

RENDAHNYA PRODUKSI BERAS DALAM NEGERI DAN RESTRIKSI NEGARA EKSPORTIR ANCAM KETAHANAN PANGAN

11

Juli Panglima Saragih*

Abstrak

Musim kemarau panjang akibat El Nino di pertengahan 2023 berdampak pada penurunan produksi beras. Guna mempertahankan supply beras, pemerintah terpaksa melakukan impor. Beberapa negara justru membatasi ekspor, bahkan melarang ekspor berasnya ke luar negeri. Tulisan ini menganalisis persoalan perberasan nasional. Rendahnya produksi beras 2023 dan restriksi ekspor dari negara produsen menjadi ancaman ketahanan pangan nasional. Pemerintah sebaiknya mengimpor beras hanya untuk menjaga stok beras pemerintah (CBP). Pemerintah juga harus berupaya meningkatkan produksi dengan antisipasi musim kemarau atau banjir yang berdampak pada turunnya produksi. Dalam jangka pendek, pangan alternatif sebaiknya perlu digalakkan. Komisi IV DPR RI perlu mengawasi pelaksanaan program peningkatan produksi pangan, khususnya beras. Komisi VI DPR RI perlu mengawasi kebijakan impor beras guna memenuhi stok CBP. Komisi VI DPR RI juga perlu memastikan volume kuota impor setiap tahunnya. Sebaiknya kemandirian atau kedaulatan pangan menjadi prioritas dalam menjaga ketahanan pangan.

Pendahuluan

Ketahanan pangan Indonesia sempat terancam akibat fenomena El Nino dengan kemarau panjang selama tahun 2023. Implikasinya pemerintah mengimpor beras dari luar negeri. Namun, Direktur Utama Perusahaan Umum Badan Urusan Logistik (Perum Bulog) Budi Waseso memastikan tidak

akan ada impor tambahan beras tahun 2023. Hingga kini, impor beras yang telah terealisasi oleh Perum Bulog sebanyak 1,6 juta ton beras dari total penugasan 2,3 juta ton (2023), terdiri atas 300 ribu ton dari sisa penugasan pada tahun 2022 dan 2 juta ton dari penugasan tahun 2023. Impor beras untuk stok tahun 2023 telah tiba

* Analis Legislatif Ahli Madya pada Pusat Analisis Keparlemenan, Badan Keahlian, Sekretariat Jenderal DPR RI. Email: juli.saragih@dpr.go.id.



sebanyak 1,3 juta ton dari 2 juta ton, tinggal menunggu masuk 700 ribu ton sampai Desember 2023 (bulog.co.id, 18 Agustus 2023). Stok beras Bulog saat ini sebanyak 1,45 juta ton. Dengan tambahan baru penugasan impor (1,5 juta ton) maka jumlahnya akan makin kuat (2,95 juta ton) untuk kebutuhan penyaluran sampai tahun 2024 guna mempertahankan stabilitas harga beras dalam masyarakat, (bulog.co.id., 3 November 2023).

Menurut Institute for development of Economics and Finance (Indef), negara yang tidak memiliki ketahanan pangan cukup baik akan kesulitan mengendalikan inflasi. Ketahanan pangan yang kurang baik akan menyulitkan negara memiliki stabilitas yang baik, karena menyangkut angka inflasi yang tinggi. Beberapa negara menerapkan kebijakan pembatasan ekspor beras. Dalam forum BIBC 2024 Sesi III bertema “Masa Depan Sektor Komoditas usai *Supercycle*”, Indef mengkritisi cadangan beras nasional yang hanya sebesar 1,5 juta ton. Seharusnya dengan jumlah penduduk yang terus bertambah setiap tahun, cadangan beras nasional lebih dari 1,5 juta ton (Bisnis Indonesia, 24 November 2023). Produksi beras Indonesia tahun 2023 diperkirakan sebesar 30 juta ton, turun sebesar 31 juta ton dibanding tahun 2022. Konsumsi beras penduduk rata-rata 30 juta ton per tahun. Tahun 2018, produksi beras nasional sempat mencapai 34 juta ton (Bisnis Indonesia, 24 November 2023). Tulisan ini mengkaji persoalan perberasan nasional dan solusi menjaga ketahanan pangan nasional ke depan.

