu, kedelai, pakan dan bahan pangan lainnya, baik secara langsung maupun tidak langsung, dalam rangka menjaga kestabilan harga bahan pangan bagi produsen dan konsumen serta memenuhi kebutuhan pangan berdasarkan kebijaksanaan umum pemerintah.

BULOG merupakan institusi strategis bagi pemerintahan Orde Baru. Hal ini dikarenakan pemerintahan Orde Baru menempatkan stabilitas ekonomi sebagai komitmen utama dalam pembangunannya. Perkembangan fungsi BULOG sebagai *buffer stock* dan distribusi untuk golongan anggaran menjadikan BULOG sebagai lembaga yang dekat dengan lingkaran kekuasaan dan rezim yang berkuasa saat itu, sehingga posisi BULOG justru dijadikan sebagai lembaga *fund raising* bagi pemegang kekuasaan. Hal ini terjadi seiring dengan berkembangnya rezim Soeharto menjadi rezim kapitalis kroni, dimana dinasti politik dan ekonomi Soeharto merambah ke seluruh sektor bisnis dan lembaga-lembaga negara termasuk BULOG. Kondisi ini ditunjang dengan status BULOG yang seolah menjadi lembaga otonom dan berada di luar pengawasan departemen. Padahal secara administratif BULOG berada di bawah koordinasi Sekretariat Negara sejak tahun 1973, tetapi dalam prakteknya Kepala BULOG

---

<sup>140</sup> *Ibid.*

bertanggung jawab langsung kepada Presiden<sup>141</sup>.

### III.1.2.2 Perubahan Status BULOG Pasca Krisis

Keberadaan IMF di Indonesia untuk membantu pemerintah dalam menghadapi krisis 1997 justru memberikan dampak yang sangat besar dalam perdagangan komoditas pertanian khususnya dalam perdagangan beras di dalam negeri. Melalui LoI-nya, IMF memberikan tekanan kepada pemerintah untuk mengurangi peran pemerintah dalam berbagai sektor dan menyerahkan kepentingan ekonomi negara kepada mekanisme pasar. Dalam kebijakan perberasan, tekanan IMF terutama dilakukan dengan menghapuskan monopoli BULOG dalam perdagangan beras dan privatisasi lembaga BULOG. Privatisasi BULOG sendiri merupakan salah satu kondisionalitas IMF yang selalu ditekankan secara terus-menerus dalam setiap LoI yang ditandatangani antara Indonesia dan IMF. Pengurangan tugas pokok BULOG diawali melalui Keppres Nomor 45/1997 tanggal 1 Nopember 1997 yang menyebutkan bahwa tugas BULOG hanya mengendalikan harga dan mengelola persediaan beras dan gula.

Selang beberapa bulan kemudian, sesuai dengan LoI tanggal 15 Januari 1998, monopoli BULOG kembali dipersempit hingga hanya mencakup beras saja. Liberalisasi beras kemudian mulai dilaksanakan menyusul keluarnya Keppres RI Nomor 19/1998 tanggal 21 Januari 1998 yang kembali menegaskan bahwa tugas pokok BULOG hanyalah mengelola beras saja. Pada tahun 2000 tugas pokok BULOG kembali diperbaharui melalui Keppres Nomor 29/2000 tanggal 26 Februari 2000 yaitu melaksanakan tugas umum pemerintahan dan pembangunan di bidang manajemen logistik melalui pengelolaan persediaan, distribusi, pengendalian harga beras (mempertahankan Harga Pembelian Pemerintah/HPP) dan usaha jasa logistik sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Tugas tersebut tidak berjalan lama karena mulai tanggal 23 November 2000 pemerintah kembali mengeluarkan Keppres Nomor 166/2000 yang mengatur tugas pokok BULOG yaitu melaksanakan tugas pemerintah di bidang manajemen logistik sesuai dengan ketentuan peraturan

<sup>141</sup> Fachry Ali, dkk, "Beras, Koperasi dan Politik Orde Baru" dalam Fachry Ali dan Bustanil Arifin, *Kumpulan Makalah Bustanil Arifin 70 Tahun*, (Jakarta: Penerbit Pustaka Sinar Harapan, 1995), h. 134-135.

perundang-undangan yang berlaku.

Selanjutnya, pemerintah kembali mengeluarkan Keppres No. 103/2001 tanggal 13 September 2001 yang mengatur kembali tugas dan fungsi BULOG. Dalam Keppres tersebut dinyatakan bahwa tugas BULOG adalah melaksanakan tugas pemerintahan di bidang manajemen logistik sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku, dengan kedudukan sebagai lembaga pemerintah non departemen (LPND) yang bertanggung jawab langsung kepada presiden. Namun Keppres ini juga menekankan bahwa BULOG harus beralih status menjadi BUMN selambat-lambatnya tanggal 31 Mei 2003<sup>142</sup>. Peraturan tersebut sempat diubah lagi menjadi Keppres Nomor 3/2002 tanggal 7 Januari 2002 dimana tugas pokok BULOG sama dengan ketentuan dalam Keppres Nomor 29/2000, tetapi dengan nomenklatur yang berbeda dan memberi waktu masa transisi sampai dengan tahun 2003. Akhirnya pada tanggal 20 Januari 2003 LPND BULOG secara resmi berubah menjadi Perum BULOG berdasarkan Peraturan Pemerintah RI Nomor 7 Tahun 2003 yang kemudian direvisi menjadi PP RI Nomor 61 Tahun 2003. Berubahnya status BULOG dari LPND menjadi Perum berarti bahwa BULOG disamping memiliki fungsi publik juga memiliki fungsi komersial yang bersifat mencari laba berdasarkan prinsip pengelolaan perusahaan.

Dari paparan di atas terlihat bahwa keberadaan IMF di Indonesia selama masa reformasi telah memberikan implikasi yang luas terhadap perekonomian Indonesia, khususnya di sektor pertanian beras. Kondisi ini terlihat jelas dari LoI yang ada dimana salah satu hasil dari LoI adalah liberalisasi pertanian dan reformasi BULOG. Dalam LoI tanggal 15 Januari 1998 monopoli BULOG mulai dibatasi hanya pada beras saja, namun itu pun terbatas hanya dalam penyediaan domestik. Selain itu LoI tersebut juga mensyaratkan bahwa status BULOG sebagai *state trading enterprise* (STE) harus dicabut, termasuk yang paling penting adalah monopoli dalam komoditas beras dihapuskan, dana murah KLBI

<sup>142</sup> Diakses dari <http://ditpolkom.bappenas.go.id/basedir/Peraturan%20Perundang-Undangan/1%29%20Bidang%20Politik%20Dalam%20Negeri/9%29%20Lembaga%20Penyelenggara%20Negara/Peraturan%20Presiden%20No.%20103%20Tahun%202001%20Tentang%20LPND.pdf> tanggal 8 Mei 2012 jam 22:42.

(Kredit Likuiditas Bank Indonesia) dipangkas, dan *captive market* (PNS dan TNI) dihapuskan<sup>143</sup>.

Pada tahun 2002, BULOG kembali memperoleh haknya sebagai STE setelah dinotifikasi oleh WTO. STE merupakan perusahaan negara ataupun non-negara yang mendapatkan hak istimewa dari pemerintah untuk menangani perdagangan komoditas tertentu baik ekspor maupun impor berdasarkan pasal XVII dari GATT 1994<sup>144</sup>. Pemerintah memberikan hak khusus kepada Bulog yaitu untuk:

*“undertakes the government mandate to import and distribute rice, and maintain national rice reserve stock for price stabilisation and for emergency purposes”*.<sup>145</sup>

(melaksanakan mandat pemerintah untuk mengimpor, mendistribusikan beras, dan menjaga stok cadangan beras nasional untuk menjaga stabilisasi harga dan keperluan darurat)

Hak ini terkait dengan pengadaan beras dalam negeri dalam rangka pengamanan harga pembelian pemerintah, penyaluran beras untuk rakyat miskin (Raskin), memupuk cadangan beras nasional yang dibiayai dari kredit komersial yang dijamin pemerintah, dan mengelola/melaksanakan impor beras G to G (*government to government*), *counter trade* dan *food aid*. Namun, ada perbedaan mendasar antara STE saat ini dengan sebelumnya, yaitu *privilege* BULOG hanya diberikan pada komoditas beras dan BULOG tetap tidak mendapat hak monopoli impor beras. BULOG juga saat ini ditugaskan untuk melakukan impor untuk komoditas yang lain, seperti gula, termasuk merintis stabilisasi harga<sup>146</sup>.

Status BULOG sebagai STE di WTO menjadikan BULOG sebagai *sole importer* (importir tunggal) atau *sole exporter* yang ditunjuk oleh pemerintah untuk melaksanakan kegiatan impor/ekspor beras sesuai dengan kebijakan pangan yang ditetapkan pemerintah. BULOG juga memiliki mandat untuk

<sup>143</sup> Prof. Budi Winarno, MA, PhD, *Kebijakan Publik: Teori, Proses, dan Studi Kasus*, (Yogyakarta: CAPS, 2011), h. 275.

<sup>144</sup> Diakses dari [http://www.wto.org/english/tratop\\_e/statra\\_e/statrad.htm](http://www.wto.org/english/tratop_e/statra_e/statrad.htm) tanggal 10 Mei 2012 jam 07:10.

<sup>145</sup> M. Husein Sawit, *Bulog dalam Perjanjian Pertanian WTO: Apa, Mengapa dan Bagaimana*, (Jakarta: Puslitbang Perum Bulog, 2004).

<sup>146</sup> Khudori, *Op. Cit*, h. 218.

menjaga stok cadangan beras nasional dalam rangka stabilisasi harga<sup>147</sup>. Namun, untuk mendukung liberalisasi pasar beras, sektor swasta tetap diperbolehkan melakukan ekspor dan impor komoditas pangan termasuk perdagangan dan distribusi sesuai dengan persyaratan yang ditetapkan oleh pemerintah, dalam hal ini adalah peraturan dari Kementerian Perdagangan.

Dengan status istimewa yang dimiliki BULOG tersebut, BULOG memiliki pengaruh terbesar dalam pengambilan keputusan pemerintah apakah akan mengimpor beras atau tidak, termasuk berapa jumlah beras yang akan diimpor dan kapan pemerintah harus mengimpor, meskipun keputusan untuk mengimpor beras diputuskan dalam rapat bersama yang melibatkan berbagai instansi terkait seperti Kementerian Keuangan, Kementerian Perdagangan, Kementerian Pertanian, BULOG, dan lembaga terkait lainnya<sup>148</sup>. Terdapat beberapa kondisi yang mendasari pemerintah untuk mengambil kebijakan impor beras, yaitu untuk menjaga stok cadangan beras di BULOG, menurunkan kenaikan harga baik di pasar domestik maupun internasional, serta untuk menghadapi perubahan cuaca seperti musim kering yang berkepanjangan ataupun adanya gangguan cuaca seperti badai El Nino. Namun pada umumnya kebijakan impor beras lebih banyak didasarkan pada pertimbangan untuk menjaga agar stok cadangan beras pemerintah yang berada di BULOG aman, dimana BULOG menetapkan bahwa jika stok cadangan beras dibawah 1,5 juta ton maka pemerintah harus mengimpor beras<sup>149</sup>.

Status BULOG yang berubah menjadi Perum juga menggeser peran BULOG menjadi lebih berorientasi kepada profit. BULOG yang semula memiliki peran sosial dalam mengelola dan memenuhi hajat hidup orang banyak pasca LoI berubah menjadi 'sapi perah' dari kelompok-kelompok kepentingan yang berkuasa. Akibatnya, BULOG kerap tersangkut dalam kasus-kasus korupsi, khususnya dalam kasus-kasus yang terkait dengan ketersediaan bahan pangan

<sup>147</sup> Diakses dari

[http://docsonline.wto.org/GEN\\_highLightParent.asp?qu=+%40meta%5FSymbol+G%FCSTR%FCN%FC%2A+and+IDN&doc=D%3A%2FDDFDOCUMENTS%2FT%2FG%2FSTR%2FN8IDN%2EDOC%2EHTM&curdoc=9&popTitle=G%2FSTR%2FN%2F7%2FIDN%3Cbr%3EG%2FSTR%2FN%2F8%2FIDN](http://docsonline.wto.org/GEN_highLightParent.asp?qu=+%40meta%5FSymbol+G%FCSTR%FCN%FC%2A+and+IDN&doc=D%3A%2FDDFDOCUMENTS%2FT%2FG%2FSTR%2FN8IDN%2EDOC%2EHTM&curdoc=9&popTitle=G%2FSTR%2FN%2F7%2FIDN%3Cbr%3EG%2FSTR%2FN%2F8%2FIDN) tanggal 10 Mei 2012 jam 07:32.

<sup>148</sup> Wawancara dengan Direktur Jenderal Pengolahan dan Pemasaran Hasil Pertanian, Kementerian Pertanian RI, Dr. Ir. Zaenal Bachrudin, MSc, 2 April 2012 di Jakarta.

<sup>149</sup> *Ibid.*

nasional, diantaranya gratifikasi yang dilakukan oleh mantan Kepala BULOG Widjanarko Puspooyo yang kemudian melakukan impor beras dari perusahaan pengekspor beras Vietnam<sup>150</sup>.

Selain itu, perubahan status BULOG menjadi Perum menyebabkan BULOG tidak lagi mendapatkan berbagai *privilege*, seperti memonopoli sejumlah komoditas pangan strategis, *captive market* (PNS+TNI), dan memperoleh dana murah dari KLBI. Namun disisi lain, BULOG masih diberikan mandat oleh pemerintah untuk melaksanakan pengamanan harga pembelian pemerintah (HPP), mengelola cadangan pangan pemerintah, dan distribusi pangan pokok bagi golongan masyarakat miskin (Raskin). Artinya, meskipun Perum BULOG telah dituntut untuk berbisnis dan memperoleh keuntungan dari bisnisnya tersebut, BULOG masih memiliki misi sosial. Padahal, penggabungan kedua fungsi tersebut, bisnis dan sosial, umumnya akan menimbulkan komplikasi dan konflik kepentingan. Kedua tujuan tersebut tak mungkin dipersatukan karena dalam implementasinya fungsi sosial seringkali lebih bersifat sekunder.

Tidak heran jika BULOG seringkali enggan menyerap gabah/beras produksi petani dan lebih memilih untuk impor. Ini dikarenakan kedua fungsi yang dimiliki BULOG tersebut merupakan fungsi yang bertentangan, dimana fungsi sosial umumnya dikaitkan dengan perusahaan nirlaba yang sangat jauh berbeda dengan fungsi bisnis yang bertujuan mencari keuntungan semaksimal mungkin. Untuk itu, pemerintah perlu mengkaji lebih lanjut tentang fungsi BULOG agar terdapat kejelasan peran antara fungsi bisnis untuk mencari untung dan fungsi sosial untuk menjamin stok cadangan beras pemerintah dan stabilisasi harga beras. Hal ini bisa dilakukan dengan memisahkan BULOG menjadi dua instansi dengan tugas fungsi yang lebih spesifik, yaitu fungsi menjamin cadangan pangan negara dan stabilisasi harga beras, dengan fungsi komersial untuk mencari keuntungan.

### III.1.3 Hilangnya Subsidi Pendanaan KLBI<sup>151</sup>

---

<sup>150</sup> Prof. Budi Winarno, MA, Ph.D, *Op. Cit.*, h. 296.

