



REFLEKSI KONDISI PERBERASAN NASIONAL DARI KASUS PT. INDO BERAS UNGGUL

Iwan Hermawan*)

Abstrak

Tuduhan dugaan kecurangan pada PT. Indo Beras Unggul telah menstimulasi kekhawatiran pedagang perantara beras lainnya terjerat kasus yang sama. Beras yang diperdagangkan menjadi sangat rentan menimbulkan pelanggaran sehingga mengikis kepastian berusaha. Kondisi tersebut sejatinya merupakan resultan dari upaya prioritas pemerintah dalam melindungi kepentingan petani dan produsen, termasuk membenahi distribusi beras. Namun sayang, aksi penggerebekan justru menyisakan pertanyaan tentang efektivitas peran Bulog dalam stabilisasi harga beras dan respons berlebihan pemerintah terhadap beras bersubsidi yang justru menimbulkan polemik. Kebijakan perberasan nasional selama ini cenderung banyak menyasar kepada kepentingan petani dan konsumen, tetapi tidak dengan pedagang perantara. Untuk itu, kelembagaan pangan yang menjadi amanat Undang-Undang No. 18 Tahun 2012 tentang Pangan harus segera dibentuk, agar solusi masalah perberasan nasional menjadi lebih holistik dan sistematis.

Pendahuluan

Beras dibutuhkan banyak orang dan orang ingin beras yang banyak. Hal ini tampak dari total konsumsi beras masyarakat yang cenderung meningkat. Lebih dari 14 juta rumah tangga petani menggantungkan hidup dari sektor perberasan (BPS, 2013: 10). Bahkan transmisi ekonomi beras mampu menyasar hingga ke inflasi dan tingkat kemiskinan. Intervensi pemerintah pun hadir untuk melindungi pelaku ekonomi beras dari risiko, baik harga maupun perubahan iklim. Namun sayang, manfaatnya banyak dinikmati pedagang perantara karena sistem distribusi yang belum efisien hingga isu kartel beras.

Baru-baru ini, tim satuan tugas (Satgas) pangan menyita 1.161 ton beras PT. Indo Beras Unggul (PT. IBU) karena diduga melanggar KUHP, Undang-Undang tentang Pangan, dan Undang-Undang tentang Perlindungan Konsumen. Dugaan tersebut antara lain membeli gabah di atas harga pembelian pemerintah (HPP) dan menjual beras bersubsidi seharga beras premium. Hal ini dianggap melanggar dan telah *menggelitik* para pengamat. Dampaknya tidak hanya menimbulkan keresahan masyarakat, tetapi juga menstimulasi ketidakpastian berusaha bagi pedagang perantara beras dan pedagang lainnya, seperti adanya anekdot PKL yang menjual

*) Peneliti Muda Ekonomi Terapan pada Bidang Ekonomi dan Kebijakan Publik, Pusat Penelitian, Badan Keahlian DPR RI.
E-mail: iwan.hermawan@dpr.go.id



gorengan dengan menggunakan LPG 3 kg. Berdasarkan hal itu, penting melihat polemik ini secara jelas dari perspektif pedagang perantara, khususnya menyangkut mekanisme kebijakan harga gabah/beras dan keberadaan beras bersubsidi dikaitkan dengan kasus PT. IBU.

Kronologis dan Polemik Kasus Beras PT. IBU

Kasus beras bermula dari penggerebekan gudang beras PT. IBU dengan kronologis seperti pada Gambar 1. Setidaknya ada lima tuduhan serius, yaitu: (1) manipulasi label gizi; (2) menjual beras melebihi acuan harga eceran tertinggi (HET); (3) membeli gabah lebih tinggi dari HPP; (4) membeli gabah bersubsidi; dan (5) menimbun beras. Atas dasar poin 2, 3, dan 4, negara dirugikan karena setiap ton beras dianggap mengandung subsidi.

PT. IBU membantah semua tuduhan tersebut. Klarifikasi **pertama**, kadar karbohidrat pada label merupakan angka kecukupan gizi (AKG) dan bukan kandungan karbohidrat. **Kedua**, Permendag No. 47 Tahun 2017 terkait HET baru ditetapkan 18 Juli 2017 dan langsung diberlakukan pada PT. IBU. **Ketiga**, pembelian gabah lebih tinggi dari HPP karena ada spesifikasi khusus yang dibutuhkan perusahaan, bukan untuk memonopoli pasar beras. Pangsa pasar beras PT. IBU masih di bawah 1 persen dari total konsumsi beras nasional dan jumlah penggilingan gabah PT. IBU juga tidak signifikan membentuk struktur

oligopoli. Selain itu, poin 2 dan 3 menurut *Institute for Development of Economics and Finance* (Indef) merupakan bentuk inovasi pemasaran dan bukan pelanggaran. Klarifikasi **keempat** telah dianulir Menteri Sosial. Sedangkan klarifikasi **kelima**, tuduhan penimbunan beras hingga 3 ton sulit dibuktikan karena kapasitas gudang PT. IBU hanya 800 ribu ton.

