



## Uraian Diskusi Keadilan Ekonomi IGJ /Edisi Mei/III/2018

### Menyoal Kebijakan Pangan di Indonesia

**P**roblematik impor pangan di Indonesia sangat kompleks, tidak hanya disebabkan perjanjian internasional yang mengikat Indonesia baik Bilateral, Regional maupun Multilateral. Melainkan, tata kelola niaga impor dalam negeri juga menemukan masalah yang serius. Terlebih, ketika pada Maret 2018 lalu adanya laporan Badan Pengawas Keuangan (BPK) yang dituangkan dalam IHPS II 2017 telah menemukan 10 kesalahan dalam tata niaga impor pangan di Indonesia. Kemudian, muncul pertanyaan bagaimana sebenarnya tata niaga impor pangan di Indonesia? Mengapa banyak kesalahan yang terjadi dalam tata niaga impor pangan? Dan apakah hal itu juga yang mengakibatkan pemerintah rutin melakukan impor pangan, padahal kebutuhan domestik dalam keadaan surplus? Apakah ada intervensi dari internasional?.

Hal ini yang coba dijawab oleh Ahmad Heri Firdaus sebagai Peneliti INDEF dalam seri diskusi keadilan ekonomi yang dilaksanakan pada Rabu, 9 Mei 2018 lalu dan secara rutinitas dilakukan oleh Indonesia for Global Justice (IGJ).

#### **Neraca Perdagangan Sektor Pertanian Defisit**

Neraca perdagangan untuk sektor pertanian sudah mengalami defisit dari tahun 2007 dan terus mengalami defisit yang semakin parah (Lihat Gambar 1). Tercatat, pada 2007 yang banyak menyumbang defisit adalah impor buah-buahan. Saat itu, buah-buahan dan sayuran langsung naik drastis. Jadi, sama saja devisa negara kita terbuang-buang sia-sia oleh impor pertanian ini. Jadi defisit nya ini istiqomah kalau saya bilang. Karena tidak ada perbaikan malah justru cenderung semakin parah, nah nanti kaitannya apakah ada rent seeker atau

ada disparitas harga domestik internasional. Kemudian kalau kita lihat pertumbuhan ekspor maupun impor, di sektor pertanian itu pertumbuhan impor produk pertanian jauh lebih tinggi peningkatannya khususnya pada 2-3 tahun terakhir dari -17,75 terus naik langsung sampai -18,71 (*Lihat Gambar 2*). Jadi, pada situasi tertentu impor pangan lonjakannya cukup tinggi. Sementara kalau kita lihat ekspornya hanya begitu-begitu saja.

Gambar. 1



Dok. PPT Ahmad Heri Firdaus, INDEF, 2018

## Negara Importir Sulit Mengendalikan Inflasi

Terdapat korelasi antara pengendalian harga domestik kaitannya dengan impor pangan. Jadi, negara yang banyak impor pangan nya, itu lebih sukses atau tidak sih dalam mengendalikan harga domestik nya?. Ternyata, kalau kita lihat dari segi makro nya terkait inflasi di Thailand (*Lihat Gambar 3*) itu lebih mudah terkendali ketimbang Indonesia yang lebih fluktuatif, disebabkan gejolak retail food (*Lihat Gambar 4*). Kemudian, stabilitas nilai tukar Thailand, saya bandingkan dengan Thailand karena pangan nya terbilang sukses.

Thailand lebih kuat dalam men-stabilkan nilai tukar mata uang nya atas dollar bahkan mengalami apresiasi dalam beberapa tahun tertentu. Sebaliknya, Indonesia justru semakin rentan terhadap gejolak nilai tukar bahkan kini sampai Rp. 14.000 per dollar lebih. Salah satu penyebab nya, tentu saja dari permintaan impor bahan pangan. Jadi, negara eksportir pangan cenderung lebih mampu mengendalikan inflasi pangan serta nilai tukar nya. Kalau kita lihat data Food Price Index relatif stabil, hanya ada tahun tertentu yang naik, dan di sisi lain nilai tukar nya juga stabil karena berusaha membangun pertanian nya katakanlah dengan peningkatan ekspor pertanian nya. Sehingga, dia bisa mampu meredam gejolak harga di dalam negeri. Inflasi pangan nya rendah, dan nilai tukar nya stabil.