<sup>151</sup> Bagian ini sebagian besar merujuk dari Khudori, *Op. Cit.*

Pada masa Orde Baru, subsidi asupan dan kebijakan harga merupakan dua kebijakan pangan yang dibuat oleh pemerintah terkait dengan tugas BULOG. Bentuknya adalah dengan menetapkan sistem harga, baik harga input maupun harga hasil produksi pertanian beras. Berbagai subsidi input yang diberikan pemerintah pada petani adalah subsidi pupuk, benih, dan subsidi pestisida. Selain itu, pemerintah juga memberikan subsidi pendanaan/finansial yang disebut dengan KLBI (Kredit Likuiditas Bank Indonesia). KLBI merupakan kredit yang diberikan oleh Bank Indonesia untuk membantu kegiatan atau sektor yang diprioritaskan oleh pemerintah atau kredit untuk program-program pemerintah, seperti pengadaan pangan oleh BULOG, kredit untuk koperasi unit desa (KKUD), kredit untuk usaha tani (KUT), dan kredit untuk koperasi primer bagi anggotanya (KKPA), dimana suku bunga yang diberikan KLBI mengandung subsidi sehingga lebih rendah dari suku bunga pasar<sup>152</sup>.

Privatisasi BULOG yang dijadikan sebagai salah satu kondisionalitas IMF selain menyebabkan berubahnya struktur kelembagaan BULOG dari LPND menjadi Perum BULOG, juga secara otomatis mengakibatkan hilangnya fasilitas KLBI bagi BULOG. Padahal, KLBI merupakan sumber pendanaan kegiatan operasional BULOG sebagai pelaksana stabilisasi harga pangan beras di dalam negeri. Kebijakan KLBI tersebut tertuang secara resmi dalam UU No. 13 tahun 1968 tanggal 7 Desember 1968 tentang Bank Sentral, dimana UU ini menjelaskan bahwa Bank Indonesia sebagai Bank Sentral dapat memberikan kredit likuiditas yang bertujuan untuk meningkatkan produksi sesuai dengan program pemerintah. Namun seiring dengan diundangkannya UU No. 23/1999 tentang Bank Indonesia sebagai dampak penerapan LoI IMF, bank sentral dengan kebijakan moneterinya tidak dapat diharapkan lagi menjalankan kebijakan quasi fiskal sebagaimana masa Orde Baru untuk membantu berbagai program pemerintah melalui KLBI, sebagaimana dinyatakan secara jelas bahwa Bank Indonesia dilarang untuk memberikan kredit kepada pemerintah<sup>153</sup>.

---

<sup>152</sup> J. Soedradjad Djiwandono, "Permasalahan BLBI", Diakses dari [http://www.pacific.net.id/pakar/sj/permasalahan\\_blbi2.html](http://www.pacific.net.id/pakar/sj/permasalahan_blbi2.html) tanggal 10 Juni 2012 jam 22:13.

<sup>153</sup> UU Nomor 23/1999 pasal 56 (1), Diakses dari [http://www.bi.go.id/biweb/html/uu231999\\_id/uu.pdf](http://www.bi.go.id/biweb/html/uu231999_id/uu.pdf) tanggal 10 Juni 2012 jam 22:31.

Pada masa Orde Baru, kredit likuiditas tersebut digunakan BULOG untuk mendukung program stabilisasi harga beras, baik untuk menstabilkan harga beras antar musim (saat panen raya dan paceklik), antar tahun karena pengaruh iklim, serta untuk stabilisasi harga akibat fluktuasi harga internasional. Biaya untuk stabilisasi tersebut sangat besar karena mencakup biaya pengadaan, eksploitasi (penanganan, transportasi, penyimpanan, dan distribusi) serta biaya manajemen yang mencakup biaya administrasi dan biaya penelitian. Selama masa Pelita I (1969-1974), biaya stabilisasi yang dikeluarkan BULOG mencapai US \$ 30 juta, meningkat menjadi US \$ 40 juta pada masa Pelita II (1974-1979) dan US \$ 80 juta saat Pelita III (1979-1984)<sup>154</sup>.

Besarnya biaya yang dibutuhkan untuk stabilisasi tersebut membuat IMF menekan pemerintah untuk menghilangkan subsidi KLBI karena IMF berpandangan bahwa anggaran tersebut merugikan negara. Penghilangan subsidi ini tentu saja membuat skema stabilisasi berubah drastis. Karena meskipun subsidi KLBI dihilangkan, BULOG tetap berkewajiban untuk menjamin ketersediaan stok cadangan pangan beras. Pengadaan beras untuk cadangan pangan nasional tersebut dilakukan terutama dengan menyerap hasil gabah/beras dari petani, dan jika tidak mencukupi, membeli dari jalur komersial atau dengan melakukan impor beras. Permasalahannya adalah dana yang diberikan oleh pemerintah untuk melakukan pengadaan beras tersebut bukan diberikan di awal/sebelum melakukan pengadaan, melainkan sesudah BULOG melakukan pengadaan melalui sistem *reimburse*. Kondisi ini menuntut BULOG untuk mengambil kredit dari bank dengan bunga komersial sehingga BULOG kerap mengalami kerugian<sup>155</sup>. Hal ini dialami BULOG pada tahun 2009 saat berada dibawah pimpinan Mustafa Abubakar, dimana BULOG mengalami kerugian Rp. 200 milyar karena membeli beras secara besar-besaran melalui jalur komersial<sup>156</sup>.

Padahal, sebagai Perum tugas BULOG juga tidak dapat dilepaskan dari mencari keuntungan, sehingga dapat menyetorkan keuntungan tersebut kepada negara. Jika merugi, maka pemerintah akan menganggap bahwa perusahaan tersebut memiliki kinerja yang kurang baik. Maka tidak mengherankan jika

---

<sup>154</sup> Khudori, *Op. Cit*, h. 74-75.

<sup>155</sup> Wawancara dengan Khudori tanggal 29 Mei 2012 di Jakarta.

<sup>156</sup> Khudori, "Haruskah Memanen Beras di Pasar?", Koran *Jakarta*, 13 Juni 2011.

BULOG kerap mengedepankan fungsi bisnisnya dengan memilih opsi impor untuk melakukan pengadaan beras bagi cadangan pangan dalam negeri. Jika pemerintah tidak segera mengambil tindakan kebijakan untuk menanganinya, hal ini akan menambah ketergantungan Indonesia terhadap pasar beras dunia sekaligus menambah rentan kondisi pasar beras dalam negeri.

### **III.2 Kebijakan Pemerintah dalam Menghadapi Liberalisasi Beras Periode 2004-2010**

Dalam menghadapi kritik dari berbagai kelompok masyarakat mengenai kondisi pertanian di Indonesia dan rentannya kebijakan ketahanan pangan, pemerintahan Soesilo Bambang Yudhoyono (SBY) menggulirkan strategi revitalisasi pertanian. Revitalisasi pertanian diartikan sebagai kesadaran untuk menempatkan kembali arti penting sektor pertanian secara proporsional dan kontekstual, melalui peningkatan kinerja sektor pertanian dalam pembangunan nasional dengan tidak mengabaikan sektor lain<sup>157</sup>. Menteri Pertanian periode 2004-2009, Anton Apriyantono, mengemukakan, agenda revitalisasi adalah membalik trend penurunan dan mengakselerasi peningkatan produksi dan nilai tambah usaha pertanian. Untuk itu faktor kunci yang dibutuhkan adalah peningkatan dan perluasan kapasitas produksi melalui renovasi, menumbuhkembangkan dan restrukturisasi agribisnis, kelembagaan ataupun infrastruktur penunjang<sup>158</sup>. Ini akan dilakukan melalui investasi bisnis maupun investasi infrastruktur yang akan menjadi modal untuk meningkatkan atau memfasilitasi peningkatan kapasitas produksi.

Kebijakan revitalisasi pertanian ini mencakup tiga hal pokok yaitu program peningkatan ketahanan pangan, program pengembangan agribisnis, dan program peningkatan kesejahteraan petani. Untuk program peningkatan ketahanan pangan, Menteri Pertanian menyebutkan bahwa ada tujuh strategi pencapaian ketahanan pangan yaitu melalui: 1) intensifikasi dan ekstensifikasi produksi komoditas pangan pokok; 2) pengembangan sumber daya alternatif pangan lokal; 3) pengembangan konsumsi pangan lokal non beras; 4) fasilitasi

<sup>157</sup> Diakses dari [http://pse.litbang.deptan.go.id/ind/pdf/files/Anjak\\_2005\\_IV\\_02.pdf](http://pse.litbang.deptan.go.id/ind/pdf/files/Anjak_2005_IV_02.pdf) tanggal 10 Mei 2012 jam 11:13.

<sup>158</sup> Prof. Budi Winarno, MA, Ph.D, *Op. Cit*, h. 284.

subsidi input produksi; 5) perumusan dan penetapan harga pangan; 6) pengelolaan tata niaga pangan; serta 7) pengembangan sistem kewaspadaan pangan dan gizi<sup>159</sup>.

Dari strategi kebijakan yang dipaparkan di atas, tampak bahwa fokus dari kebijakan pangan dan pertanian masa pemerintahan Soesilo Bambang Yudhoyono adalah peningkatan produksi dan mendorong investasi yang lebih besar di sektor pertanian. Padahal keberadaan investor asing di sektor pertanian pada umumnya hanya menguntungkan bagi pedagang-pedagang besar ataupun korporasi besar dan justru merugikan bagi sebagian besar petani di Indonesia yang merupakan petani gurem/kecil. Ini tentu saja akan membuat karakter pertanian dan pangan di Indonesia mengalami pergeseran dari pertanian berbasis keluarga tani menjadi produksi pangan dan pertanian berbasis perusahaan yang akan melemahkan kedaulatan pangan di Indonesia<sup>160</sup>.

Terkait dengan kebijakan perberasan nasional, selama kurun waktu 2004-2010, pemerintah mengeluarkan 5 (lima) kebijakan melalui beberapa Instruksi Presiden. Pertama adalah Inpres No. 2 tahun 2005 tanggal 2 Maret 2005<sup>161</sup>. Isi dari Inpres tersebut secara garis besar sama dengan kebijakan sebelumnya yang tertuang dalam Inpres No. 9/2002 kecuali terkait dengan harga pembelian gabah/beras, yaitu: pertama, dukungan pemerintah bagi peningkatan produktivitas petani padi dan produksi beras nasional; kedua, dukungan bagi diversifikasi kegiatan ekonomi petani padi dalam rangka meningkatkan pendapatan petani; ketiga, melaksanakan kebijakan harga pembelian gabah dan beras oleh pemerintah dengan pedoman Harga Pembelian Pemerintah (HPP) oleh Bulog di gudang Bulog dengan harga Rp. 1.765,- per kg GKG atau Rp. 2.790,- per kg beras sesuai persyaratan yang ditentukan; keempat, menetapkan kebijakan impor beras untuk memberikan perlindungan kepada petani dan konsumen; dan kelima, memberikan jaminan bagi persediaan dan pelaksanaan penyaluran beras bagi kelompok masyarakat miskin (Raskin) untuk mendapat beras dimana pengadaan beras tersebut diutamakan dengan menyerap beras produksi dalam negeri.

---

<sup>159</sup> *Ibid*, h. 284-285.

<sup>160</sup> *Ibid*, h. 287.

<sup>161</sup> Diakses dari <http://www.presidentri.go.id/DokumenUU.php/31.pdf> tanggal 30 Mei 2012 jam 21:47.

Kurang dari setahun, tepatnya tanggal 10 Oktober 2005, kebijakan ini diperbaharui dengan Inpres No. 13 tahun 2005, dimana pemerintah meningkatkan harga pembelian gabah/beras petani menjadi Rp. 2.280,- per kg GKG di gudang penyimpanan dan Rp. 3.550,- per kg beras. Di tahun 2007, pemerintah kembali memperbarui kebijakan perberasan nasional melalui Inpres No. 3 tahun 2007 tanggal 31 Maret 2007<sup>162</sup>. Dalam Inpres ini, terdapat beberapa perbedaan kebijakan dimana pemerintah mempertajam strategi kebijakan peningkatan produksi beras nasional dengan mendorong dan memfasilitasi benih padi unggul serta penggunaan pupuk berimbang bagi petani, rehabilitasi lahan dan jaringan irigasi utama, serta meningkatkan harga pembelian pemerintah menjadi Rp. 2.600,- per kg GKG di gudang BULOG dan Rp. 4.000,- per kg beras.

Selanjutnya, dalam Inpres No. 1 tahun 2008<sup>163</sup> pemerintah kembali menaikkan harga pembelian menjadi Rp. 2.840,- per kg GKG dan Rp. 4.300,- per kg beras di gudang BULOG. Setahun kemudian pemerintah kembali memperbaharui kebijakan perberasan melalui Inpres No. 7 tahun 2009<sup>164</sup> tanggal 29 Desember 2009 yang masih berlaku sampai saat ini. Secara garis besar, kebijakan yang terdapat dalam Inpres ini adalah:

1. Dorongan dan fasilitas bagi petani untuk menggunakan benih unggul.
2. Dorongan dan fasilitas untuk penggunaan pupuk organik dan anorganik secara berimbang dalam usaha tani padi.
3. Mengendalikan pengurangan luas lahan irigasi teknis.
4. Mendorong dan memfasilitasi peningkatan investasi di bidang usaha tani padi.
5. Melaksanakan kebijakan pembelian gabah/beras menjadi Rp. 3.345,- per kg GKG dan Rp. 5.060,- per kg beras di gudang BULOG.
6. Menetapkan kebijakan impor beras untuk memberikan perlindungan kepada petani dan konsumen.
7. Memberikan jaminan bagi persediaan dan pelaksanaan penyaluran beras bagi kelompok masyarakat miskin (Raskin).

---

<sup>162</sup> Diakses dari <http://www.presidentri.go.id/DokumenUU.php/31.pdf> tanggal 30 Mei 2012 jam 22:48.

<sup>163</sup> Diakses dari [www.menpan.go.id](http://www.menpan.go.id) tanggal 30 Mei 2012 jam 22:54.

<sup>164</sup> Diakses dari <http://www.ews.kemendag.go.id> tanggal 30 Mei 2012 jam 23:44.

#### 8. Menjaga stabilitas harga beras dalam negeri.

Implementasi kebijakan perberasan senantiasa disesuaikan dengan kebijakan pangan pemerintah secara umum. Dari penjelasan sebelumnya, terlihat bahwa terdapat tiga poin penting yang ditekankan pemerintah dalam kebijakan pangan dan perberasan yaitu peningkatan produksi beras dalam negeri, mendorong masuknya investasi di bidang usaha tani padi, serta kebijakan impor beras. Dalam Inpres No. 7/2009 pemerintah memang menetapkan kebijakan untuk menjaga stabilitas harga beras dalam negeri, namun di sisi lain pemerintah juga tidak menugaskan satu instansi khusus untuk melaksanakan kebijakan tersebut. Ini menyebabkan lemahnya koordinasi antar lembaga karena tidak ada yang memegang kendali penuh terhadap usaha stabilisasi harga beras dalam negeri. Sementara BULOG pasca berubah menjadi Perum tidak lagi bertanggung jawab untuk menjaga stabilitas harga beras di tingkat petani dan konsumen serta meningkatkan kesejahteraan petani<sup>165</sup>.