Akhirnya, Bareskrim memastikan PT. IBU tidak *mengoplos* beras dan ini mengakhiri polemik beras bersubsidi. Penggunaan kata *oplos* beras harus disampaikan hati-hati karena berbeda dengan *oplos* pada umumnya (konotasi negatif). *Mengoplos* atau meracik beras merupakan kebiasaan pedagang untuk menghasilkan kualitas beras sesuai keinginan pasar. Aktivitas itu tidak diatur, kecuali kualitasnya melalui SNI 6128: 2015. Titik berat kasus pun bergeser dari beras bersubsidi menjadi (a) manipulasi label gizi yang merugikan konsumen; dan (b) dugaan tindak pidana pencucian uang.

Meskipun kasus beras telah bergeser, Ombudsman menduga ada maladministrasi pengeberekkan dari dua sisi: (a) prosedur, karena saat Polri sedang menyelidiki, Kementan dan Kemendag sudah mengungkap penyelewengan harga beras; dan (b) kebijakan, karena ketika harga beras di pasar berada di atas acuan HET seharusnya dilakukan operasi pasar sesuai undang-undang dan bukan penggerebekan. Tiga kejanggalan lainnya terkait: (1) tuduhan manipulasi label kandungan gizi seharusnya menjadi

Gambar 1. Kronologis Kasus Beras Merek Maknyuss dan Ayam Jago PT. IBU



Sumber: disarikan dari berbagai sumber.

wewenang Badan Pengawas Obat dan Makanan (BPOM) dan sayangnya BPOM tidak masuk dalam tim Satgas pangan; (2) harga jual beras premium yang tidak wajar seharusnya diawasi KPPU; dan (3) Permendag No. 41 Tahun 2017 seolah-olah membuat pemerintah dapat mengendalikan harga, padahal harga mahal dapat disebabkan pasokan berkurang. Untuk itu, Ombudsman meminta Polri memperbaiki penyebaran informasi agar tidak menimbulkan keresahan.

Kebijakan Harga Beras dan Eksistensi Pedagang Perantara

Menurut KPPU dan Ariyono, *et al* (2013: 13-14) struktur pasar gabah/beras cenderung kompetitif di tingkat petani dan pengecer dan berbentuk oligopoli di bagian distribusi (perantara). Ketidakefektifan pasar ini mendasari campur tangan pemerintah. Perlindungan petani dilakukan melalui acuan HPP atau harga dasar (Suryana, *et al*, 2014: 167). HPP mengatur acuan harga terendah dan bukan harga tertinggi yang diterima petani. HPP juga sebagai harga patokan Bulog saat menyerap gabah petani untuk stok. Jadi jika PT. IBU mampu membeli gabah petani lebih tinggi dari HPP maka itu bukan pelanggaran. Kondisi ini justru menguntungkan petani, walaupun penyerapan gabah oleh Bulog menjadi tidak efektif. Evaluasi kinerja Bulog perlu dilakukan karena tidak jarang HPP berada di bawah harga pasar.

Sedangkan untuk melindungi konsumen, pemerintah menetapkan acuan HET atau harga atap. Pada kasus PT. IBU, penetapan harga jual merek Maknyuss (Rp13.700 per kg) dan Ayam Jago (Rp20.400 per kg) yang lebih tinggi dari acuan HET merupakan konsekuensi dari biaya produksi. PT. IBU melakukan inovasi pemasaran dari bentuk komoditas (curah) menjadi produk (diferensiasi), seperti merek Gulaku. Menurut Asosiasi Pengusaha Ritel Indonesia (Aprindo), harga beras premium Rp20.000 per kg dinilai masih wajar. Apabila pemerintah menilai harga di pasar melebihi acuan HET, Bulog berwenang melakukan operasi pasar untuk stabilisasi harga beras tersebut.