Profil Perberasan Terkini

Untuk mencukupi kebutuhan beras nasional setiap tahun, Indonesia sudah lama mengimpor beras. Padahal

lahan pertanian padi masih cukup luas di Jawa Barat, Sumatera, Sulawesi Selatan, dan Nusa Tenggara Barat (NTB). Tetapi produksi beras masih belum cukup setiap tahun. Akhirnya pemerintah mengimpor beras melalui Perum Bulog. Berdasarkan data Badan Pusat Statistik (BPS), Indonesia pernah mengimpor beras 2.253.600 ton tahun 2018. Produksi beras dalam negeri 34 juta ton dengan kebutuhan beras sebanyak 30 juta ton tahun 2018. Impor tahun 2018 merupakan tertinggi selama 2014-2022 (Bisnis Indonesia, 24 November 2023).

Konsumsi beras per kapita (per orang) Indonesia dalam sebulan mencapai 6,81 kg per September 2022. Angka ini naik dibanding Maret 2022 sebanyak 6,66 kg sebulan. Per tahun, rata-rata konsumsi beras per orang Indonesia sebesar 80 kg sampai 81,70 kg. Berdasarkan data Survei Sosial Ekonomi Nasional (Susenas) Kementan, rata-rata konsumsi per kapita beras di Indonesia pada tahun 2022 sebesar 81,044 kg/tahun (turun sekitar 0,58%) dari konsumsi per kapita beras di Indonesia tahun 2021 (scribd.com, 2023)

Berdasarkan data BPS (2023), luas panen padi diperkirakan sebesar 10,20 juta hektare dengan produksi padi sekitar 53,63 juta ton gabah kering giling (GKG). Jika dikonversikan menjadi beras untuk konsumsi penduduk, produksi beras tahun 2023 diperkirakan sebesar 30,90 juta ton. Luas panen padi tahun 2023 diperkirakan sekitar 10,20 juta hektare, turun 255,79 ribu hektare (2,45%) dibanding luas panen padi tahun 2022 sebesar 10,45 juta hektare. Produksi padi 2023 diperkirakan sebesar 53,63 juta ton GKG, turun 1,12 juta ton GKG (2,05%) dibanding tahun 2022 sebesar 54,75 juta ton GKG. Produksi beras

tahun 2023 untuk konsumsi penduduk diperkirakan sekitar 30,90 juta ton, turun 645,09 ribu ton (2,05%) dibanding tahun 2022 sebesar 31,54 juta ton (bps.go.id, 16 Oktober 2023).

Pemerintah khawatir jika beberapa negara seperti India, Bangladesh, Rusia dan Uganda menerapkan kebijakan restriksi (larangan) ekspor beras. Padahal impor beras berfungsi untuk menambah cadangan beras pemerintah (CBP). Menurut Sekretaris Perusahaan Perum Bulog, Awaludin Iqbal, ada kemungkinan India memperpanjang larangan ekspor beras sampai 2024. Jika dibanding angka impor beras 2023, impor beras 2022 hanya sebesar 429.200 ton (Bisnis Indonesia, 24 November 2023).

Impor Beras: Solusi Sementara

Selama 2022-2023, beras impor yang didatangkan Perum Bulog mayoritas dari Pakistan, Vietnam, Thailand, Myanmar dan Kamboja. Perum Bulog memastikan, stok cadangan beras akan memprioritaskan pengadaan dari (produksi) dalam negeri. Apalagi, masih ada panen raya 2024. Prioritas adalah dalam negeri, jika dalam negeri terbatas, baru akan dipenuhi dengan impor. BPS pada 15 November 2023 mencatat nilai impor beras Indonesia pada Oktober 2023 sebesar USD196,7 juta dengan negara asal Thailand, Vietnam dan Myanmar (Bisnis Indonesia, 24 November 2023)