Perubahan yang sering terjadi dalam kebijakan perberasan menunjukkan bahwa pemerintah belum mampu untuk merumuskan kebijakan perberasan yang solid dalam menghadapi arus liberalisasi pertanian pasca LoI IMF tahun 1998. Selain itu saat ini tidak jelas lagi siapa institusi garda depan yang bertanggungjawab untuk mengintegrasikan berbagai kebijakan yang dilakukan oleh lembaga lain agar menjadi serasi. Lembaga yang dominan mempengaruhi keputusan petani, kurang serasi kaitannya dengan lembaga yang mempengaruhi keputusan pelaku pasar, impor pangan, dan lembaga kredit untuk petani<sup>166</sup>. Ini bisa dilihat dari sering terjadinya perbedaan pendapat antara Kementerian Pertanian dengan Kementerian Perdagangan terkait keputusan untuk melakukan impor beras atau tidak. Contoh lain adalah perbedaan data yang digunakan sebagai dasar untuk mengambil keputusan impor beras, seperti data luas panen (luas lahan) yang kemudian berpengaruh pada validitas data produksi beras. Permasalahan validitas data ini yang sering dijadikan alasan ketidakpercayaan dari BULOG sebagai lembaga yang bertanggung jawab untuk melakukan pengadaan

<sup>165</sup> Mulyo Sidik, "Indonesia Rice Policy in View of Trade Liberalization", Dipresentasikan pada FAO Rice Conference tanggal 12-13 Februari 2004 di Rome, Italy, Diakses dari <http://www.fao.org/rice2004/en/pdf/sidik.pdf> tanggal 31 Mei 2012 jam 02:00.

<sup>166</sup> Khudori, *Op. Cit.*, h. 220.

beras sehingga akhirnya BULOG menempuh jalan impor beras untuk menjaga ketersediaan cadangan beras nasional berada pada level yang aman.

Khusus dalam kebijakan impor beras, pemerintah mencoba menerapkan proteksi terhadap impor beras dengan mengeluarkan SK Menteri Perdagangan No. 568 tahun 2000 yang menetapkan tarif spesifik impor beras sebesar Rp. 430,-/kg atau setara dengan 30% sesuai ketentuan WTO. Kemudian pada tahun 2007, pemerintah sempat menaikkan tarif bea masuk impor beras menjadi Rp. 550,- per kg beras melalui Peraturan Menteri Keuangan No. 93/PMK.011/2007 yang berlaku mulai tanggal 1 September 2007, tetapi kenaikan tersebut tidak bertahan lama karena pemerintah kembali menurunkan tarif bea masuk impor beras menjadi Rp. 450,- per kg beras (Peraturan Menteri Keuangan No. 180/PMK.011/2007 tanggal 28 Desember 2007). Pada akhirnya proteksi tersebut hanyalah bersifat sementara karena terhitung mulai tanggal 22 Desember 2010 pemerintah kembali menghapuskan tarif impor beras menjadi Rp. 0,-/kg melalui Peraturan Menteri Keuangan No. 241/PMK.011/2010. Hal ini selain menunjukkan inkonsistensi pemerintah dalam menerapkan proteksi bagi petani dan pasar beras dalam negeri juga sekaligus menunjukkan kecenderungan pemerintah untuk terus menerapkan liberalisasi perdagangan beras secara radikal.

Selain itu, sebagai alternatif dari kebijakan tarif, sejak tahun 2004 pemerintah juga memberlakukan tata niaga impor beras melalui SK Menteri Perindustrian dan Perdagangan No. 9/MPP/Kep./I/2004 tentang Ketentuan Impor Beras (KIB), yang intinya berisi tentang larangan untuk melakukan impor sebulan sebelum panen raya, selama panen raya, dan dua bulan sesudah panen raya<sup>167</sup>. Pemberlakuan KIB ini dievaluasi dan disesuaikan dengan dinamika produksi beras dalam negeri. Beras impor juga diklasifikasikan menjadi dua yaitu beras untuk kelas medium dimana yang diberikan izin untuk melakukan impor hanya BULOG, dan beras jenis tertentu (untuk kesehatan/diet, beras untuk keperluan/segmen tertentu) yang dapat diimpor oleh importir mana saja selama memenuhi syarat yang ditetapkan pemerintah<sup>168</sup>.

---

<sup>167</sup> Pada umumnya masa panen raya ditetapkan pada bulan Februari-Juni.

<sup>168</sup> Wawancara dengan Dr. Zaenal Bachrudin, *Op. Cit.*

Pada tahun 2005 pemerintah sempat mengeluarkan larangan untuk melakukan impor beras selama setahun, karena diperkirakan produksi beras akan mengalami surplus. Namun ternyata pada September 2005 Menteri Perdagangan, Marie Elka Pangestu, mencabut larangan impor tersebut dengan alasan berdasarkan perhitungan BPS negara defisit 650 ribu ton sehingga harus dilakukan impor<sup>169</sup>.

Dalam lingkup internasional, Indonesia juga memiliki komitmen di WTO untuk membuka akses pasar minimum (*minimum market access*) sebesar 70.000 ton beras atau minimal 5 persen dari total kebutuhan domestinya untuk impor sesuai dengan kesepakatan AoA (*Agreement on Agriculture*). Komitmen ini merupakan salah satu dampak dari penerapan liberalisasi ekonomi pada sektor beras, baik dari ketentuan-ketentuan yang terdapat dalam WTO, perubahan di sektor perberasan yang mempengaruhi perdagangan beras di dalam negeri yang dibawa oleh LoI IMF, serta kondisi pasar beras dunia yang bersifat tidak stabil. Hal ini menunjukkan bahwa, terlepas dari capaian pemerintah untuk berswasembada beras, Indonesia memang harus membuka pasar beras dalam negerinya untuk memenuhi komitmen internasional tersebut.

Berbagai kondisi tersebut, mulai dari kurang fokusnya kebijakan perberasan dalam negeri, ketidak harmonisan antar institusi yang berperan dalam kebijakan pangan dan perberasan, ketiadaan lembaga khusus yang ditugaskan mengkoordinasikan program-program kebijakan pangan ditambah dengan pengaruh dari pasar internasional dan berbagai lembaga internasional dimana Indonesia ikut berkomitmen, mengakibatkan pemerintah lebih cenderung untuk menggunakan instrumen kebijakan impor beras dan penurunan bea impor untuk mengatasi menipisnya stok pangan nasional daripada dengan memaksimalkan penyerapan beras dari dalam negeri<sup>170</sup>. Ini dapat dilihat dari nilai impor beras yang terus mengalami peningkatan dari tahun 2004-2010.

---

<sup>169</sup> Khudori, *Op. Cit*, h. 267.

<sup>170</sup> Prof. Budi winarno, MA, Ph.D, *Op. Cit*, h. 296

**Tabel 3.3. Produksi, Konsumsi dan Impor Beras Indonesia Tahun 2004-2010**

Tahun	Produksi Beras (juta ton)	Luas Panen (Ha)	Konsumsi Total (juta ton/tahun)	Impor (ton)
2004	34,18	11.922.974	26,84	236.867
2005	34,22	11.839.060	26,26	189.617
2006	34,55	11.786.430	26,60	438.108
2007	32,37	12.147.637	31,50	1.406.700
2008	32,60	12.327.425	32,60	289.274
2009	36,90	12.883.576	32,11	250.276
2010	37,10	12.147.637	33,03	687.583

Sumber: Statistik Indonesia (berbagai tahun), BPS (<http://www.bps.go.id>) dan Kementerian Pertanian ([www.deptan.go.id](http://www.deptan.go.id))

Data di atas menunjukkan bahwa jumlah konsumsi total beras dari seluruh penduduk Indonesia selalu lebih kecil dari produksi beras nasional. Hal ini menunjukkan, jika berpedoman pada data BPS, pemerintah sudah berhasil mencapai swasembada beras. Namun, pemerintah tetap saja melakukan impor beras dengan dalih untuk kehati-hatian pemerintah dalam mengamankan cadangan beras negara<sup>171</sup>. Permasalahannya adalah, dengan pengalaman impor yang berulang-ulang, pemerintah seakan tidak jera untuk selalu kembali pada opsi impor untuk memenuhi target cadangan beras tersebut.

Kebijakan impor beras harusnya menjadi alternatif terakhir dalam memenuhi kebutuhan cadangan beras pemerintah. Artinya, kebijakan impor seharusnya menjadi rencana terakhir/cadangan yang dilakukan pemerintah jika target produksi beras tidak tercapai atau penyerapan beras nasional tidak maksimal. Untuk rencana jangka panjang, pemerintah harus memiliki manajemen stok beras nasional yang tersistem dengan baik dan didukung dengan basis data yang akurat<sup>172</sup>. Langkah manajemen stok tersebut merupakan salah satu strategi yang diterapkan di negara-negara eksportir beras seperti Thailand dan Vietnam.

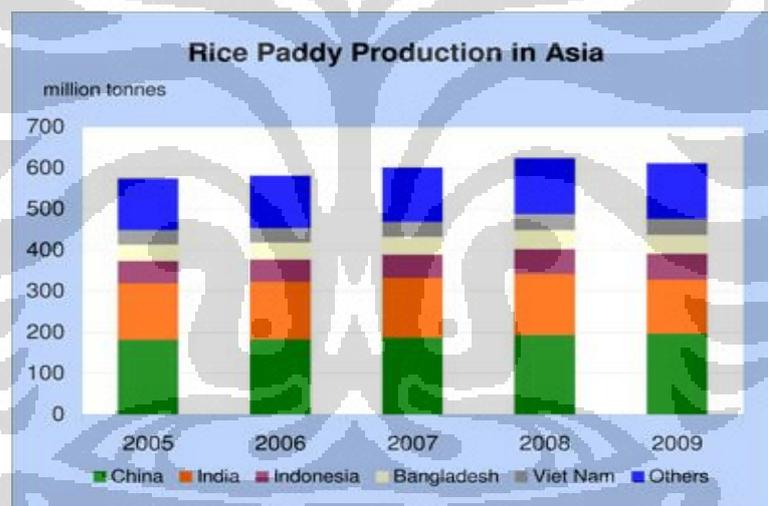
<sup>171</sup> Wawancara dengan Dr. Zaenal Bachrudin, *Op. Cit.*

<sup>172</sup> *Ibid.*

Impor beras yang terus berulang dengan volume yang meningkat dari tahun ke tahun menunjukkan ketidakmampuan pemerintah dalam mengelola sektor pangan beras nasional, padahal sektor ini menjadi mata pencaharian dan sumber konsumsi bagi sebagian besar penduduk Indonesia. Tingkat impor sempat menurun pada tahun 2004-2005 karena pemerintah melarang adanya impor beras kecuali untuk beberapa jenis beras untuk keperluan tertentu<sup>173</sup>. Namun di tahun 2006 jumlah beras impor yang masuk ke dalam negeri kembali menunjukkan peningkatan.

Jika dilihat dari segi produksi beras nasional, Indonesia merupakan salah satu negara produsen beras yang cukup besar di Asia, sebagaimana terlihat dalam gambar berikut:

**Gambar 3.1. Negara-Negara Produsen Padi Terbesar di Asia**



Sumber: *Rice Market Monitor*, FAO<sup>174</sup>

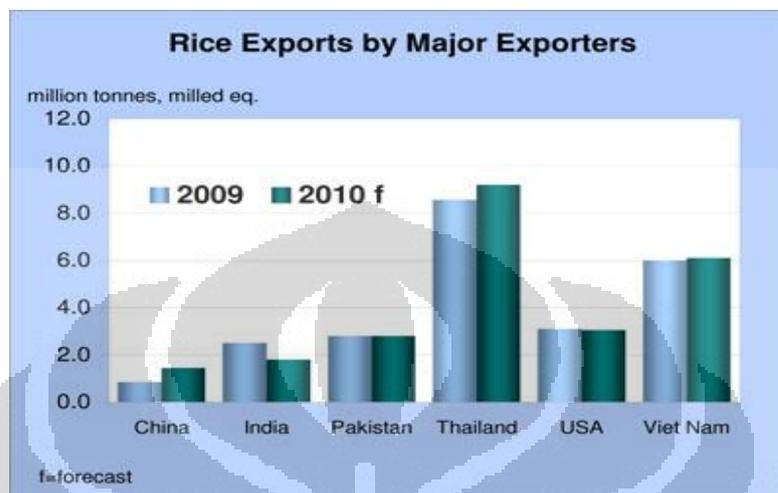
Berdasarkan gambar di atas, produksi beras dunia hanya terkonsentrasi pada sedikit negara yaitu China, India, Indonesia, Bangladesh, Vietnam dan Thailand. Namun dari enam negara produsen beras utama tersebut, yang

<sup>173</sup> M. Husein Sawit, "Indonesia Dalam Tatanan Perubahan Perdagangan Beras Dunia", Diakses dari [http://www.bulog.co.id/old\\_website/data/doc/20070321Artikel-Husein\\_Sawit.pdf](http://www.bulog.co.id/old_website/data/doc/20070321Artikel-Husein_Sawit.pdf) tanggal 11 Mei 2012 jam 23:18.

<sup>174</sup> FAO, *Rice Market Monitor*, Volume XII, Issue No. 4, Desember 2009, Diakses dari [http://www.fao.org/es/ESC/en/15/70/highlight\\_71.html](http://www.fao.org/es/ESC/en/15/70/highlight_71.html) 15 Mei 2012 jam 07:44.

termasuk eksportir utama beras dunia hanya empat negara yaitu Thailand, Vietnam, China dan India<sup>175</sup>.

**Gambar 3.2. Negara-Negara Eksportir Beras Terbesar di Dunia**



Sumber: Rice Market Monitor, FAO<sup>176</sup>

Ironisnya saat ini Indonesia juga menjadi salah satu importir beras terbesar di dunia. Kondisi ini salah satunya dikarenakan penerapan liberalisasi pertanian di Indonesia, baik melalui WTO dengan rezim AoA-nya maupun dampak dari LoI IMF. Ditambah dengan kebijakan pangan dan perberasan yang sangat terbuka terhadap opsi impor beras serta penghapusan berbagai subsidi bagi petani, menjadikan Indonesia sebagai negara berkembang yang paling liberal di dunia. Kondisi ini berkebalikan dengan kondisi sebelum Indonesia terintegrasi dengan pasar dunia dimana kebijakan beras selalu menjadi basis utama dari kebijakan pangan selama lebih dari 300 tahun yaitu semenjak masa pemerintahan kolonial yang senantiasa menekan harga dasar pangan dan beras semurah-murahnya.

Di masa pemerintahan Soekarno, kebijakan beras yang diterapkan cenderung serupa dengan tujuan untuk kepentingan politik. Soekarno berusaha memproteksi kekuasaannya saat itu dengan cara menarik dukungan dari kalangan

<sup>175</sup> Khudori, *Op. Cit*, h. 277.

<sup>176</sup> FAO, *Rice Market Monitor*, Volume XII, Issue No. 4, Desember 2009, Diakses dari [http://www.fao.org/es/ESC/en/15/70/highlight\\_71.html](http://www.fao.org/es/ESC/en/15/70/highlight_71.html) pada tanggal 15 Mei 2012 jam 07:50.

pegawai negeri sipil dan militer dengan mempertahankan pendapatan mereka, yaitu dengan tunjangan beras sebagai salah satu komponen gaji bulanan<sup>177</sup>.