Lebih lanjut penetapan HET dalam Permendag No. 47 Tahun 2017 menimbulkan keresahan pedagang perantara. Hal ini karena Permendag

tersebut menggunakan konsep HET tunggal dan bukan acuan HET seperti Inpres No. 5 Tahun 2015. Pedagang beras enggan menjualnya karena rugi, di sisi lain berpotensi diduga menimbun beras. Pakar dari Institut Pertanian Bogor (IPB) dan Indef menyampaikan HET pangan tunggal tidak relevan dan seharusnya didisagregasi sesuai kualitas. Pemerintah meresponsnya dengan: (a) menganulir Permendag tersebut; (b) rencana menetapkan HET sesuai kualitas; dan (c) rencana menyusun Rancangan Undang-Undang tentang Pengendalian Harga Pangan guna memberi kepastian berusaha. Dalam hal ini, Pemerintah Indonesia dapat mencontoh Pemerintah Malaysia yang mengeluarkan *Price Control Act* dan *Control Supply Act* untuk mengatur produsen dan pedagang pangan agar tidak menaikkan harga secara bebas.

Berdasarkan teori, disparitas harga dasar dan atap mencerminkan margin pedagang perantara. Margin ini menjadi ruang pedagang perantara beroperasi sejak Bulog tidak memonopoli pasar beras. Menurut KPPU, saat disparitas harga beras makin dalam ternyata pedagang perantara paling diuntungkan namun di sisi lain pendapatan petani tidak berubah. Kondisi ini tampak dari perhitungan KPPU, Aprindo, dan penulis di mana margin petani lebih kecil dibandingkan pedagang perantara (Tabel 1). Oleh sebab itu, pemerintah berupaya mengurangi margin pedagang perantara dengan menggesernya ke petani atau konsumen melalui kenaikan HPP dan/atau penurunan HET serta memotong jalur distribusi. Namun menurut Indef, isu ketimpangan margin seharusnya juga direspons dengan ekstensifikasi, peningkatan produktivitas padi, dan perbaikan infrastruktur pemasaran.

Isu Subsidi Perberasan

Beras bersubsidi dan beras subsidi adalah dua hal yang berbeda. Beras bersubsidi merujuk pada subsidi *input* yang diberikan dari awal produksi padi dan gabah/beras yang dihasilkan nanti tidak otomatis menjadi beras “subsidi”. Namun, Kementan mengklaim bila seluruh beras kelas medium dan premium berasal dari varietas unggul baru (VUB), termasuk IR-64, sejatinya mendapatkan subsidi *input* (benih dan pupuk). PT. IBU diduga membelinya, mengolahnya

Tabel 1. Komparasi Margin Petani dan Pedagang Perantara Beras Per Tahun

Margin	Versi KPPU	Versi Aprindo	Versi Indef	Versi Penulis*
Petani	Rp65,7 triliun	Rp65,7 triliun	Rp1,1 miliar/petani	Rp57,8 triliun
Pedagang Perantara	Rp186 triliun	Rp133,4 triliun	Rp356 juta/pedagang	Rp146,5 triliun

Sumber: disarikan dari berbagai sumber dan hasil perhitungan penulis.

Keterangan: asumsi biaya produksi padi Rp3.150 per kg, harga beras petani Rp4.150 per kg, harga beras konsumen Rp7.300 per kg, total produksi gabah 79,9 juta ton setara 46 juta beras.

menjadi beras premium, dan menjualnya dengan harga tinggi. Sedangkan perusahaan lain hanya mengolahnya menjadi beras medium dan menjualnya dengan harga normal medium. Generalisasi tersebut kurang masuk akal karena: (a) subsidi tidak diberikan sesuai jenis padi yang ditanam; (b) tidak semua petani padi jenis IR-64 (yang dijadikan kualitas medium) menerima subsidi karena berbagai faktor (Rachman, 2009: 132-133); dan (c) petani bebas menjual beras ke pasar ataupun Bulog.

Terlepas dari adanya perilaku oknum pedagang perantara yang hanya memburu *rente*, Kementan memprediksikan kerugian negara berdasarkan aktivitas bisnis PT. IBU mencapai Rp10 triliun. Perhitungan tersebut diproksi dengan margin pemasaran beras premium dan bukan dari pendekatan surplus petani dan konsumen. Hal ini menjadikan hasilnya *overestimate* karena margin pemasaran mengandung tidak hanya laba, tetapi juga biaya-biaya lain yang mungkin banyak tidak mendapatkan subsidi.

Di sisi lain, beras subsidi merujuk pada beras untuk keluarga sejahtera (*rastra*) sebagai bentuk subsidi pangan (subsidi *output*). Pada tahun 2017, anggaran *rastra* mencapai Rp19,8 triliun, di mana penyalurannya melalui Bulog dan tidak diperjualbelikan di pasar. Oleh sebab itu, pihak Bulog menyangkal telah menjual atau menyalurkan *rastra* kepada PT. IBU.