Gambar 2

## Pertumbuhan Perdagangan Produk Pertanian



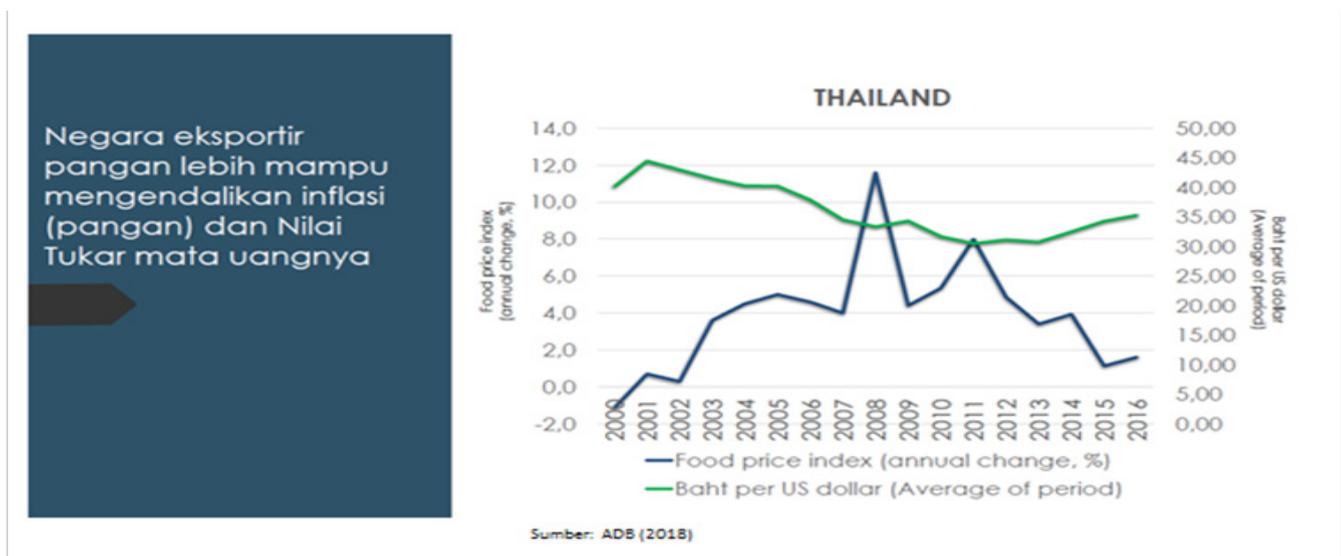
Sumber: SEKI, Bank Indonesia (2018)

Dok. PPT Ahmad Heri Firdaus, INDEF, 2018

Sebaliknya, dengan Indonesia sudah bisa dibilang negara importir karena data awal kita sudah defisit sektor pertaniannya (Lihat Gambar 5). Meskipun, tidak sepanjang tahun Indonesia impor pangan, seperti beras, atau komoditas utama lainnya, tapi secara agregat pertanian kita sudah defisit perdagangan. Nah, ini mengenai beras ada sepuluh negara terbesar dengan nilai ekspor dan impor. Untuk ekspor terbesar Thailand menempati posisi kedua, namun Indonesia yang katanya negara agraris dan seterusnya, tapi kita masuk 10 besar negara importir.

Kalau kita lihat data laporan dari FAO (Food Agriculture Organization) itu ada sekitar 50 komoditas pertanian dan perkebunan yang kita masuk top ten. Indonesia sebetulnya punya produksi-produksi yang masuk top ten. Dan sebenarnya kita mampu memproduksi sendiri sektor pertanian dan menjadikan negara daulat pangan. Pertanyaannya, produk pertaniannya itu apakah tersalurkan di pasar dalam negeri atau di ekspor. Nah, kalau di ekspor, tapi ternyata impor nya kok jauh lebih tinggi.