Di masa pemerintahan Soeharto pun, kebijakan beras tetap menjadi yang utama. Bahkan beras dijadikan sebagai barometer utama ekonomi pembangunan sekaligus sebagai alat politik bagi rezim yang berkuasa. Kelahiran BULOG juga dimaksudkan untuk mengontrol harga beras di dalam negeri. Dengan program revolusi hijau yang dicanangkan tahun 1969, dukungan penuh dari pemerintah berupa dukungan kelembagaan dan pendanaan, serta kerjasama seluruh departemen untuk mendukung program swasembada beras langsung di bawah pimpinan Presiden Soeharto, swasembada beras akhirnya bisa dicapai pada tahun 1984. Ini menunjukkan bahwa perlu kemauan politik yang kuat dari pemerintah serta konsistensi kebijakan untuk bisa mencapai swasembada beras.<sup>178</sup>

Pada saat Indonesia mengalami krisis tahun 1997 dan pemerintah menandatangani LoI dengan IMF, peran negara kian diminimalisir dari berbagai kebijakan di sektor publik, termasuk kebijakan beras, yaitu melalui pencabutan hak monopoli BULOG untuk mengimpor beras dan dibukanya pasar beras dalam negeri sehingga pengusaha importir pangan semakin merajai sektor komoditas beras. Akibatnya, Indonesia terperangkap dalam arus impor pangan. Lebih dari US \$ 5 milyar atau setara dengan Rp. 50 trilliun lebih devisa setiap tahun terkuras untuk impor pangan. Angka tersebut adalah sekitar 5 persen dari APBN<sup>179</sup>.

Untuk melihat perkembangan dan perbandingan kebijakan impor beras Indonesia sejak dimulainya bantuan IMF melalui LoI tahun 1997 sampai dengan tahun 2010 dapat dilihat dari tabel 3.4.

**Tabel 3.4 Perkembangan Kebijakan Perdagangan Beras Indonesia  
Tahun 1998-2010**

<b>Jenis Kebijakan</b>	<b>Tentang</b>	<b>Isi Kebijakan</b>
SK Menperindag no. 439/1998	Bea Masuk	Impor beras dibebaskan dengan bea masuk sebesar 0%
UU no.5/1999	Larangan praktek	Larangan untuk melakukan

<sup>177</sup> Prof. Budi Winarno, MA, Ph.D, *Op. Cit*, h. 304.

<sup>178</sup> Khudori, *Op. Cit*, h. 50.

<sup>179</sup> Prof. Budi Winarno, MA, Ph.D, *Op. Cit*, h. 284.

	monopoli dan persaingan tidak sehat	praktek monopoli impor beras
SK Menteri Perdagangan no. 568/2000	Bea Masuk	Bea masuk impor beras Rp. 430,-/kg.
Inpres no.9/2001	Penetapan Kebijakan Perberasan	- Menetapkan Harga Dasar Pembelian (HDP) oleh BULOG sebesar Rp. 1.519,-/kg GKG atau Rp. 2.470,0/kg beras - Menetapkan kebijakan impor beras untuk memberikan perlindungan kepada petani dan konsumen
Inpres no. 9/2002	Penetapan Kebijakan Perberasan	- Menetapkan HDP sebesar Rp. 1.725,-/kg GKG atau Ro. 2.790,-/kg beras di gudang BULOG - Menetapkan kebijakan impor beras untuk memberikan perlindungan kepada petani dan konsumen
SK Menperindag no. 368/MPP/Kep/5/2004	Ketentuan Impor Beras	Impor beras dilarang dalam masa satu bulan sebelum panen raya, selama panen raya, dan dua bulan setelah panen raya
Inpres no. 2/2005	Kebijakan Perberasan	Menetapkan kebijakan impor untuk melindungi petani dan konsumen
Inpres no. 13/2005	Kebijakan Perberasan	Menetapkan Harga Pembelian Pemerintah (HPP) sebesar Rp. 2.280,-/kg GKG atau Rp. 3.550,-/kg beras
Inpres no. 3/2007	Kebijakan Perberasan	Meningkatkan HPP menjadi Rp. 2.600,-/kg GKG atau Rp. 4000,-/kg beras
Peraturan Menteri	Penetapan Tarif Bea	Bea masuk impor beras sebesar

Keuangan no. 93/PMK.011/2007	Masuk atas Impor Beras	Rp. 550,-/kg
Peraturan Menteri Keuangan no. 180/PMK.011/2007	Penetapan Tarif Bea Masuk atas Impor Beras	Bea masuk impor beras sebesar Rp. 450,-/kg
Inpres no. 1/2008	Kebijakan Perberasan	Meningkatkan HPP menjadi Rp. 2.840,-/kg GKG atau Rp. 4.300,-/kg beras
Inpres no. 7/2009	Kebijakan Perberasan	- Melaksanakan kebijakan pembelian gabah/beras sebesar Rp. 3.345,-/kg GKG atau Rp. 5.060,-/kg beras - Menetapkan kebijakan impor untuk melindungi petani dan konsumen
Peraturan Menteri Keuangan no. 241/PMK.011/2010	Pembebanan Tarif Bea Masuk atas Barang Impor	Bea masuk impor beras sebesar Rp. 0,-/kg

Sumber: Diolah dari berbagai situs resmi pemerintahan (Kementerian Keuangan, Kementerian Perdagangan, BULOG)

Dari tabel di atas tampak bahwa pemerintah cenderung mengeluarkan kebijakan yang mendukung pada pasar bebas dan kebijakan impor beras. Hal ini terlihat dari penerapan tarif bea masuk impor beras yang sangat rendah, dan bahkan pada tahun 2010 tarif impor beras dibebaskan menjadi 0%. Meskipun pemerintah juga mengeluarkan kebijakan untuk membeli gabah/beras dari petani dalam negeri, namun harga yang ditetapkan pemerintah lebih rendah daripada harga beras di pasar. Pembelian gabah/beras pun dilakukan di gudang BULOG. Dengan kata lain, yang mendapatkan harga pembelian pemerintah tersebut adalah para pedagang besar yang bekerja sama dengan BULOG, sementara petani kecil yang menjual berasnya kepada para pengumpul atau pedagang besar memperoleh harga pembelian yang lebih kecil daripada yang ditetapkan oleh pemerintah. Penerapan tarif bea masuk impor yang rendah semakin meningkatkan

ketergantungan negara terhadap impor beras sekaligus semakin merugikan para petani beras dalam negeri.

Padahal, pada tahun 1980-an kondisi pangan beras Indonesia cukup menjanjikan, bahkan pada periode 1989-1991, Indonesia tercatat sebagai pengekspor pangan (*net exporter*) dengan nilai sekitar US \$ 418 juta per tahun<sup>180</sup>. Namun kondisi ini berubah semenjak Indonesia secara sukarela mulai bergabung dengan liberalisasi ekonomi dunia, Indonesia berubah menjadi negara pengimpor pangan (*net importer*) dan terus tergantung dengan beras impor sampai saat ini. Ketergantungan ini semakin meningkat pasca masuknya IMF ke Indonesia saat krisis 1997. Tercatat pada periode 1998-2000, Indonesia mengimpor pangan rata-rata US \$ 863 juta per tahun. Pada tahun 2003, Indonesia mengalami defisit US \$ 2,3 milyar untuk tanaman pangan dan US \$ 134,4 juta untuk peternakan<sup>181</sup>.

Berkebalikan dengan Indonesia, negara-negara kawasan Asia lain, seperti China, Vietnam, Thailand, dan Filipina masih mengalokasikan dana yang cukup besar bagi pembangunan pertanian sektor perberasan, baik pembangunan bendungan maupun jaringan irigasi. Salah satu tujuan dari pembangunan tersebut adalah untuk memenuhi kebutuhan pangan dalam negerinya. Pemenuhan kebutuhan pangan dalam negeri ini selain dikarenakan tingkat pertumbuhan penduduk yang masih tinggi, tapi juga kekurangan kepercayaan terhadap stabilitas pasar beras dunia yang sangat jauh dari wujud pasar persaingan sempurna. Selain itu di negara-negara yang menjadi eksportir beras dunia seperti Thailand, Vietnam, dan Amerika Serikat (AS), pemerintahnya memberikan subsidi yang cukup besar bagi para petani beras di negaranya untuk menjamin stabilitas produksi beras.

Amerika Serikat (AS) merupakan negara adidaya tidak hanya dalam bidang ekonomi dan politik, tapi juga dalam bidang pangan. Meskipun AS hanya menghasilkan beras rata-rata hanya sekitar 8-10 juta ton per tahun dan mengambil pangsa hanya 2% dari produksi total beras dunia, tetapi bila dilihat persentase ekspor terhadap produksi domestiknya AS merupakan negara eksportir beras terbesar ketiga di dunia setelah Thailand dan Vietnam<sup>182</sup>. Hal ini

---

<sup>180</sup> Prof. Budi Winarno, MA, Ph.D, *Op. Cit*, h. 283.

<sup>181</sup> *Ibid.*

<sup>182</sup> Khudori, *Op. Cit*, h. 222-223.

dikarenakan pemerintah AS mengeluarkan banyak dana untuk membantu petani padi di negara tersebut yang hanya berjumlah 9 ribu orang dengan rata-rata luas lahan 200 hektar per petani.

Terdapat tiga bentuk bantuan pemerintah yang utama bagi petani untuk mendorong ekspor beras yaitu menjual beras dengan kredit konsesi (*concessional credit term*) dan menyumbangkan berasnya ke dalam program bantuan pangan (*food aid*) ke berbagai negara miskin dan berkembang. Kedua, menyediakan jaminan kredit ekspor komersial, dan ketiga, menyediakan dana untuk menciptakan, perluasan, dan mempertahankan pasar ekspor di berbagai negara. Pemerintah AS menjadikan pangan tidak hanya sebagai barang privat semata, tapi juga digunakan sebagai komoditas politik dan strategis untuk menekan suatu negara yang tidak sejalan dengan garis politiknya, misalnya saat menjalankan embargo kedelai pada Jepang tahun 1974.

Sementara di Thailand, beras merupakan produksi pertanian andalan bagi negara tersebut. Thailand merupakan eksportir beras terbesar di dunia, dengan jumlah ekspor antara 5-7 juta ton beras per tahun, dan mengambil pangsa 30-35% dari pasar beras dunia. Di Thailand, industri penggilingan padi dan eksportir beras memiliki lobi politik yang besar untuk mempengaruhi kebijakan perberasan pemerintah. Secara garis besar, ada dua kebijakan perberasan di Thailand yaitu kebijakan umum dan kebijakan khusus<sup>183</sup>. Kebijakan umum meliputi pendirian pusat penelitian untuk mengembangkan varietas padi unggul; pembentukan *Public Warehouse Organization* (PWO) yang bertugas untuk menerima titipan atau membeli beras dari petani, koperasi dan pedagang beras dengan harga sesuai dengan yang ditetapkan pemerintah, menyimpan kelebihan produksi beras pada musim panen, serta mengintervensi pasar melalui pembelian dan penyimpanan beras untuk didistribusikan kepada masyarakat berpendapatan rendah; serta pembentukan *Marketing Organization for Farmers* (MOF). MOF bertugas untuk mengadakan pembelian padi/beras untuk mengintervensi harga, memberikan kredit kepada petani, melakukan intervensi pasar, mengadakan bisnis perdagangan beras di dalam dan luar negeri, serta memenuhi kebutuhan beras di badan-badan pemerintahan melalui tender.

---

<sup>183</sup> *Ibid*, h. 244-246.

Sementara di Vietnam, secara umum kebijakan perberasan pemerintah adalah menjaga cadangan pangan untuk stabilisasi sosial dan politik, rehabilitasi dan pengembangan jaringan irigasi, serta pengembangan varietas unggul padi. Disamping itu, pemerintah juga menerapkan beberapa kebijakan khusus yang sangat berpihak kepada petani berasnya<sup>184</sup>. Pertama adalah penyediaan lahan pertanian yang dapat digunakan oleh petani dan masyarakat miskin tanpa harus membayar sewa tanah, menjamin tingkat keuntungan petani padi dengan pembelian seluruh beras di pasar jika harga padi jatuh di bawah US \$ 0,09 per kg, pembebasan pajak penggunaan tanah bagi para petani miskin, serta melakukan pengawasan tingkat harga ekspor beras dan mengembangkan mekanisme yang melindungi para eksportir beras dari kebijakan dumping oleh eksportir negara lain. Pemerintah juga menyediakan fasilitas kredit kepada petani dan pedagang dengan tingkat suku bunga pinjaman hanya sebesar 3% setahun, sedangkan bagi BUMN yang melaksanakan kegiatan tersebut akan diberi bantuan dana oleh pemerintah sebesar 30% dari total modal kerjanya.

Dari paparan di atas, terlihat bahwa pada negara-negara eksportir beras, dukungan yang diberikan pemerintah khususnya kepada petani padi sangat besar sehingga para petani tertarik untuk meningkatkan produktivitas usaha taninya. Para petani juga memiliki posisi tawar yang kuat dalam mempengaruhi kebijakan perberasan yang dirumuskan oleh pemerintah. Kondisi ini dapat dikatakan berkebalikan dengan kondisi petani di Indonesia. Keberadaan petani di Indonesia seringkali hanya digunakan sebagai elemen yang dijadikan objek kepentingan politik. Akses petani terhadap politik untuk memperjuangkan kepentingan ekonomi petani, seperti untuk memperoleh/menguasai lahan usaha tani, mendapatkan jaminan terhadap keamanan pangan keluarga, jaminan terhadap harga yang menguntungkan, perlindungan dari persaingan yang tidak seimbang dengan negara maju atau perusahaan multi nasional, serta akses untuk mendapatkan pelayanan sosial seperti pendidikan dan kesehatan sangat sulit untuk dimiliki<sup>185</sup>.

---

<sup>184</sup> *Ibid*, h. 248-250.

<sup>185</sup> Siswono Yudo Husodo, *Membangun Kemandirian Pangan: Suatu Kebutuhan Bagi Indonesia, Negara Berpenduduk Banyak dengan Potensi Pangan yang Besar*, (Jakarta: PT. Tema Baru, 2004), h. 42.

Kondisi ini kemudian diperparah saat IMF masuk ke Indonesia. LoI yang diberikan sebagai resep untuk menyelesaikan krisis finansial di Indonesia memiliki efek samping diperlemahnya sektor pertanian dalam negeri dan posisi petani beras dalam negeri. Dihapuskannya berbagai subsidi pertanian seperti subsidi pupuk dan kredit murah bagi petani membuat tingkat insentif petani beras semakin rendah. Selain itu pengalihan penanganan pemberian kredit petani kepada bank swasta juga mempersulit petani dalam mencari pinjaman kredit murah yang akan digunakan sebagai modal kerjanya. Padahal sebelumnya pun secara rutin petani hampir selalu mengalami kesulitan dalam memperoleh penyaluran Kredit Ketahanan Pangan (KKP) sehingga mengakibatkan para petani mengalami kesulitan dalam membiayai usaha taninya<sup>186</sup>.

Dialihkannya penanganan kredit petani dari bank pemerintah kepada bank swasta membuat petani sulit memperoleh kredit, karena pada skema pemberian swasta pada umumnya memiliki persyaratan yang sangat rumit dalam memberikan kredit. Hal ini seakan menutup kemungkinan bagi para petani kecil dimana kredit dari bank swasta hanya memungkinkan bagi para petani besar yang memiliki lahan yang luas dan modal besar. Beberapa poin tersebut terasa sangat merugikan petani dimana petani Indonesia yang sebagian besar memiliki lahan yang sempit, masih menggunakan teknologi tradisional, dan dengan proteksi yang sangat minim dari pemerintah, harus berhadapan dengan petani luar negeri yang lahannya luas, dengan teknologi yang lebih maju, modern, produktif dan efisien, serta mendapat dukungan yang besar dari pemerintah masing-masing.