Presiden Jokowi dalam pidatonya di depan sidang terbuka Dies Natalis Ke-60 IPB University Bogor, Jawa Barat, menyatakan prihatin terhadap semakin sulitnya impor beras. Sebanyak 19 negara mulai membatasi ekspor beras, sehingga stok beras global menipis dan berakibat harga beras di pasar dunia melonjak drastis. Prediksi akan terjadi krisis pangan global mulai mendekati

kenyataan dan akan mengganggu ketahanan pangan Indonesia. Kelangkaan beras berdampak langsung terhadap kenaikan harga. Dalam jangka panjang, hal ini bisa berubah menjadi krisis yang bisa merembet ke masalah sosial, politik, dan keamanan nasional (kompas.id, 19 September 2023).

Pemerintah tidak bisa hanya mengatakan stok beras nasional (CBP) aman untuk sekian bulan ke depan, tanpa menyiapkan skenario terburuk ketika negara-negara pengekspor beras dunia menghentikan ekspor. Jenis pangan di Indonesia cukup beragam, selain beras, ada ketela, ubi, jagung, sagu, sorgum, gandum, pisang, dan lain-lain. Namun, stok pangan tersebut saat ini tidak dalam kondisi berjaga-jaga, ketika kelangkaan beras terjadi berkepanjangan.

Pangan Alternatif

Perwakilan FAO untuk Indonesia dan Timor Leste, Rajendra Aryal menyatakan, sikap India menutup keran ekspor beras telah menjadi kekhawatiran sejumlah negara. Meskipun larangan ekspor tidak berlaku untuk beras basmati India, tetapi setiap negara perlu mencapai kemandirian pangan. Seharusnya Indonesia meningkatkan pemanfaatan sumber pangan alternatif lainnya untuk mengurangi ketergantungan pada beras.

Menurut Deputi Pengantaragaman Konsumsi dan Keamanan Pangan, Badan Pangan Nasional (Bapanas), Andriko Noto Susanto, langkah India mengenalkan millet sebagai sumber alternatif pangan secara global perlu dicontoh. Indonesia punya sorgum yang berpeluang dikembangkan sebagai sumber pangan utama. Sorgum maupun millet memiliki kemiripan yaitu adaptif terhadap

perubahan iklim yang ekstrem. Untuk urusan millet, India pergi ke berbagai negara mengenalkan millet dalam rangka memperkuat ketahanan pangan mereka. Sorgum dan millet dianggap memiliki kelebihan dari sisi kesehatan dibandingkan beras. Sosialisasi dan kampanye kepada masyarakat perlu terus digencarkan selain menggenjot produksi di hulu. Saat ini, konsumsi sorgum masyarakat Indonesia masih cenderung rendah, di bawah 5 kilogram per kapita per tahun. Ini harus didorong, di hulu ditingkatkan produksinya, bisnisnya dimainkan, dan di hilir ditingkatkan konsumsinya (Bisnis Indonesia, 24 November 2023).

Menurut BSIP Kementan, ada kecenderungan peningkatan rata-rata konsumsi per kapita/tahun terlihat pada komoditas non-beras seperti umbi-umbian, sagu, sayuran, buah-buahan, dan daging. Hal ini patut diapresiasi, karena penurunan rata-rata konsumsi beras dapat menjadi salah satu indikator menurunnya angka ketergantungan terhadap beras dan meningkatnya kesadaran masyarakat untuk melakukan pola konsumsi pangan yang beragam dan bergizi seimbang (scribd.com, 2023).

