

I. PENDAHULUAN

1.1. Latar belakang

Negara dengan penduduk terpadat keempat di dunia adalah Indonesia. Menurut Badan Pusat Statistik (BPS) Indonesia untuk tahun 2024, populasi Indonesia mencapai 281,6 juta jiwa. Populasi Indonesia terus tumbuh secara signifikan setiap tahunnya, dan dengan populasi yang besar tersebut, muncul pula peningkatan permintaan pangan, terutama beras, sebagai makanan pokok. Tantangan utama adalah keterbatasan lahan akibat alih fungsi sawah menjadi pemukiman dan kawasan industri, menciptakan paradoks antara kebutuhan pangan yang meningkat dengan kapasitas produksi yang terbatas. Kondisi ini diperparah dengan penurunan luas panen padi dan tekanan terhadap produktivitas lahan pertanian yang harus terus ditingkatkan untuk mengimbangi pertumbuhan populasi, sehingga memerlukan strategi komprehensif dalam menjaga keberlanjutan produksi pangan nasional.

Tabel 1.1 Produktivitas dan Luas Panen Padi (2020-2024)

Tahun	Produktivitas (ku/ha)	Luas Panen (ha)
2020	51,28	10.657.274,96
2021	52,26	10.411.801,22
2022	52,38	10.452.672,00
2023	52,85	10.213.705,17
2024	52,90	10.046.135,36

Sumber: (BPS, 2025)

Tabel produktivitas dan luas panen padi di Indonesia periode 2020-2024, menunjukkan dinamika yang kompleks dalam sektor produksi beras nasional yang berimplikasi signifikan terhadap ketahanan pangan. Produktivitas padi menunjukkan tren positif dengan peningkatan konsisten dari 51,28 ku/ha tahun 2020 menjadi 52,90 ku/ha pada tahun 2024, mencerminkan pertumbuhan sebesar 3,16% atau rata-rata 0,63% per tahun. Peningkatan produktivitas ini mengindikasikan adanya perbaikan dalam penerapan teknologi pertanian, adopsi varietas unggul, optimalisasi sistem

irigasi, serta implementasi praktik budidaya yang lebih efisien sesuai dengan program intensifikasi pertanian nasional.

Fakta-fakta di atas bertentangan dengan data luas lahan yang dipanen, yang menurun dari 10.657.274,96 hektar pada tahun 2020 menjadi 10.046.135,36 hektar pada tahun 2024, menunjukkan penurunan sebesar 611.139 hektar atau 5,73%. Fenomena ini mencerminkan tekanan konversi lahan pertanian produktif akibat ekspansi infrastruktur, urbanisasi, dan industrialisasi yang merupakan konsekuensi dari pembangunan ekonomi. Penurunan luas panen juga dapat disebabkan oleh faktor klimatologis seperti perubahan pola curah hujan, kejadian iklim ekstrem, dan degradasi kualitas lahan yang mengurangi tingkat kesuburan tanah.

Indonesia sebagai negara berpenduduk besar menghadapi tantangan dalam memenuhi kebutuhan pangan. Beras sebagai makanan pokok memiliki peran strategis dalam ketahanan pangan nasional. Tabel berikut menyajikan data produksi, konsumsi, dan impor beras selama periode 2019-2023. Data ini memberikan gambaran umum tentang kapasitas produksi dalam negeri, tingkat konsumsi masyarakat, dan ketergantungan pada impor beras untuk memenuhi kebutuhan pangan nasional.

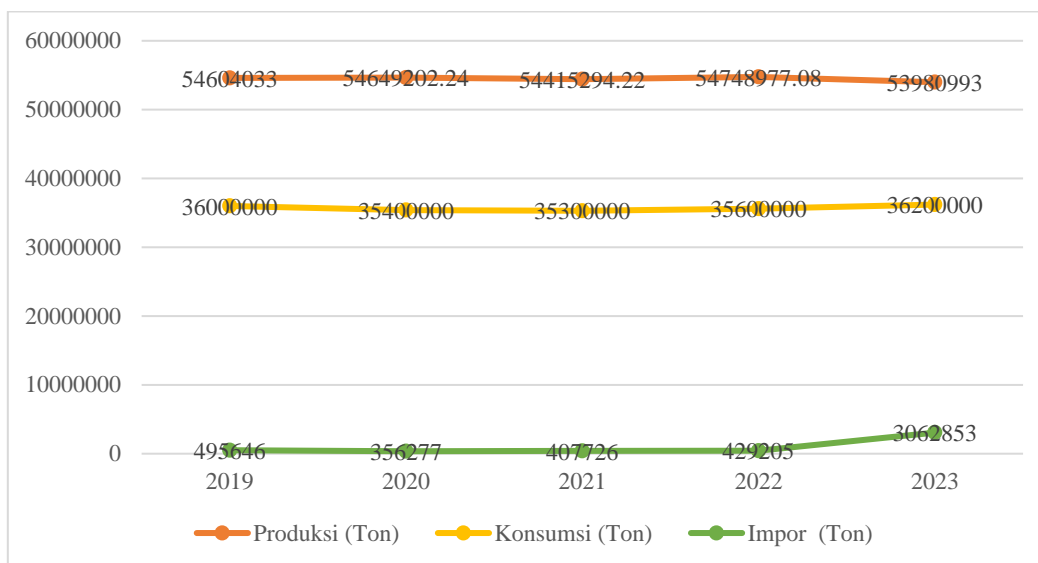
Tabel 1.2 Produksi, Konsumsi, dan Impor Beras (2019-2023)