Dari paparan di atas terlihat bahwa kebijakan politik untuk pembangunan perekonomian yang cenderung terlalu mengikuti arus mekanisme pasar bebas dengan meminimalisir peran negara dalam alokasi sumber-sumber daya ekonomi terbukti sangat merugikan bagi petani. Namun sayangnya sampai saat ini, kebijakan pembangunan ekonomi yang bertujuan meningkatkan kemampuan daya beli rumah tangga petani yang merupakan bagian terbesar rakyat, belum merupakan strategi dari pembangunan ekonomi di Indonesia. Sumber-sumber daya ekonomi yang ada cenderung diprioritaskan pada sektor-sektor di perkotaan dan industri, sedangkan kebijakan ekonomi di pedesaan lebih diarahkan semata-

---

<sup>186</sup> Siswono Yudo Husodo, *Op. Cit.*, h. 41.

mata untuk peningkatan produksi, bukan untuk peningkatan nilai tambah dari kegiatan produksi tersebut<sup>187</sup>.

Lemahnya posisi petani di Indonesia tidaklah terlalu mengejutkan jika meninjau sejarah posisi petani di orde-orde sebelumnya. Pada masa Orde Lama, kehidupan organisasi-organisasi tani di Indonesia diwarnai dengan mobilisasi petani oleh partai-partai politik yang sarat dengan berbagai kepentingan yang mengarah pada perebutan popularitas partai-partai politik tersebut di kalangan petani. Pada masa transisi pemerintahan Orde Lama menuju Orde Baru, tepatnya pasca peristiwa Gerakan 30 September 1965, petani-petani yang menjadi basis massa Barisan Tani Indonesia/Partai Komunis Indonesia (BTI/PKI) menjadi korban politik yang mengenaskan. Pengalaman tersebut membuat petani menjadi trauma untuk membentuk ataupun bergabung dengan organisasi tani.

Pada era Orde Baru, pemerintah mengeluarkan kebijakan politik berupa penyederhanaan atas kehidupan organisasi sosial politik dan organisasi sosial kemasyarakatan. Tujuan kebijakan ini adalah untuk menciptakan stabilitas politik guna mendukung pembangunan ekonomi, dimana strategi utamanya adalah pengurangan jumlah partai politik dan organisasi massa/profesi melalui fusi/penggabungan. Saat ini di era reformasi meskipun iklim politik cukup kondusif bagi para petani untuk dapat membentuk organisasi petani yang kuat dan stabil, namun ternyata keberadaan organisasi semacam itu masih cukup sulit direalisasikan. Hal ini dikarenakan beberapa faktor seperti trauma sejarah yang dialami petani akibat pengalaman di masa pemerintahan sebelumnya, kondisi realitas kehidupan sehari-hari petani yang sebagian besar masih berada dalam kemiskinan, dan belum terlihatnya manfaat nyata dari organisasi petani tersebut<sup>188</sup>. Padahal keberadaan organisasi yang aktif dan stabil merupakan salah satu faktor penting untuk memperkuat posisi tawar petani dalam pembuatan kebijakan ekonomi di suatu negara, sebagaimana yang terjadi di negara-negara maju seperti Jepang dan Amerika Serikat, dimana petani di negara-negara tersebut memiliki kekuatan yang dapat mempengaruhi pembuatan kebijakan di dalam negerinya.

---

<sup>187</sup> *Ibid*, h. 43.

<sup>188</sup> *Ibid*, h. 45-47.

Cukup atau tidaknya dan kurang atau lebihnya ketersediaan pangan beras di dalam negeri sangat ditentukan oleh kebijakan yang diambil oleh pemerintahan yang berkuasa saat itu. Kebijakan juga mencerminkan sejauh mana sebuah negara menempatkan sumberdaya domestik yang dimilikinya. Ketika sebuah kebijakan mengabaikan faktor tersebut, maka sumberdaya domestik akan terabaikan dan bukan tidak mungkin lama kelamaan akan menuju kepunahan. Sebaliknya, jika kebijakan tersebut disusun dengan berdasarkan pada ketersediaan dan potensi sumber daya domestik yang dimiliki negara, maka sumber daya tersebut akan semakin berkembang.

### **III.3 Impor Beras: Untung Besar untuk Siapa?**

Jika dilihat dari penjelasan yang terdapat di bagian-bagian sebelumnya, terdapat beberapa pihak yang disinyalir mendapatkan keuntungan dari kebijakan impor pemerintah, baik dari pihak luar negeri maupun dalam negeri. Yang pertama, kebijakan impor beras pemerintah jelas menguntungkan bagi negara-negara eksportir beras termasuk para petani luar negeri. Indonesia merupakan negara besar yang berpenduduk banyak, lebih dari 200 juta. Hal ini menjadikan Indonesia sebagai sasaran empuk bagi para negara-negara yang memiliki produksi pangan surplus seperti AS, Kanada, Australia, untuk berlomba-lomba memasukkan berasnya ke Indonesia. Dengan adanya kebijakan impor yang diterapkan oleh pemerintah maka tentu saja negara-negara yang biasa mengekspor berasnya ke Indonesia seperti Thailand dan Vietnam akan mendapatkan keuntungan dari transaksi tersebut. Hal ini bisa dilihat dari jumlah ekspor beras dari kedua negara tersebut ke Indonesia yang secara umum menunjukkan peningkatan sejak tahun 2004 sampai dengan tahun 2010.

**Tabel 3.5 Jumlah Ekspor Beras Thailand dan Vietnam ke Indonesia  
Pasca LoI IMF**

Negara	Jumlah Ekspor Beras/Tahun (ton)						
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Thailand	129.421	90.402	171.740	456.158	111.061	219.643	277.305
Vietnam	81.400	98.300	339.800	1.169.429	142.622	216.862	300.000

Sumber: *Thai Rice Exporters Association*<sup>189</sup> dan *Vietnam General Administration on Custom*<sup>190</sup>

Selain itu produksi beras di negara eksportir tersebut akan terserap oleh pasar. Hal ini juga sangat menguntungkan karena umumnya beras yang beredar di pasar dunia merupakan beras residual/beras sisa dari negara-negara eksportir, dengan kata lain negara eksportir tersebut akan menggunakan produksi berasnya untuk memenuhi kebutuhan pangan beras dalam negerinya terlebih dahulu, dan jika ada sisa hasil produksi barulah dilempar ke pasar beras dunia. Inilah salah satu faktor yang menjadikan pasar beras dunia kerap bersifat tidak stabil karena jumlah beras yang beredar sangat dipengaruhi oleh kebutuhan dalam negeri di masing-masing negara eksportir beras.

Dari dalam negeri, aktor yang kerap disinyalir memperoleh untung dari kebijakan impor beras yang ditetapkan pemerintah adalah para pedagang swasta, importir beras, dan BULOG. BULOG sebagai lembaga yang diberikan tanggung jawab oleh pemerintah untuk melakukan pengadaan beras demi menjamin ketersediaan cadangan beras nasional lebih sering memilih opsi impor untuk memenuhi target cadangan beras yang ditetapkan daripada menyerap beras produksi dalam negeri. Sesungguhnya impor beras tidak akan diperlukan jika penyerapan gabah/beras yang dilakukan BULOG dapat memenuhi target. Namun seringkali target tersebut tidak tercapai. Misalnya pada tahun 2010, sampai dengan awal November BULOG baru berhasil menyerap beras sebanyak 1,9 juta

<sup>189</sup> Diakses dari [http://www.thairiceexporters.or.th/list\\_of\\_statistic.htm](http://www.thairiceexporters.or.th/list_of_statistic.htm) tanggal 2 Juni 2012 jam 08:55.

<sup>190</sup> Report on Vietnamese Rice Sector, Vietnam Trade Promotion Agency Export Promotion Centre, Diakses dari [http://www.aseankorea.org/files/upload/board/120/6/VIETNAMESE\\_RICE\\_SECTOR\\_2008.pdf](http://www.aseankorea.org/files/upload/board/120/6/VIETNAMESE_RICE_SECTOR_2008.pdf) tanggal 2 Juni 2012 jam 16:43.

ton dari target 3,2 juta ton beras atau setara dengan 59%<sup>191</sup>. Padahal pada tahun 2008 dan 2009 BULOG berhasil menyerap beras dalam negeri sebanyak 3,21 juta ton dan 3,63 juta ton.

Kegagalan BULOG dalam melakukan penyerapan beras umumnya disebabkan oleh harga beras dalam negeri yang tinggi, melebihi harga pembelian pemerintah (HPP) yang diatur dalam Inpres No. 7 tahun 2009. Meskipun BULOG sesungguhnya bisa tetap melakukan pembelian melalui jalur komersial, namun langkah ini akan mengakibatkan kerugian bagi BULOG sebagaimana pernah dialaminya di tahun 2009. Padahal kembali lagi, BULOG juga memiliki fungsi komersial sebagai Perum yang dituntut untuk menghasilkan keuntungan bagi negara. Kerugian yang dialami BULOG dapat berdampak negatif pada penilaian kinerja perusahaan. Kondisi inilah yang kemudian ditengarai menjadi latar belakang BULOG untuk melakukan impor beras untuk memenuhi jumlah cadangan beras nasional yang aman.

Di sisi lain, impor sendiri merupakan pilihan yang sangat menarik karena menjanjikan keuntungan yang tinggi. Hal ini dikarenakan harga beras di dalam negeri jauh lebih tinggi dibandingkan dengan harga beras di pasar dunia<sup>192</sup>. Sebagai contoh pada tahun 2010, harga beras impor sebesar US \$ 460 – US \$ 465 per ton untuk beras patahan 5-15%, di tingkat eceran domestik harga akan jatuh pada kisaran Rp. 5.000,- per kg. Sementara harga beras dalam negeri dengan patahan 20-25% di pasar domestik mencapai Rp. 6.000,- sampai Rp. 6.500,- per kg. Jadi, ada disparitas sebesar Rp. 1.000 – Rp. 1.500 per kg atau antara Rp. 6 triliun – Rp. 9 triliun untuk impor beras sebesar 600 ribu ton. Ini merupakan keuntungan yang sangat besar.

Menurut Stephen Coate dan Stephen Morris, kebijakan yang berasal dari kondisionalitas IMF atau Bank Dunia dapat bertahan sampai jangka panjang karena adanya mekanisme politik atau ekonomi yang memastikan kebijakan tersebut akan dipertahankan di masa mendatang. Dengan kata lain, jika sebuah negara memilih untuk mempertahankan kebijakan kondisionalitas untuk jangka panjang (pasca penerapan kondisionalitas berakhir), maka pemerintah di negara

---

<sup>191</sup> Khudori, “Logika Absurd Impor Beras”, dimuat dalam Koran *Tempo* pada tanggal 4 Desember 2010.

<sup>192</sup> Wawancara dengan Khudori, *Op. Cit.*

tersebut harus mendukung dengan mekanisme yang jelas untuk menjamin stabilisasi kebijakan tersebut. Dalam banyak kasus di negara-negara berkembang yang mendapatkan bantuan dari IMF atau Bank Dunia dengan syarat kebijakan kondisionalitas, umumnya kebijakan yang memberikan insentif besar bagi investor swasta lebih cenderung untuk dipertahankan meskipun kondisionalitas telah berakhir. Ini tidak hanya disebabkan faktor pentingnya investor swasta bagi perekonomian dan pembangunan negara, tapi juga karena kesediaan dan keinginan dari investor swasta untuk membayar kelompok kepentingan tertentu demi kelangsungan kebijakan yang menguntungkan mereka<sup>193</sup>.

Pasca LoI IMF berakhir di tahun 2003 dan pelunasan utang Indonesia kepada IMF di tahun 2006, pemerintah sesungguhnya memiliki kesempatan untuk melakukan koreksi terhadap kebijakan-kebijakan yang berasal dari kondisionalitas IMF, misalnya dengan menerapkan tarif impor yang jauh lebih besar daripada tarif saat ini dan mengubah status kelembagaan BULOG agar terjadi kejelasan fungsi dari BULOG. Ketiadaan koreksi kebijakan dan inkonsistensi kebijakan yang ada menunjukkan bahwa pemerintah memang lebih memilih untuk terlibat secara aktif dalam liberalisasi perdagangan beras. Sayangnya preferensi pemerintah terhadap liberalisasi tersebut tidak didukung dengan mekanisme kebijakan yang jelas dan persiapan sektor perberasan dalam negeri yang mencukupi. Pemerintah justru terlihat aktif mengurangi berbagai dukungan dan subsidi bagi pertanian beras sehingga mengakibatkan petani beras dalam negeri tidak dapat berkompetisi dengan petani beras luar negeri dari negara-negara maju dan eksportir beras.

Padahal sebagian besar harga pangan penting di pasar dunia, seperti beras, jagung, kedelai, dan gandum, mengalami distorsi harga akibat subsidi dan dukungan pemerintah yang sangat besar dari negara masing-masing. Realita ini juga sekaligus membuktikan bahwa harga beras di pasar dunia tidak bisa dijadikan sebagai satu-satunya tolak ukur dalam menentukan daya saing dan efisiensi produksi beras<sup>194</sup>. Sebuah studi menunjukkan bahwa bantuan subsidi

---

<sup>193</sup> Stephen Coate dan Stephen Morris, "Policy Conditionality", dalam Gustav Ranis, James Raymond Vreeland dan Stephen Kosack (Eds.), *Globalization and the Nation State: The Impact of the IMF and the World Bank*, (New York: Routledge, 2006), h. 48.

<sup>194</sup> Wawancara dengan Khudori, *Op. Cit.*

pemerintah yang diberikan untuk petani di negara-negara OECD mencapai 78%. Hal ini berkebalikan dengan kondisi di Indonesia, dimana 75% biaya dari usaha tani padi harus ditanggung sendiri oleh petani<sup>195</sup>.

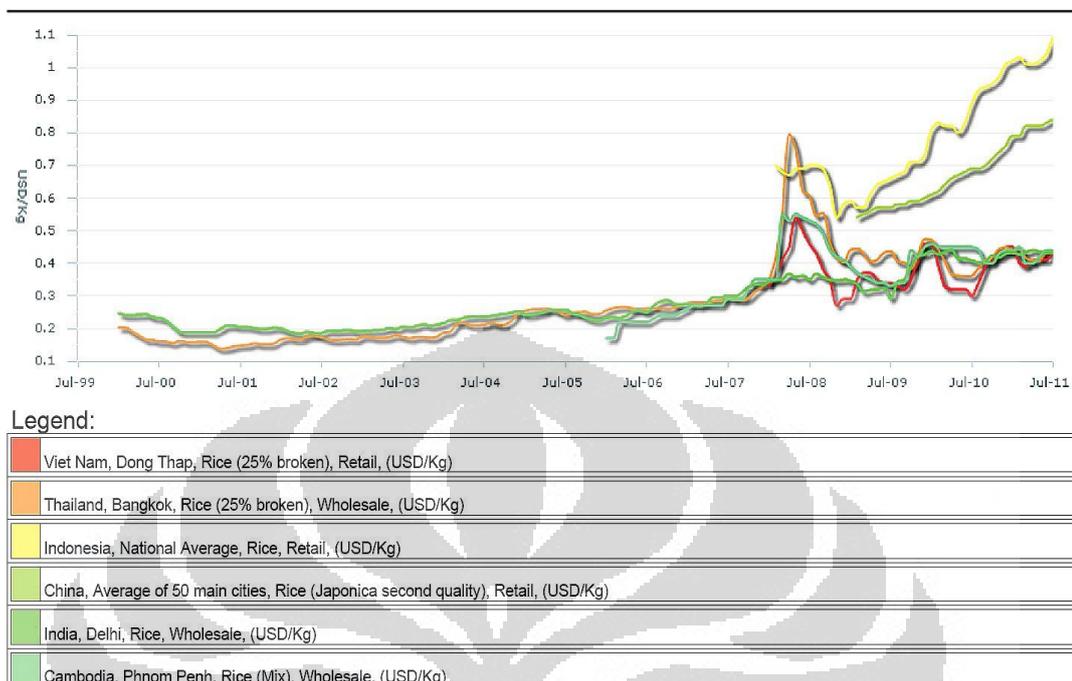
Data perkembangan harga beras di Indonesia menunjukkan tren yang terus meningkat dari tahun ke tahun. Bahkan jika dibandingkan dengan negara-negara importir beras seperti Thailand, China dan Vietnam, harga beras Indonesia adalah yang termahal. Berdasarkan data FAO, per Juni 2011 harga beras rata-rata di tingkat ritel di Indonesia mencapai US \$ 1,04/kg<sup>196</sup>. Pada saat yang sama harga di Manila, berdasarkan Metro Manila, hanya US \$ 0,69/kg. Di Bangladesh harga beras berdasarkan *National Average*, hanyalah US \$ 0,38/kg. Di China harga beras berdasarkan harga rata-rata di 50 kota untuk beras kualitas kedua pada tingkat ritel berada sedikit di bawah Indonesia yaitu US \$ 0,83/kg, sedangkan di Vietnam harga beras berdasarkan *Dong Thap*, retail hanya US \$ 0,41/kg. Sementara itu harga beras di Thailand sebagai negara yang mengekspor beras terbesar ke Indonesia, harga beras hanyalah sebesar US \$ 0,44/kg.