Gambar. 3



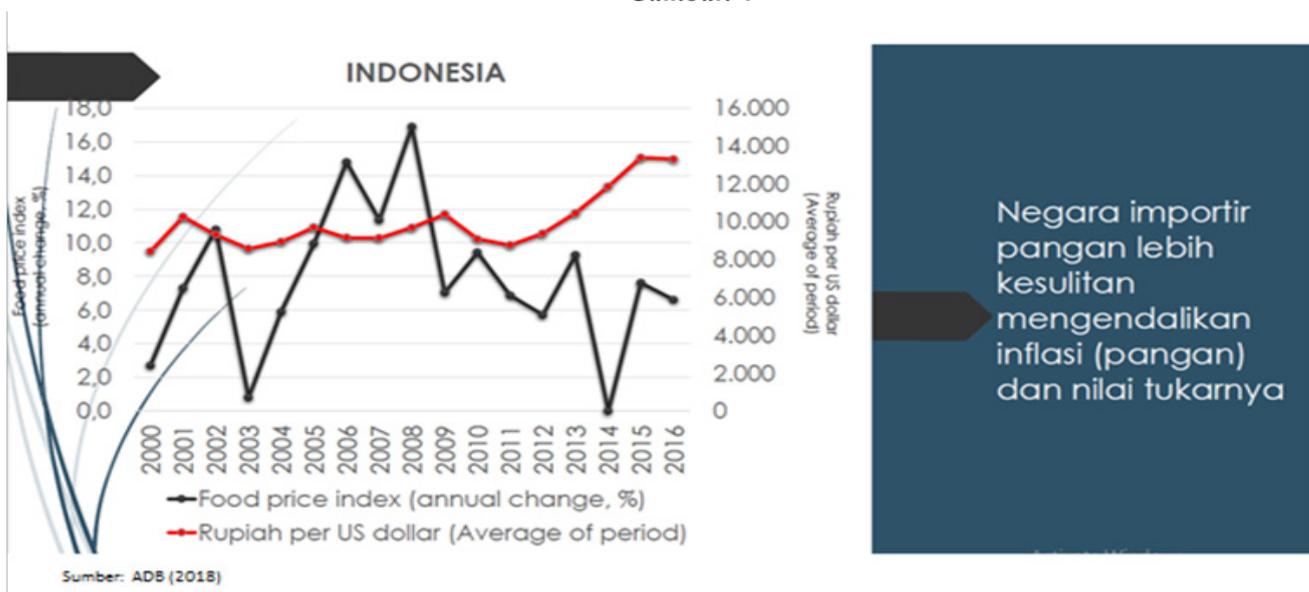
Dok. PPT Ahmad Heri Firdaus, INDEF, 2018

## Permainan Harga Pangan

Sejak tahun 2014, ada disparitas antara harga domestik dan harga internasional yang cukup tinggi. Jadi, kalau kita lihat data di World Bank, itu harga beras sejak tahun 2014 itu relatif lebih rendah daripada harga domestik kita. Inti nya di saat harga internasional turun tapi justru harga domestik kita naik. Inilah yang dijadikan celah oleh para rent seeker untuk berusaha bagaimana cara nya mereka mengambil margin yang tinggi, karena impor dari Vietnam, Thailand itu memang sebenarnya murah, kemudian kalau mereka jual diatas harga, katakanlah sudah mengambil untung sedikit saja, itu masih lebih kompetitif dijual di Indonesia. Karena harga nya itu, beda nya terlalu jauh, dengan jagung juga sama, disaat harga internasional turun, harga domestik kita malah meningkat.

Kemudian, kita juga bisa lihat data kementerian pertanian, harga domestik di tingkat eceran, itu kenaikannya dalam lima tahun terakhir rata-rata sekitar 20% untuk komoditas pangan utama, seperti: beras, jagung, cabe merah. Semua kenaikannya itu sangat tinggi. Jadi, meskipun inflasi Indonesia rendah, secara umum ya sekitar 3% tapi ternyata inflasi bahan makanan sampai diatas 5%. Untuk tahun ini sampai dengan bulan april inflasi umum kita 1,09%. Sedangkan, inflasi bahan makanan itu sudah 2,5%. Jadi, kita tidak mampu mengendalikan harga pangan meskipun impor sudah merajalela, dimana-mana impor ini seharusnya bisa membantu meredam harga, tapi ternyata itu tidak terbukti justru harga pangan semakin meningkat. Yang terkena dampak tentu saja daya beli masyarakat golongan bawah dan seterusnya.

Gambar. 4



Dok. PPT Ahmad Heri Firdaus, INDEF, 2018

## Validitas Data Jadi Celah Impor Pangan

Masalah utama dalam temuan BPK salah satu nya mengenai validitas data antar Kementerian. Terutama, Kementerian Pertanian dengan Kementerian Perdagangan itu punya data yang berbeda, inti nya validitas data ini membuat rent seeker semakin merajalela. Sembilan temuan BPK juga ada kaitannya dengan masalah ini.