Pemerintah pada tahun 2020 pernah mencanangkan program *food estate* sebagai alternatif solusi untuk meningkatkan produksi pangan, termasuk beras. Program ini harus dilihat sebagai perubahan secara holistik dan tidak hanya menggunakan *output* produk pangan sebagai indikator keberhasilan. Pengelolaan harus dilakukan secara komprehensif, inklusif terhadap masyarakat lokal, dan memperhatikan keberlangsungan lingkungan. Program *food estate* sebagai potensi fondasi ketahanan pangan, patut didukung. Namun program ini

memiliki beberapa permasalahan mendasar yang menjadi temuan dan perlu diperhatikan dalam implementasi: a) perencanaan program yang terkesan tidak menerapkan *evidence-based policy making*; b) berbagai kebijakan pendukung program membuka berbagai kekhawatiran terkait fungsi kawasan seperti hutan; c) risiko dampak lingkungan jika pengembangan program tidak diiringi analisis kelayakan yang matang; dan d) dampak sosial ekonomi terhadap masyarakat lokal di areal target implementasi program (sgs.kemitraan.or.id, 2022).

Penutup

Hampir setiap tahun pemerintah menghadapi persoalan produksi beras yang tidak mencukupi dibanding konsumsi yang terus meningkat. Ketahanan pangan terancam akibat fenomena El Nino dengan kemarau panjang yang berdampak turunnya produksi beras tahun 2023. Untuk mengatasi hal tersebut, pemerintah terpaksa impor beras. Namun dalam beberapa tahun terakhir sebagian besar negara membatasi bahkan melarang ekspor komoditas berasnya ke luar negeri. Selain mengambil kebijakan impor untuk memenuhi Cadangan Beras Pemerintah (CBP), pemerintah sebaiknya merencanakan dengan matang bagaimana meningkatkan produksi beras dengan mengantisipasi munculnya musim kemarau. Di samping itu, pemerintah perlu menggalakkan program pangan alternatif, sebagai solusi jangka pendek jika terjadi penurunan produksi beras di dalam negeri.

Komisi IV DPR RI perlu mempertanyakan kebijakan produksi pangan nasional dengan mengantisipasi terjadinya musim

kemarau agar tidak berdampak banyak terhadap produksi beras dalam negeri. Komisi VI DPR RI perlu mendesak pemerintah agar impor beras hanya untuk menambah CBP saja serta mengawasi kuota impor beras setiap tahunnya. Kemandirian atau kedaulatan pangan sebaiknya menjadi prioritas dalam menjaga ketahanan pangan nasional.

Referensi

“Analisis dan Rekomendasi Kebijakan Terhadap Implementasi Program Food Estate dari Kacamata Regulasi, Sosio Ekonomi, dan Lingkungan”, sgs.kemitraan.or.id, Agustus 2022, <https://sgs.kemitraan.or.id/wp-content/uploads/2022/08/Policy-Brief-on-Food-Estate-AR-V2.pdf>, diakses 25 November 2023.

“Bulog Pastikan Tidak Akan Ada Tambahan Impor Beras”, bulog.co.id, 18 Agustus 2023, <https://www.bulog.co.id/2023/08/18/bulog-pastikan-tak-akan-ada-tambahan-impor-beras/>, diakses 25 November 2023.

“Luas Panen dan Produksi Padi di Indonesia 2023 (Angka Sementara)”, bps.go.id, 16 Oktober 2023, <https://www.bps.go.id/id/pressrelease/2023/10/16/2037/luas-panen-dan-produksi-padi-di-indonesia-2023-angka-sementara.html>, diakses 25 November 2023.

“Perebutan Beras Kian Memanas”, *Bisnis Indonesia*, 24 November 2023, hal. 5.

“Stok Bulog Makin Kuat, Cadangan Beras Pemerintah Aman Sampai Tahun Depan”, bulog.co.id, 3 November 2023, <https://www.bulog.co.id/2023/11/03/stok-bulog-makin-kuat-cadangan-beras-pemerintah-aman-sampai-tahun-depan/>, diakses 19 Desember 2023.

“Warta BSIP Pascapanen Edisi Triwulan 2, 2023, Vol1., No.1.”, 2023, <https://www.scribd.com/document/671924827/Warta-BSIP-Pascapanen-Edisi-Triwulan-2-2023-1>, diakses 25 November 2023.

“Waspadai Kelangkaan Beras”, kompas.id, 19 September 2023, <https://www.kompas.id/baca/opini/2023/09/18/waspadai-kelangkaan-beras>, diakses 26 November 2023.