---

<sup>195</sup> M. Husein Sawit, "Perubahan Perdagangan Pangan Global dan Putaran Doha WTO: Implikasi Buat Indonesia", *Analisis Kebijakan Pertanian*, Vol. 6 No. 3, September 2008.

<sup>196</sup> Hari Susanto, "Politik Perberasan Nasional: Swasembada Vs Impor", Diakses dari <http://www.investor.co.id/home/politik-perberasan-nasional-swasembada-vs-impor/27334> pada tanggal 1 Juni 2012 jam 07:14.

**Gambar 3.3. Perbandingan Harga Beras di Berbagai Negara**



Sumber: Diolah dari FAO<sup>197</sup>

Salah satu tujuan dari dilakukannya impor beras adalah untuk stabilisasi harga beras di dalam negeri. Namun, dengan besarnya disparitas harga antara beras dalam negeri dengan beras impor, kebijakan impor justru akan menjatuhkan harga beras produksi dalam negeri dan akan merugikan petani beras dalam negeri. Kondisi ini memicu munculnya asumsi adanya rekayasa politik perberasan, dimana ada pihak-pihak tertentu yang menginginkan kondisi pasar dan harga beras dalam negeri tidak stabil sehingga kebijakan impor terasa masuk akal untuk dilakukan. Maka sudah selayaknya pemerintah mulai meninjau kembali kebijakan pangan secara umum termasuk kebijakan perberasan nasional khususnya yang terkait dengan kebijakan impor beras. Dengan melihat berbagai pengalaman dari negara lain yang memiliki kelebihan produksi beras, kebijakan perberasan sebaiknya bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan petani sekaligus melindungi kedaulatan pangan dan ekonomi negara, karena sebagaimana yang tercantum dalam pasal 33 UUD 1945, kedaulatan ekonomi seharusnya memang berada di tangan negara.

<sup>197</sup> Diakses dari <http://www.ipotnews.com/m/home.php> tanggal 1 Juni 2012 jam 07:19.

Dari paparan di atas, penyebab utama dari ketergantungan Indonesia terhadap beras impor sejak tahun 1997 dipengaruhi oleh dua faktor yaitu faktor eksternal dan faktor internal. Faktor eksternal tersebut sudah dimulai sejak adanya kebijakan utang luar negeri yang dilakukan pemerintahan Orde Baru hingga campur tangan IMF saat Indonesia menghadapi krisis ekonomi di tahun 1997. IMF sebagai rezim finansial internasional yang berideologikan pada neoliberalisme membawa sektor pertanian Indonesia khususnya komoditas beras jatuh ke dalam arus liberalisasi perdagangan internasional tanpa mampu berbuat banyak. Sementara itu, keberadaan WTO sebagai institusi perdagangan internasional juga berpengaruh dalam membentuk tatanan perdagangan dunia yang menuntut semua anggotanya untuk membuka pasar secara bebas.

Sedangkan faktor internal yang mempengaruhi ketergantungan negara terhadap impor beras adalah kurang terarahnya kebijakan pangan dan perberasan Indonesia, serta kecenderungan preferensi pemerintah kepada perdagangan bebas dan liberalisasi beras. Kondisi ini menimbulkan ketidakjelasan tugas dan fungsi dari berbagai lembaga negara yang terlibat dalam kebijakan perberasan dan minimnya persiapan dan dukungan pemerintah bagi sektor perberasan dalam negeri, sehingga membuka peluang bagi pihak-pihak tertentu untuk memanfaatkan kondisi yang ada untuk memperoleh keuntungan dari kebijakan impor beras tersebut.

Untuk menghadapi tekanan liberalisasi khususnya dalam sektor pangan dan perberasan, Indonesia perlu menerapkan mekanisme kebijakan yang solid dan terintegrasi antara satu kebijakan dengan yang lainnya. Langkah-langkah antisipatif yang dapat dilakukan pemerintah adalah pertama, melaksanakan pembangunan pertanian yang berbasis riset dan pengembangan agar teknologi produk pertanian meningkat, khususnya penelitian dan pengembangan untuk menciptakan varietas beras baru yang dapat meningkatkan produktivitas dan produksi beras sekaligus tahan terhadap berbagai hama dan perubahan iklim. Kedua, penguatan kelembagaan tata niaga komoditas beras dan pembentukan mekanisme pengawasan yang diperketat.

Pemerintah tetap merupakan aktor utama dalam pembangunan pertanian sektor perberasan. Peran pemerintah sangat diperlukan dalam penataan

mekanisme kebijakan seperti penghapusan tumpang tindih kepentingan antar instansi serta pembangunan yang dilakukan secara inheren yang melindungi petani produsen dan juga konsumen, melalui pembangunan infrastruktur dan penyediaan penyaluran kredit murah bagi petani. Selain itu pemerintah juga perlu meningkatkan keterlibatan petani dalam setiap proses pembentukan, implementasi, hasil/dampak, dan evaluasi kebijakan pangan dan perberasan.

Ke depan, kebijakan perberasan nasional juga sebaiknya bertujuan untuk mengurangi tingkat kemiskinan dan mencukupi gizi masyarakat sebagaimana yang diamanatkan dalam UU Pangan No. 7/1996. Dari segi teknis, pemerintah harus lebih mengembangkan kebijakan Raskin (beras miskin) sebagai kebijakan yang mendukung program diversifikasi pangan sekaligus untuk menurunkan tingkat konsumsi beras penduduk, dengan cara pemberian subsidi pangan yang sesuai dengan kebudayaan pangan lokal, bukan subsidi dalam bentuk beras semata. Langkah-langkah di atas, peningkatan peran pemerintah dalam memberikan dukungan dan subsidi bagi petani dan perdagangan beras dalam negeri serta pembentukan kebijakan yang berpihak pada kesejahteraan petani, merupakan strategi yang juga dijalankan di beberapa negara Asia seperti Korea Selatan dan juga Taiwan dimana kemudian terbukti kedua negara tersebut dapat mengambil untung dari proses globalisasi dan liberalisasi dunia tanpa harus menyerahkan kedaulatan pangan dan ekonominya kepada pasar.

## **BAB IV**

### **PENUTUP**

#### **IV.1 Kesimpulan**

Proses liberalisasi pertanian di Indonesia dimulai saat Indonesia secara resmi menjadi anggota WTO pada tanggal 1 Januari 1995. Secara sukarela Indonesia juga telah meratifikasi UU mengenai WTO melalui UU NO. 7 tahun 1994. Meskipun demikian, implementasi liberalisasi tersebut bukanlah hal yang mudah dalam pelaksanaannya. Liberalisasi pertanian khususnya di sektor perberasan justru mengalami percepatan dalam hal implementasi saat Indonesia mengalami krisis ekonomi pada tahun 1997 sebagai dampak dari krisis Asia yang berawal dari kejatuhan nilai Baht Thailand pada tanggal 2 Juli 1997. Krisis tersebut pada akhirnya membuat pemerintahan Indonesia yang saat itu berada di bawah kepemimpinan Soeharto harus meminta bantuan finansial kepada IMF untuk membantu menyelesaikan krisis ekonomi yang berkembang menjadi krisis sosial dan politik. Selama masa penyelesaian krisis itu pula (1997-2003), IMF telah melakukan tekanan terhadap pemerintah Indonesia untuk menerapkan kebijakan-kebijakan yang menjadi kondisionalitas pencairan pinjaman sebesar US \$ 43 miliar. Namun pasca tekanan IMF berakhir, pemerintah Indonesia justru terlihat tetap mengeluarkan kebijakan-kebijakan ekonomi yang berlandaskan pada neoliberalisme di berbagai sektor, salah satunya dalam sektor pertanian khususnya sektor perberasan.

Pada tanggal 31 Oktober 1997 pemerintah menandatangani LoI yang pertama dengan IMF. Penandatanganan LoI tersebut menjadi awal dari masuknya berbagai tekanan IMF yang merasuk ke dalam berbagai kebijakan perekonomian Indonesia yang dampaknya masih dapat dirasakan sampai saat ini. Selama berada di bawah tekanan IMF, pemerintah menandatangani 24 LoI yang berisi kebijakan penyesuaian IMF yang diyakini mampu menyelesaikan krisis yang dialami Indonesia. Secara garis besar kebijakan yang disyaratkan oleh IMF dalam kebijakan Indonesia meliputi berbagai deregulasi, privatisasi di berbagai sektor, dan penurunan tarif. Salah satu kebijakan yang ditekankan IMF dalam

rangkaian LoI-nya serta memberikan dampak yang cukup besar dalam kebijakan ekonomi Indonesia adalah liberalisasi pasar beras dalam negeri Indonesia.

Beras sendiri merupakan komoditas yang memiliki nilai strategis bagi Indonesia, merupakan pangan pokok bagi sebagian besar rakyat Indonesia sekaligus sektor yang banyak menyerap tenaga kerja. Nilai strategis beras tersebut menjadikannya tidak hanya sebagai komoditas ekonomi namun juga komoditas sosial politik, dimana ketersediaan dan kestabilan harga beras kerap dijadikan sebagai parameter keberhasilan bagi rezim pemerintahan yang berkuasa. Penerapan liberalisasi di sektor perberasan tersebut kemudian berdampak pada meningkatnya jumlah impor beras dan turunnya ekspor berbagai produk pertanian. Dalam jangka panjang, liberalisasi beras tersebut kemudian menjadikan Indonesia berubah menjadi salah satu negara importir beras terbesar di dunia dan memiliki ketergantungan yang cukup besar pada pasar beras dunia.

Secara umum terdapat tiga implikasi LoI IMF dalam sektor perberasan di Indonesia. Pertama adalah terbukanya pasar beras dalam negeri melalui liberalisasi perdagangan beras. Proses liberalisasi tersebut diawali saat penandatanganan LoI IMF tahun 2000 pada masa pemerintahan Habibie dimana untuk pertama kalinya dalam 30 tahun terakhir, pemerintah mengizinkan pihak swasta untuk melakukan impor beras. Kebijakan IMF tersebut kemudian juga berpengaruh dalam pembuatan kebijakan dalam negerinya karena sebagai tindak lanjut dari LoI tersebut pemerintah mengeluarkan SK Menperindag N0. 439/1998 yang membebaskan tarif masuk impor beras menjadi 0%. Kebijakan ini kemudian menyebabkan masuknya beras impor sebanyak 6 juta ton di tahun 1998 yang merupakan jumlah impor beras terbesar sepanjang sejarah perberasan Indonesia, dan 4,7 juta ton beras di tahun 1999.

Dampak LoI kedua dalam kebijakan perberasan Indonesia adalah privatisasi BULOG. BULOG awalnya merupakan lembaga pangan pemerintah yang bertanggung jawab pada stabilisasi harga pangan beras dan ketersediaan pangan dalam negeri. Proses privatisasi diawali dengan pencabutan monopoli BULOG terhadap berbagai komoditas pangan kecuali beras pada tahun 1998. Tekanan IMF kemudian membuat BULOG berubah menjadi Perum pada tahun 2003. Perubahan status BULOG dari LPND menjadi Perum membuat BULOG

memiliki dua fungsi yang bertentangan secara bersamaan yaitu fungsi sosial yang bertanggung jawab terhadap ketersediaan cadangan pangan beras dalam negeri, dan fungsi komersial untuk mencari keuntungan. Dalam pelaksanaannya, keberadaan kedua fungsi ini kerap membuat BULOG menjadi “serba salah” dalam merumuskan langkah kebijakan yang harus dilakukan, khususnya terkait pengadaan beras untuk stok cadangan beras nasional. Pelaksanaan fungsi sosial kerap membuat BULOG harus mengalami kerugian finansial sehingga berakibat pada penilaian buruknya kinerja BULOG. Namun pelaksanaan fungsi komersial akan berakibat pada keputusan yang diambil BULOG adalah keputusan bisnis yang hanya mendasarkan pada untung rugi, dimana BULOG kerap melakukan pengadaan beras melalui impor beras karena disparitas harga yang cukup besar antara beras dalam negeri dengan beras di pasar dunia.

Sedangkan implikasi ketiga dari penerapan LoI dalam kebijakan perberasan Indonesia adalah hilangnya subsidi pendanaan KLBI. KLBI yaitu kredit yang diberikan oleh Bank Indonesia untuk membantu program-program pemerintah, seperti pengadaan pangan oleh BULOG dan berbagai kredit murah bagi rakyat seperti KUD dan KUT. Hilangnya dana KLBI berakibat pada hilangnya berbagai kredit murah yang sebelumnya selalu diterima petani beras untuk membantu pelaksanaan usaha taninya dan bagi BULOG, hilangnya KLBI berarti BULOG tidak lagi mendapatkan subsidi untuk melakukan pengadaan beras bagi cadangan beras nasional, sehingga BULOG harus meminjam kredit dari bank komersial dengan dikenakan suku bunga komersial yang jauh lebih tinggi dibandingkan KLBI. Pengadaan beras bagi stok cadangan beras nasional melalui penyerapan beras dalam negeri merupakan salah satu cara efektif dalam stabilisasi harga beras dalam negeri. Kondisi ini lalu menjadi pendorong bagi BULOG untuk lebih mengutamakan impor dalam melakukan pengadaan beras dibandingkan dengan melakukan penyerapan beras dalam negeri.

Dalam menghadapi liberalisasi tersebut, pemerintah mengeluarkan kebijakan perberasan yaitu penetapan HPP (Harga Pembelian Pemerintah) yang besarnya diperbaharui secara berkala sesuai dengan perkembangan beras dunia, penerapan tarif bea masuk impor, dan pemberlakuan KIB (Ketentuan Impor Beras) yang melarang kegiatan impor beras saat sebulan sebelum panen

raya, selama panen raya, dan dua bulan sesudah panen raya. Namun dalam implementasinya, terdapat inkonsistensi dalam kebijakan tersebut khususnya terkait dengan penerapan tarif impor beras. Besaran tarif bea masuk impor yang ditetapkan pemerintah sangat kecil jika dibandingkan dengan batas maksimal besaran tarif yang masih diperbolehkan WTO, yaitu sebesar 30% dari maksimal 160%.