Jadi, pengelolaan tata niaga impor pangan secara gamblang menyatakan rendahnya validitas data pangan, kemudian koordinasi yang tidak sinkron, serta kepatuhan terhadap SOP yang masih rendah. Jadi, seperti nya melanggar SOP itu sudah menjadi hal yang biasa. Yang paling utama adalah mengenai data. Yang selalu

menjadi pertanyaan, sebenarnya kita ini cukup atau tidak sih pangan nya pada skala produksi nasional?. Kalau klaim dari Kementerian Pertanian cukup (surplus) dan sudah swasembada. Tapi kenyataannya, kok harga terus meningkat, maka nya Kementerian Perdagangan membuka keran impor. Karena harga sudah cukup melambung tinggi. Kalau memang kenyataannya beras kita cukup, berarti beras itu tidak terdistribusi ke pasar atau tingkat eceran.

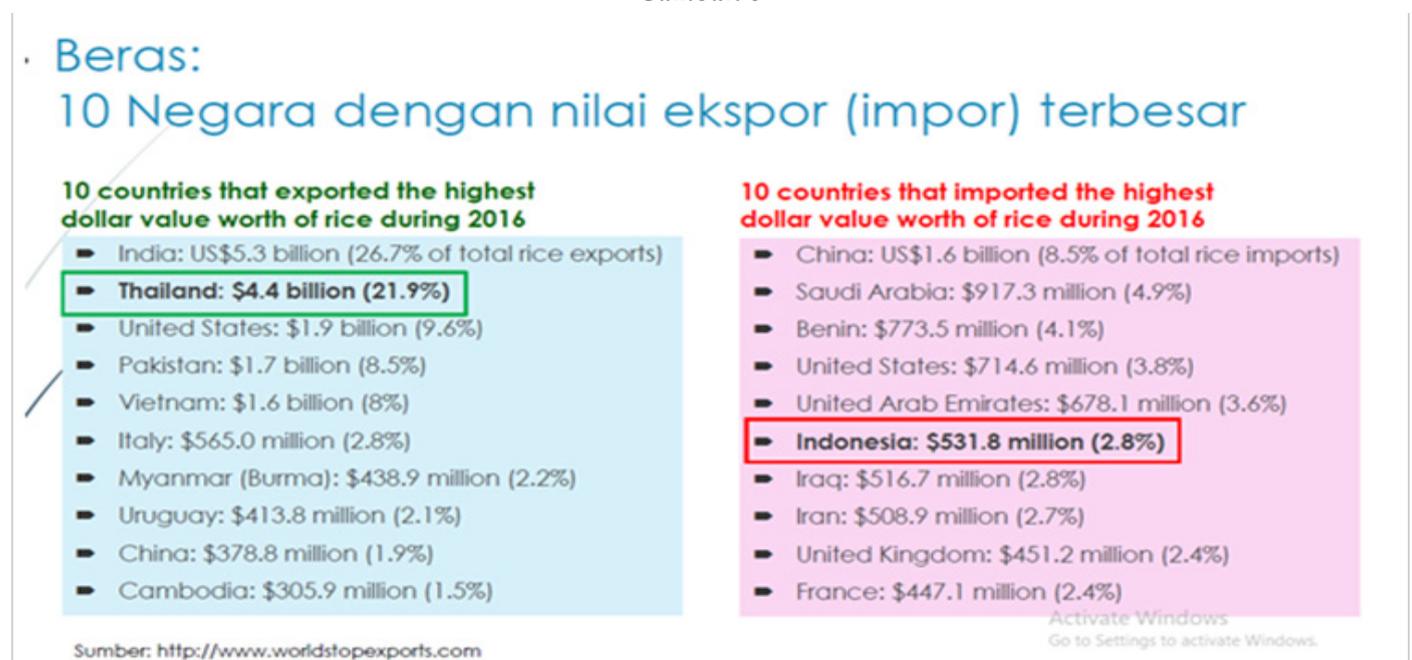
Pertanyaannya kemudian, ada apa ditengah-tengah jalur distribusi atau tata niaganya. Rantai tata niaga Indonesia memang cukup panjang, mulai dari petani menjual sebagian besar ke tengkulak, sampe penggilingan padi di jual lagi ke distributor dan disalurkan ke pasar besar setelahnya sampai ke pedagang eceran. Kalau dilihat, mata rantai tata niaga Indonesia itu cukup panjang. Nah, Kementerian Pertanian mengklaimnya ada yang salah di tata niaga, sehingga itu domain nya Kementerian Perdagangan yang tidak bisa mengawal distribusi hasil produksi beras hingga tingkat pedagang eceran.