Penutup

Kasus PT. IBU merefleksikan carut marut kondisi perberasan nasional. Terlepas proses, tuduhan, dan klaim kerugian yang kontroversial, kebijakan perberasan nasional pada dasarnya bertujuan untuk melindungi kepentingan produsen dan konsumen. Sedangkan kebijakan spesifik bagi pedagang perantara belum nampak sehingga memengaruhi kepastian berusaha, padahal dalam pengelolaan beras pemerintah tidak lagi memonopoli pasar beras tetapi berbagi dengan sektor swasta, khususnya pedagang perantara.

Respons berlebihan pemerintah terhadap beras bersubsidi hanya akan menimbulkan polemik dan keresahan di masyarakat dan pelaku usaha. Untuk itu, upaya produktif yang dapat dilakukan adalah: (a) mendorong efektivitas peran Bulog dalam peringatan dini stabilisasi harga beras; (b) meningkatkan efektivitas pengawasan pemberian subsidi *input*; dan (c) menetapkan HPP dan HET sesuai kualitas dengan melibatkan *stakeholders* beras. Sejalan dengan itu, DPR RI memiliki peran sangat esensial, khususnya untuk mengawasi kebijakan perberasan agar manfaatnya

dapat dirasakan oleh petani, konsumen, dan pedagang perantara. Setidaknya ada tiga komisi yang bersinggungan dengan upaya produktif tersebut, yaitu Komisi IV terkait kapasitas produksi, efektivitas Bulog, dan kesejahteraan petani; Komisi VI terkait efektivitas distribusi, perdagangan (kebijakan harga), dan perlindungan konsumen; serta Komisi XI terkait efektivitas alokasi anggaran subsidi *input* pertanian. Agenda lain yang tidak kalah penting yaitu mendorong percepatan pembentukan Kelembagaan Pangan sesuai amanat Undang-Undang No. 18 Tahun 2012 tentang Pangan, sehingga penyelesaian masalah perberasan nasional dapat dilakukan secara holistik dan sistematis.

Referensi

- Ariyono, A., Nurmawati, R., & Harmini. (2013). "Analisis Pendapatan Usahatani Padi dan Sistem Pemasaran Beras di Kabupaten Karawang, Provinsi Jawa Barat". *Forum Agribisnis*, 3 (1), hlm. 1-16.
- BPS. (2013). *Laporan Hasil Sensus Pertanian 2013*. Jakarta: Badan Pusat Statistik.
- Rachman, B. (2009). "Kebijakan Subsidi Pupuk: Tinjauan terhadap Aspek Teknis, Manajemen dan Regulasi". *Analisis Kebijakan Pertanian*, 7(2), hlm. 131-146.
- Suryana, A., Rachman, B., & Hartono, M. D. (2014). "Dinamika Kebijakan Harga Gabah dan Beras dalam Mendukung Ketahanan Pangan Nasional". *Pengembangan Inovasi Pertanian*, 7(4), hlm. 155-168.
- Awaludin, L. "Sita 1.161 Ton Beras, Kapolri: Negara Rugi Ratusan Triliun Rupiah", <https://news.detik.com/berita/d-3568234/sita-1161-ton-beras-kapolri-negara-rugi-ratusan-triliun-rupiah>, diakses 29 Juli 2017.
- "Beras Maknyuss dan Oplosan, Simak Penjelasan Detail Para Pakar", <https://www.google.co.id/amp/s/m.tempo.co/amphtml/read/news/2017/07/26/090894541/beras-maknyuss-dan-oplosan-simak-penjelasan-detail-para-pakar>, diakses 1 Agustus 2017.
- Destrianita. "Marak Penipuan, KPPU: Persaingan di Industri Beras Tak Sehat", <https://bisnis.tempo.co/read/news/2017/07/21/090893281/marak-penipuan-kppu-persaingan-di-industri-beras-tak-sehat>, diakses 30 Juli 2017.
- Maulidar, I. & Firmanto, D. "Beras Maknyuss, Ombudsman Soroti Pelanggaran Tim Satgas Pangan", <https://m.tempo.co/read/news/2017/07/26/090894457/beras-maknyuss-ombudsman-soroti-pelanggaran-tim-satgas-pangan>, diakses 1 Agustus 2017.
- Nurjanah, R. & Kusumadewi, A. "Kronologi Polemik Beras Maknyus", <https://kumparan.com/rina-nurjanah/kronologi-polemik-beras-maknyus>, diakses 30 Juli 2017.