Inkonsistensi terlihat karena kebijakan penerapan tarif bea masuk impor ini kerap mengalami perubahan, mulai dari Rp. 430,- per kg beras pada tahun 2000, kemudian naik menjadi Rp. 550,- per September 2007, Rp. 450,- per Desember 2007, dan akhirnya tarif bea masuk impor justru dihapuskan menjadi Rp. 0,- per kg beras sejak tahun 2010. Ini menunjukkan keberpihakan pemerintah pada liberalisme perdagangan sekaligus minimnya dukungan pemerintah bagi petani beras dalam negeri. Kebijakan impor yang minim perlindungan petani ini mengakibatkan Indonesia bergantung pada beras impor untuk memenuhi stok cadangan beras nasionalnya dibandingkan mengandalkan pada produksi beras dalam negeri. Akibatnya, sampai saat ini Indonesia tidak pernah lepas dari impor beras dengan jumlah yang terus menunjukkan peningkatan.

Kebijakan impor yang dilakukan pemerintah Indonesia nyatanya tidak memberikan dampak positif bagi negara maupun sektor perberasan dalam negeri. Kebijakan impor tersebut justru lebih banyak memberi keuntungan pada negara eksportir beras termasuk petani beras luar negeri yang memiliki banyak kelebihan daya saing dibandingkan dengan petani dalam negeri, baik dari segi luas kepemilikan lahan, teknologi yang memadai, serta dukungan dari pemerintah terkait. Hal ini dapat dilihat dari tingkat ekspor beras dari negara Thailand dan Vietnam ke Indonesia yang cenderung terus menunjukkan peningkatan sejak tahun 2004-2010. Selain itu, di dalam negeri kebijakan impor hanya menguntungkan bagi importir swasta, pedagang beras besar, dan BULOG sebagai STE untuk impor beras dan pengadaan beras. Kondisi ini ditunjang dengan besarnya disparitas harga beras dalam negeri dengan beras luar negeri.

Pada tahun 2011, harga beras di Indonesia mencapai US \$ 1,04/kg. Padahal di saat yang sama harga beras di Vietnam hanya US \$ 0,41/kg, sedangkan harga beras di Thailand sebagai negara pengekspor beras terbesar ke

Indonesia, hanya sebesar US \$ 0,44/kg. Hal ini menimbulkan kecurigaan berbagai pihak akan adanya rekayasa politik yang mendukung harga beras dalam negeri tetap tinggi agar tindakan impor beras menjadi masuk akal.

Disisi lain, dari segi internasional Indonesia juga memiliki komitmen internasional terhadap WTO untuk membuka akses pasarnya sebesar minimum 70.000 ton beras setiap tahun sebagai salah satu komitmen terhadap kesepakatan AoA. Komitmen ini, ditambah dengan berbagai residu pelaksanaan LoI IMF yang masih dipertahankan sampai saat ini, serta ditunjang dengan kebijakan pangan dan perberasan pemerintah yang kurang solid dan konsisten, semakin membuka lebar pintu masuk pasar beras dalam negeri Indonesia dan meningkatkan ketergantungan Indonesia terhadap pasar beras dunia dan membawa pada berkurangnya otonomi dan kedaulatan pemerintah dalam sektor pangan beras.

#### **IV.2 Rekomendasi**

Dari berbagai paparan di bab-bab sebelumnya, nampaknya pemerintah perlu mengkaji lebih lanjut tentang kebijakan perberasan termasuk kebijakan impor beras pemerintah. Belajar dari strategi dan kebijakan pangan yang diterapkan di negara-negara maju dan negara-negara eksportir beras, pemerintah perlu mengembalikan kedaulatan ekonomi ke tangan negara dan meletakkan kesejahteraan petani sebagai tujuan dari pembuatan kebijakan perberasan Indonesia. Langkah-langkah yang dapat dilakukan pemerintah adalah pertama, penguatan kelembagaan tata niaga komoditas beras dan pembentukan mekanisme pengawasan yang diperketat. Langkah ini diperlukan untuk mendukung produksi beras dalam negeri sekaligus sebagai upaya untuk melindungi beras dalam negeri dari serbuan beras impor.

Selain itu diperlukan peran pemerintah dalam penataan mekanisme kebijakan seperti penghapusan tumpang tindih kepentingan antar instansi, sebagai pelaksana pembangunan khususnya pembangunan infrastruktur serta penyedia kredit murah bagi petani. Pemerintah juga perlu meningkatkan keterlibatan petani dalam setiap proses pembentukan kebijakan pangan dan perberasan. Ke depan, kebijakan perberasan nasional juga sebaiknya bertujuan untuk mengurangi

tingkat kemiskinan dan mencukupi gizi masyarakat sebagaimana yang diamanatkan dalam UU Pangan No. 7/1996. Dari segi teknis, pemerintah harus lebih mengembangkan kebijakan Raskin (beras miskin) sebagai kebijakan yang mendukung program diversifikasi pangan sekaligus untuk menurunkan tingkat konsumsi beras penduduk, dengan cara pemberian subsidi pangan yang sesuai dengan kebudayaan pangan lokal, bukan subsidi dalam bentuk beras semata.

Terakhir, jika melihat akar permasalahan dari liberalisasi perdagangan beras di Indonesia dan semakin meningkatnya impor beras dari tahun ke tahun adalah krisis finansial yang diakibatkan oleh lemahnya fondasi perekonomian Indonesia dan diikuti dengan utang luar negeri yang besar. Pengalaman dengan IMF selama tahun 1997-2003 menunjukkan bahwa utang luar negeri menjadikan posisi tawar Indonesia sangat lemah dalam merumuskan berbagai kebijakan strategis sehingga Indonesia mudah didikte berdasarkan kepentingan IMF. Untuk itu maka pemerintah harus membangun sektor perekonomian yang kuat melalui investasi di sektor-sektor produktif yang lebih memiliki daya tahan serta melepaskan diri dari ketergantungan terhadap utang luar negeri agar negara memiliki kedaulatan penuh dalam merumuskan berbagai kebijakan strategis.

## DAFTAR PUSTAKA

### Buku:

- Ali, Fachry dan Bustanil Arifin. *Kumpulan Makalah Bustanil Arifin 70 Tahun*. Jakarta: Penerbit Pustaka Sinar Harapan. 1995.
- Anderson, Kym, et. al. Randy Stinger, Erwidodo and Tubagus Feridhanusetyawan (eds.). *Indonesia in A Reforming World Economy: Effects on Agriculture, Trade and the Environment*. Adelaide: University of Adelaide Press. 2009.
- Arifin, Sjamsul, Wibisono, Charles P.R. Joseph, Shinta Sudrajat (Ed.). *IMF dan Stabilitas Keuangan Internasional: Suatu Tinjauan Kritis*. Jakarta: PT. Elex Media Komputindo. 2004.
- Craig, Davud dan Doug Porter. *Development Beyond Neoliberalism? Governance, Poverty Reduction, and Political Economy*. New York: Routledge. 2006.
- Creswell, John W. *Research Design: Qualitative & Quantitative Approaches*. diterjemahkan oleh Angkatan III & IV KIK-UI dengan judul *Desain Penelitian, Pendekatan Kualitatif & Kuantitatif*. Jakarta: KIK Press. 2002.
- Djafar, Zainuddin. *Rethinking the Indonesian Crisis*. Jakarta: PT. Dunia Pustaka Jaya. 2006.
- Eby Hara, Abubakar. *Pengantar Analisis Politik Luar Negeri: Dari Realisme Sampai Konstruktivisme*. Bandung: Penerbit Nuansa. 2011.
- Gilpin, Robert. *Global Political Economy: Understanding the International Economic Order*. New Jersey: Princeton University Press. 2001.
- Hadi, Syamsul, et al. *Strategi Pembangunan Indonesia Pasca IMF (Ed.1)*. Jakarta: PT. Granit. 2004.
- Hadiwinata, Bob Sugeng. *Politik Bisnis Internasional*. Yogyakarta: Penerbit Kanisius. 2002.
- Harinowo, Cyrillus. *IMF: Penanganan Krisis & Indonesia Pasca IMF*. Jakarta: PT. Gramedia Pustaka. 2004.

- Harvey, David. *A Brief History of Neoliberalism*. New York: Oxford University Press. 2005.
- Husodo, Siswono Yudo. *Membangun Kemandirian Pangan: Suatu Kebutuhan Bagi Indonesia, Negara Berpenduduk Banyak dengan Potensi Pangan yang Besar*. Jakarta: PT. Tema Baru. 2004.
- Keohane, Robert O and Joseph S. Nye. *Power and Interdependence*. Boston: Little Brown. 2001.
- Khudori. *Ironi Negeri Beras*. Yogyakarta: Insist Press. 2008.
- Krasner, Stephen D. *International Regimes*. New York: Cornell University Press. 1983.
- Kurki, Dunne T., Kurki M., and Smith S. (2nd ed.). *International Relations Theory: Discipline and Diversity*. New York: Oxford University Press. 2010.
- Maeswara, Garda. *Biografi Politik Susilo Bambang Yudhoyono*. Yogyakarta: Penerbit Narasi. 2009.
- Milner, Helen V. dan Robert O. Keohane. *Internationalization and Domestic Politic*. Cambridge: Cambridge University Press. 1999.
- Paasch, Armin (ed.), Frank Garbers, dan Thomas Hirsch. *Kebijakan Perdagangan dan Kelaparan: Dampak Liberalisasi Perdagangan Terhadap Hak Atas Pangan Komunitas Petani di Ghana, Honduras dan Indonesia*. Switzerland: Ecumenical Advocacy Alliance. 2007.
- Peet, Richard. *Unholy Trinity: the IMF, World Bank, and WTO* (2nd Ed.). London: Zed Book. 2003.
- Ranis, Gustav, James Raymond Vreeland dan Stephen Kosack (Eds.). *Globalization and the Nation State: The Impact of the IMF and the World Bank*. New York: Routledge. 2006.
- Robinson, Richard and Vedi R Hadiz. *Reorganising power in Indonesia: The Politics of Oligarchy in an Age of Markets*. London: Routledge. 2004.

- Sachs, Jeffrey D. and Susan M. Collins. *Developing Country Debt and Economic Performance: Country Studies – Indonesia, Korea, Philippines, Turkey*. Chicago: The University of Chicago Press. 1989.
- Sawit, M. Husein. *Bulog dalam Perjanjian Pertanian WTO: Apa, Mengapa dan Bagaimana*. Jakarta: Puslitbang Perum Bulog. 2004.
- Setiawan, Bonnie. *Menggugat Globalisasi*. Jakarta: INFID dan IGI. 2001.
- Semiawan, Conny. *Metode Penelitian Kualitatif*. Bandung: Remaja Rosdakarya. 2004
- Simanungkalit, Salomo (ed.). *Indonesia dalam Krisis 1997-2002*. Jakarta: Penerbit Kompas. 2002.
- Smith, Steve, Amelia Hadfield, Tim Dunne (Ed.). *Foreign Policy: Theories, Actors, Cases*. New York: Oxford University Press. 2008.
- Thirkell-White, Ben. *The IMF and the Politics of Financial Globalization: From the Asian Crisis to a New International Financial Architecture?*. New York: Palgrave Macmillan. 2005.
- Viotti, Paul R. dan Mark V. Kauppi. *International Relations Theory 4th Edition*. New York : Pearson Education. 2010.
- Winarno, Budi. *Kebijakan Publik: Teori, Proses, dan Studi Kasus*. Yogyakarta: CAPS. 2011.
- Wolf, Martin. *Globalisasi: Jalan Menuju Kesejahteraan*. Jakarta: Freedom Institute. 2007.

### **Jurnal**

- Ang Kheng Leong, Benedict. "Indonesian Foreign Policy: Change and Continuity Amidst A Changing Environment". *Journal of the Singapore Armed Forces*. Vol. 24, No. 2. Singapore: April-June 1998.
- Lindblad, J. Thomas. "Survey of Recent Development". *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, Vol. 33, No. 3, Desember 1997, Indonesian Project the Australian University, 1997.

Milner, Helen V., "The Political Economy of International Trade", dalam *Annual Reviews Political Science*. Vol. 2, No. 1. New York: June 1999. h. 91-114.

Sawit, M. Husein. "Usulan Kebijakan Beras dari Bank Dunia: Resep yang Keliru". *Jurnal Analisis Kebijakan Pertanian*. Vol. 5, No. 3. September 2007. h. 193-212.

\_\_\_\_\_. "Perubahan Perdagangan Pangan Global dan Putaran Doha WTO: Implikasi Buat Indonesia". *Analisis Kebijakan Pertanian*. Vol. 6 No. 3, September 2008.

Surono, Sulastri. Kondisi Perberasan dan Kebijakan Perdagangan Beras di Indonesia. *Jurnal Kebijakan Ekonomi*. Vol. 2, No. 2. Desember 2006. h. 183-196.

Tiawon, Harin. "Simulasi Kebijakan Liberalisasi Perdagangan Terhadap Komoditas Beras". *Jurnal Industri dan Perkotaan* Volume XIII No. 24, Agustus 2009.

#### **Koran:**

Khudori. *Haruskah Memanen Beras di Pasar?*. Koran Jakarta, 13 Juni 2011.

Khudori, *Logika Absurd Impor Beras*, dimuat dalam Koran Tempo pada tanggal 4 Desember 2010.

#### **Working Paper**

Chowdury, Nuimuddin, Nasir Farid, dan Devesh Roy, *Food Policy Liberalization in Bangladesh: How the Government and the Market Delivered?*, International Food Policy Research Institute dan Bangladesh Rice Foundation, Maret 2006.

FAO. "Rice Market Monitor". Vol. IX, Issue no. 1, March 2006.

OECD. *Evaluation of Agricultural Policy Reforms in the United States*. Paris: OECD Publishing. 2011.

Orden, David, et al. *Agricultural Producer Support Estimates for Developing Countries: Measurement Issues and Evidence from India, Indonesia,*

*China, and Vietnam*. International Food Policy Research Institute.  
Washington, DC: USA. 2007.

Sharma, Devinder. *Trade Liberalization in Agriculture: Lessons from the First 10 Years of WTO*. APRODEV, Brussels dan German NGO Forum Environment and Development. h. 5-34.

Wagner, Patrick. *Why Would States That Are Self Interested Cooperate In International Regimes?*. Munich: GRIN Publishing GmbH, 2004.

Min-Hsien Yang and David Blandford. *Asian Rice Policies and WTO Commitments on Domestic Support Under Existing and Proposed Doha Round Provisions*. Paper for presentation at the Agricultural & Applied Economics Association's 2011 AAEA & NAREA Joint annual Meeting, Pittsburgh, Pennsylvania, July 24-26, 2011.

Zolin, M. Bruna and Bernadette Andreosso-O'Callaghan. "Rice Price Volatility: A Dilemma for Public Policies In Asia and Europe?". Working Papers Department of Economics Ca' Foscari University of Venice, No. 21/WP/2010.

\_\_\_\_\_. *Integrated Assessment of the Impact of Trade Liberalization: A Country Study on the Indonesian Rice Sector*. United Nations Environment Programme. 2005.

#### **Wawancara:**

Wawancara dengan Direktur Jenderal Pengolahan dan Pemasaran Hasil Pertanian, Kementerian Pertanian RI, Dr. Ir. Zaenal Bachrudin, MSc, 2 April 2012 di Jakarta.

Wawancara dengan Khudori tanggal 29 Mei 2012 di Jakarta.