Permasalahan data yang tidak sinkron, apakah kebutuhan konsumsi dan industri cukup atau tidak, ini membuat pemburu rente bisa melakukan tindakan-tindakan yang sebenarnya merugikan negara. Belum lagi masalah perbedaan harga, kalau misalnya saya sebagai importir beras, kemudian saya tahu di Vietnam itu harganya 50% lebih murah. Selaku importir minta izin impor, kemudian impor beras dari Vietnam 50% lebih murah, dijual di Indonesia Rp. 1.000,- dibawah harga pasaran, tentu laku dan mengalahkan harga beras domestik. Dan untung nya juga sudah besar bisa jadi mencapai 40%. Paling tidak para importir bisa memainkan margin dan mendapatkan keuntungan dari penjualannya di tingkat domestik. Karena nya, harga beras impor juga semakin tidak bisa meredam harga domestik.

### Harga Pangan Bergejolak Sebabkan Kemiskinan Bertambah

Harga pangan yang bergejolak bisa menyebabkan kemiskinan bertambah, kalau orang-orang yang rentan miskin bisa bertambah. Angka kemiskinan di Indonesia itu sekitar 10,4%. Nah, yang rentan miskin itu ada 20%. Artinya kalau harga pangan bergejolak sedikit saja, orang-orang yang rentan miskin ini langsung masuk ke yang 10,4%. Akibatnya, kemiskinan bertambah, dan orang-orang yang di level selanjutnya, yang diatasnya rentan miskin, bila ada harga pangan bergejolak, mereka langsung terjun ke kategori rentan miskin.

Gambar. 5



## **Impor Pangan Ditengah Panen Raya**

Saat kebutuhan dalam negeri kekurangan dan perlu impor, terkesan pemerintah itu lambat dalam memutuskan impor pangan, katakanlah misalnya beras kurang, terus harus di impor, nah itu lambat keputusannya. Sehingga, impor molor dan harga udah keburu naik, udah seperti itu saat harusnya panen, tapi kita malah impor, itu kan yang jadi masalah juga, ada mismatch lah, harusnya impor bulan Januari tapi molor sampai bulan Maret. Padahal, bulan Maret itu saat akan panen raya. Jadi, seringkali pemerintah itu melakukan kebijakan impor pangan di saat yang tidak tepat, sebagai contoh, kebijakan impor beras di saat produksi katakanlah di musim tanam, harga mulai naik, terus impor nya itu baru akan dilakukan, justru pada saat-saat musim panen.

Kemudian, pemerintah juga kurang mewaspadai atau me-mitigasi gejolak harga musiman. Kedepan kita akan menghadapi bulan puasa dan lebaran. Pasti nya perlu ada pengawasan untuk men-stabilkan harga. Tahun lalu, Kementerian Perdagangan itu berusaha untuk benar-benar menstabilkan harga pangan. Sampe 99 pakar diterjunkan ke lapangan untuk melakukan pengawasan langsung di pasar besar di setiap kota di provinsi Indonesia. Mereka melakukan pengawasan langsung mengenai aliran tata niaga, misalnya beras nya datang dari mana, gudang nya dimana, pastikan cukup atau tidak.

Nah, waktu tahun 2017 relatif lebih baik dari pada tahun sebelumnya 2016. Tapi, masih harus ditingkatkan. Karena pada waktu itu ternyata, pada saat jelang lebaran, harga pangan mulai meroket. Saat mulai tidak ada pengawasan ya, mungkin karena sudah mau lebaran, sudah pada cuti dan pengawasan sudah tidak ada maka harga nya naik kembali. Sehingga, pengawasan diperlukan setiap saat. Terlebih, ketika di hari-hari besar nasional atau keagamaan. Kemudian, masalah pangan kita lambat, sehingga harga beras yang menjadi taruhan, untuk pertanian ini selalu padi, jagung, kedelai, fokus nya pada tiga itu.

Sudah di fokuskan di tiga itu, masih juga belum optimal produktivitas nya. Sebenarnya, menurut data FAO (Food Agriculture Organization) Indonesia punya potensi untuk meningkatkan produktivitas 50 komoditas pangan. Nah, kalau itu bisa kita lakukan maka bisa mengkompensasi produksi komoditas-komoditas yang kita justru defisit disitu. Tapi, itu tidak dilakukan pemerintah, justru pemerintah terlalu fokus pada padi, jagung dan kedelai saja, sementara kedodoran di komoditas yang lainnya.

## **Non Tariff Measures Indonesia Masih Rendah**

Negara-negara lain khususnya negara maju menggunakan NTM (non tariff measures) untuk mengamankan importasi pangan mereka. Khususnya, melalui SPS (Sanitary Phytosanitary) dan TBT (Trade Barrier and Tariff), SPS ini untuk melindungi dan mengendalikan pasar di suatu negara dari barang impor melalui screening kesehatan dan kelayakan konsumsi pada beberapa produk pertanian. Tercatat, di global sudah 12.390 SPS, sementara Indonesia masih 79 (Lihat Gambar 6). Nah, strategi ini tentu saja dibuat oleh negara-negara maju. Contoh nya, seperti Australia, mereka membuka impor buah mangga, tidak dikenakan tarif bea masuk impor nya. Tapi, di sisi lain mereka meningkatkan hambatan non tarif nya.

Seperti, katakanlah mangga yang di impor itu memiliki kandungan reduksi paling banyak sekian persen. Itu baru satu, kemudian lapisan kedua ada lagi katakanlah kulitnya harus tebal maksimal sekian milimeter, kemudian biji nya harus maksimal 90 diameter nya. Jadi, hambatan-hambatan yang berlapis itu yang bisa melindungi importasi di negara nya. Nah, itulah yang Indonesia masih belum bisa menerapkannya.

Hal itu pernah kita lakukan ternyata jadi blunder, Indonesia melarang impor barang kotor dari luar, tapi kita sendiri bikin barang kotor. Karena, petani-petani kita masih belum memperhatikan hal-hal yang di SPS tadi itu. Mereka (baca: petani) masih menggunakan cara yang instan. Masih menggunakan pestisida yang terlalu banyak kandungan kimianya. Sehingga, kalau kita ekspor keluar banyak menghadapi masalah itu, jadi petani kita sebagian besar belum banyak memperhatikan hal itu.

Gambar. 6

## Aturan Non Tarif Perdagangan Sektor Pertanian (Non Tariff Measures)

Sanitary and Phytosanitary (SPS)		
	Dunia	Indonesia
Live animals and products	5034	47
Vegetable products	4419	22
Animal and vegetable fats, oils and waxes	569	2
Prepared foodstuff; beverages, spirits, vinegar; tobacco	2368	8
Total	12390	79

- Penggunaan NTM diperbolehkan dalam keadaan tertentu. Misalnya yang termasuk kebijakan kebersihan dan kesehatan (SPS)
- Penggunaan kebijakan SPS lebih banyak pada sektor pertanian dan produk yang berasal dari hewan dan tumbuhan.
- Kebijakan SPS ini sebagai kontrol yang sangat penting untuk menjamin kesehatan dan kesejahteraan konsumen serta melindungi lingkungan.
- UNCTAD (2013) akibat dari penggunaan tersebut, lebih dari 60 persen dari produk yang berhubungan dengan pangan ditemukan akan terpengaruh oleh setidaknya salah satu dari bentuk tindakan SPS ini.
- Indonesia masih sangat sedikit menerapkan kebijakan SPS untuk mengendalikan impor pangan. Sementara, sulitnya ekspor produk pertanian Indonesia banyak yang disebabkan karena kebijakan SPS yang sangat marak diterapkan di Negara lain

*Dok. PPT Ahmad Heri Firdaus, INDEF, 2018*

Melihat kondisi seperti ini maka pemerintah harus melakukan upaya fundamental, sampai upaya emergency. Upaya fundamental itu tentu membutuhkan waktu yang lama, mulai membangun dari sektor hulu nya terlebih dahulu dengan meningkatkan produktivitas pertanian. Membenahi sektor hulu ini tentu perlu waktu, tapi sementara kita berhadapan saat ini dengan kenaikan harga pangan, yang semakin merajalela, belum lagi rupiah yang semakin tergerus, bahkan menggerus daya beli. Itu harus ada upaya emergency, jadi emergency itu upaya yang bisa dilakukan agar bisa meredam gejolak harga pangan dan menekan inflasi nilai tukar mata uang.

Disusun oleh :

**Rahmat Maulana Sidik**  
Coordinator of Research and Advocacy on Food and Digital Trade Issues  
Indonesia for Global Justice  
Email. rmaulanasidik55@gmail.com

Indonesia for Global Justice  
Email: igj@igj.or.id  
Telp: +62-21-7984552  
Komplek PLN Jl.Laboratorium No.7, Pancoran, Jakarta Selatan,12760, Indonesia



**INDONESIA**  
FOR GLOBAL JUSTICE