#### **Sumber Elektronik:**

Djiwandono, J. Soedradjad. *Permasalahan BLBI*. Diakses dari  
[http://www.pacific.net.id/pakar/sj/permasalahan\\_blibi2.html](http://www.pacific.net.id/pakar/sj/permasalahan_blibi2.html) tanggal 10 Juni 2012 jam 22:13.

<http://www.bappenas.go.id/>

<http://www.bi.go.id/>

<http://www.bps.go.id/>

<http://www.bulog.co.id/>

<http://www.depdagri.go.id/>

<http://www.imf.org/>

<http://www.ews.kemendag.go.id>

<http://www.kemenperin.go.id/>

<http://www.menpan.go.id>

<http://www.presidentri.go.id/>

<http://pse.litbang.deptan.go.id/>

<http://www.setneg.go.id>

<http://wto.org>

Jusmaliani. *Evaluasi Terhadap Letter of Intent antara Pemerintah dan IMF.*

Diakses dari

<http://elib.pdii.lipi.go.id/katalog/index.php/searchkatalog/downloadDatabyId/2224/2225.pdf> tanggal 23 Maret 2012 jam 09:34.

Kwik Kian Gie. *Pengakuan Seorang yang Naif dan Keliru.* Diakses dari

<http://perpustakaan.bappenas.go.id/lontar/opac/themes/bappenas4/templateCari.jsp?kategori=&tipekoleksi=&query=pengakuan+seorang+yang+naif+dan+keliru&lokasi=lokal&submit=search> pada tanggal 19 April 2012 jam 16:30.

Rice Market Monitor, Volume XII, Issue No. 4, Desember 2009, Diakses dari

[http://www.fao.org/es/ESC/en/15/70/highlight\\_71.html](http://www.fao.org/es/ESC/en/15/70/highlight_71.html) 15 Mei 2012 jam 07:44.

Rice Market Monitor, Volume XII, Issue No. 4, Desember 2009, Diakses dari

[http://www.fao.org/es/ESC/en/15/70/highlight\\_71.html](http://www.fao.org/es/ESC/en/15/70/highlight_71.html) pada tanggal 15 Mei 2012 jam 07:50.

Sawit, M. Husein. *Indonesia Dalam Tatanan Perubahan Perdagangan Beras*

*Dunia*. Diakses dari

[http://www.bulog.co.id/old\\_website/data/doc/20070321Artikel-Husein\\_Sawit.pdf](http://www.bulog.co.id/old_website/data/doc/20070321Artikel-Husein_Sawit.pdf) tanggal 11 Mei 2012 jam 23:18.

Sidik, Mulyo. *Indonesia Rice Policy in View of Trade Liberalization*.

Dipresentasikan pada FAO Rice Conference tanggal 12-13 Februari 2004

di Rome, Italy, Diakses dari <http://www.fao.org/rice2004/en/pdf/sidik.pdf> tanggal 31 Mei 2012 jam 02:00.

Simatupang, Pantjar. *Harga Dasar Gabah*. Diakses dari

<http://www.litbang.deptan.go.id/artikel/one/1/pdf/Harga%20Dasar%20Gabah.pdf> tanggal 23 Maret 2012 jam 18:53.

Supadi dan Sumedi. *Tinjauan Umum Kebijakan Kredit Pertanian*. ICASERD

Working Paper no. 25, Januari 2004, Diakses dari

[http://pse.litbang.deptan.go.id/ind/pdffiles/WP\\_25\\_2004.pdf](http://pse.litbang.deptan.go.id/ind/pdffiles/WP_25_2004.pdf) tanggal 23 Maret 2012 jam 10:15.

Supriyanto, Agustinus. *Re-evaluasi dan Masa Depan Hubungan Indonesia dan*

*IMF*. Diakses dari <http://www.i->

[lib.ugm.ac.id/jurnalmimbarhukum/download.php?dataId=2569](http://www.i-lib.ugm.ac.id/jurnalmimbarhukum/download.php?dataId=2569) pada tanggal 10 November 2011 jam 11:54.

Susanto, Hari. *Politik Perberasan Nasional: Swasembada Vs Impor*. Diakses dari

<http://www.investor.co.id/home/politik-perberasan-nasional-swasembada-vs-impor/27334> pada tanggal 1 Juni 2012 jam 07:14.

\_\_\_\_\_. *Laporan Bulanan Data Sosial Ekonomi* Edisi 16, September 2011.

Diakses dari [http://www.bps.go.id/download\\_file/IP\\_September\\_2011.pdf](http://www.bps.go.id/download_file/IP_September_2011.pdf) tanggal 6 Oktober 2011 jam 14:08.

## LAMPIRAN

- I. Wawancara dengan Direktur Jenderal Pengolahan dan Pemasaran Hasil Pertanian, Kementerian Pertanian RI, Dr. Zaenal Bachrudin, MSc, tanggal 2 April 2012 di Jakarta

Tanya (T) : Indonesia saat ini sulit terlepas dari ketergantungan terhadap impor beras, menurut Bapak mengapa bisa demikian?

Jawab (J) : Pertama-tama harus dijelaskan dulu prinsip untuk impor beras tersebut ada dua yaitu pertama, beras untuk kelas medium. Ada kebijakan untuk beras jenis ini untuk diimpor, tetapi yang boleh mengimpor hanya BULOG, dan itupun kondisional sekali. Keputusan untuk impor sendiri diputuskan dalam rapat pleno dengan Menko Perekonomian dengan melibatkan berbagai lembaga terkait seperti Kemtan, Kementerian Perdagangan, BULOG, Kementerian Sosial, dan lainnya. Dalam rapat ini juga termasuk diputuskan jika kita harus mengimpor, kapan dan berapa jumlah yang harus diimpor. Kedua, beras jenis tertentu, misalnya beras Japonica, beras Basmati, beras untuk kesehatan, dan lain-lain. Beras ini dapat diimpor oleh siapa saja selama memenuhi syarat yang ditetapkan pemerintah. Prinsip dasar untuk mengimpor beras adalah jika cadangan beras kita dibawah yang seharusnya. Tetapi kebanyakan pemerintah mengimpor beras untuk tindakan berjaga-jaga, yaitu bila cadangan BULOG tidak mencukupi.

T : Siapa yang memiliki wewenang atau pengaruh terbesar dalam pengambilan kebijakan impor atau tidak?

J : Pengaruh terbesar berada pada BULOG sebagai lembaga pengelola cadangan beras nasional. Salah satu indikasi bahwa pemerintah harus melakukan impor juga apabila harga beras dunia terus menunjukkan peningkatan. Untuk volume beras yang diimpor, itu tergantung dari pembelian beras di dalam negeri, APBN BULOG, kondisi pasar internasional, dan lain-lain.

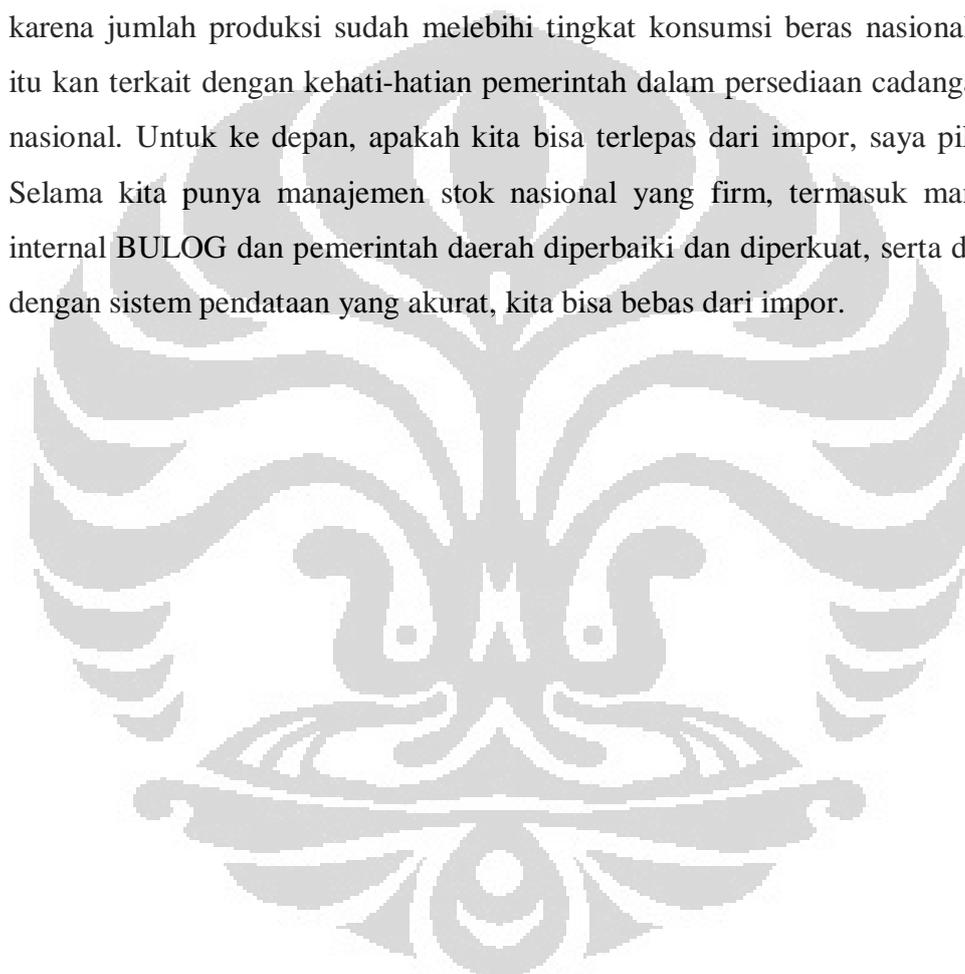
T : Proteksi apa saja yang diberikan pemerintah terhadap petani?

J : Pertama adalah HPP, sebagai langkah untuk mengamankan pendapatan petani. HPP ini juga bermanfaat untuk advokasi petani agar petani tidak dirugikan dan mendapatkan insentif yang sesuai. Kedua, mekanisme ketat bagi impor beras,

yaitu melalui pengawasan dari pemerintah, DPR, dan Dewan Ketahanan Pangan. Ketiga adalah penerapan KIB (Kebijakan Impor Beras), sedangkan yang keempat adalah penetapan bea masuk untuk impor yang diatur melalui peraturan Menteri Perdagangan.

T : Ke depan, apakah Indonesia bisa kembali berswasembada beras dan terbebas dari impor?

J : Jika dilihat dari sefi produksi, kita sudah mencapai swasembada beras saat ini, karena jumlah produksi sudah melebihi tingkat konsumsi beras nasional. Impor itu kan terkait dengan kehati-hatian pemerintah dalam persediaan cadangan beras nasional. Untuk ke depan, apakah kita bisa terlepas dari impor, saya pikir bisa. Selama kita punya manajemen stok nasional yang firm, termasuk manajemen internal BULOG dan pemerintah daerah diperbaiki dan diperkuat, serta didukung dengan sistem pendataan yang akurat, kita bisa bebas dari impor.



II. Wawancara dengan Khudori, Pengamat Pertanian, pada tanggal 29 Mei 2012 di Jakarta.

Tanya (T) : Mengapa kita tidak bisa terlepas dari impor beras?

Jawab (J) : Kondisi ini diakibatkan oleh perubahan saat kita menunjuk IMF sebagai penyembuh krisis ekonomi, yang kemudian membawa banyak konsekuensi bagi negara. Konsekuensi tersebut yaitu perubahan di pasar dalam negeri yang menjadi lebih terbuka, perubahan di sektor pendanaan/subsidi, dan lainnya. Meskipun pemerintah kemudian sudah melakukan koreksi kebijakan tapi tetap masih jauh dari sempurna, residu-residu dari IMF masih ada. Misalnya dari segi pasar, Indonesia tidak bisa melakukan penyesuaian dengan perubahan yang sangat radikal, seperti hilangnya monopoli BULOG, pelepasan semua komoditas ke pasar, penurunan tarif impor jadi 0%.

T : Tetapi pemerintah kan sebetulnya sadar jika ada konsekuensi yang cukup berat dari IMF, tapi tetap minta bantuan kepada IMF?

J : Itu karena tidak ada pilihan lain menurut saya. Negara-negara maju yang menjadi donor juga banyak mensyaratkan kerjasama dengan IMF jika kita ingin mendapatkan bantuan dari mereka.

T : Pasca LoI IMF tersebut, kita sesungguhnya sudah bebas dari IMF. Tapi kebijakan pemerintah terkesan masih mengikuti kondisionalitas saat IMF, apakah ada pengaruh dari IMF?

J : Secara langsung memang tidak ada, tapi berbagai kebijakan yang terjadi akibat LoI tersebut kan tidak berubah sampai sekarang, misalnya liberalisasi pangan, air, listrik, dan lain-lain. Tetapi menurut saya meskipun IMF tidak langsung ikut campur, ada agen-agen, termasuk sesama lembaga internasional yang membawa misi serupa dengan IMF, seperti Bank Dunia dan WTO.

T : Bagaimana dampak LoI tersebut kepada BULOG?

J : Pengaruhnya adalah tindakan BULOG yang harus memilih diantara dua fungsi, sosial dan bisnis. Dalam dua tahun terakhir (2010-2011) kinerja BULOG sangat mengecewakan, terutama dalam hal menyerap beras dalam negeri. Pertimbangannya menurut saya lebih banyak ke bisnis. Mungkin ini diakibatkan oleh pengalaman BULOG di tahun 2009 yang mengalami kerugian hingga Rp 200

milliar akibat BULOG agresif melakukan pembelian lewat jalur komersial. Tahun 2010 BULOG bahkan beralasan tidak bisa menyerap beras karena harga HPP jauh lebih rendah dibandingkan harga pasar. Hal itu berakibat impor beras tahun itu naik menjadi 1,9 juta ton. Alasan lain dari BULOG adalah tidak ada panen akibat perubahan cuaca. Padahal jika merujuk data BPS, kita over produksi beras. Hal ini jadi menimbulkan kecurigaan terhadap motivasi BULOG dalam melakukan impor.

T : Apakah ada peluang BULOG berubah kembali statusnya menjadi bentuk lain?

J : Bisa, itu tergantung political will dari pemerintah dan DPR. Jika dalam bentuk Perum seperti saat ini, kinerja BULOG ditentukan berdasarkan berapa banyak dia menyetor keuntungan bagi negara, bukan pada keberhasilannya dalam menyerap beras dalam negeri. Padahal, sebagian besar pangan penting di dunia harganya terdistorsi oleh berbagai subsidi dari pemerintah masing-masing. Sementara di Indonesia, 75% usaha tani padi harus ditanggung oleh petani. Ini kan membuktikan bahwa harga beras duni tidak dapat dijadikan patokan untuk menentukan daya saing dan efisiensi.

T : Tapi pemerintah kan seakan tidak menunjukkan perubahan dalam hal kebijakan, ataupun perlindungan kepada petani. Sebenarnya ini karena pemerintah tidak mampu atau tidak mampu?

J : Saya cenderung bilang tidak mau. Pasalnya, di negara maju seperti AS, Eropa, Malaysia, yang sektor industrinya sudah maju tidak serta merta meninggalkan sektor pertaniannya. Indikasinya adalah dari pendanaan yang diberikan negara. Di Korea Selatan, Kementerian Pertanian disana dananya sekitar 2% dari APBN, di Indonesia saat ini APBN Kementerian Pertanian sekitar 17 trilliun, itu hanya 0,0...persen. Ini menunjukkan perhatian yang kurang dari pemerintah. Padahal pasar pangan dunia masih menjadi ajang spekulasi sehingga sangat tidak stabil.