Tahun	Produksi (000 MT)	Konsumsi (000 MT)	Impor (MT)
2019	56.604	36.000	495.646
2020	54.649	35.400	356.277
2021	54.415	35.300	407.726
2022	54.748	35.600	429.205
2023	53.980	36.200	3.062.853

Sumber: BPS, (2024)

Grafik berikut disajikan untuk memberikan pemahaman yang lebih detail mengenai angka-angka dalam tabel tersebut, dengan memvisualisasikan pola perubahan dari masing-masing variabel setiap tahunnya. Representasi visual ini

membantu mengidentifikasi pola kecenderungan yang terjadi selama periode pengamatan.



Gambar 1.1 Grafik Produksi, Konsumsi, dan Impor Beras Tahun 2019-2023
Sumber: BPS, (2024)

Tabel dan gambar di atas menyajikan gambaran tren produksi, konsumsi, dan impor beras Indonesia dalam kurun waktu 2019–2023. Pada grafik tersebut, garis oranye merepresentasikan tingkat produksi, garis kuning menggambarkan konsumsi, dan garis hijau mencerminkan volume impor. Selama periode tersebut, produksi beras nasional terbilang stabil dengan fluktuasi yang tidak terlalu signifikan, yakni berada pada rentang 53 hingga 56 juta ton. Pola yang serupa juga terlihat pada sisi konsumsi yang cenderung konsisten di kisaran 35 hingga 36 juta ton, menandakan bahwa kebutuhan pangan masyarakat relatif tidak berubah dari tahun ke tahun. Kendati demikian, terdapat fenomena yang patut mendapat perhatian serius, yaitu lonjakan volume impor beras yang terjadi secara drastis pada tahun 2023. Angka impor pada tahun tersebut menembus lebih dari 3 juta ton, suatu lonjakan yang hampir 10 kali lipat dibandingkan tahun-tahun sebelumnya yang hanya berada di kisaran 300 hingga 500 ribu ton. Lonjakan ini mengindikasikan adanya pergeseran yang signifikan dalam kebijakan pemenuhan kebutuhan beras nasional.

Data USDA, (2023) juga menjelaskan bahwa konsumsi beras Indonesia pada tahun 2023 mencapai angka yang cukup tinggi sebesar 36,2 juta ton. Angka konsumsi beras yang mencapai puluhan juta ton ini menggambarkan betapa besar ketergantungan masyarakat Indonesia terhadap beras sebagai sumber karbohidrat utama. Konsumsi ini awalnya menurun pada tahun 2020 hingga 2021, yang kemungkinan dipengaruhi oleh pandemi COVID-19 dan perubahan pola konsumsi masyarakat, namun meningkat kembali pada tahun 2022 hingga 2023 seiring dengan pemulihan ekonomi dan normalisasi aktivitas masyarakat.

Tingginya permintaan beras di Indonesia tidak terlepas dari besarnya tingkat konsumsi masyarakat, menjadi alasan Indonesia adalah salah satu negara dengan konsumsi beras terbesar di dunia. Keterkaitan antara konsumsi dan permintaan beras ini bersifat langsung dan proporsional. Lebih dari 270 juta penduduk Indonesia menjadikan beras sebagai makanan pokoknya, sehingga penambahan jumlah penduduk maupun peningkatan konsumsi per individu secara langsung akan mendorong kenaikan total permintaan beras secara nasional. Berbagai faktor turut berperan dalam menjaga tingginya permintaan beras, antara lain pertumbuhan populasi, pergeseran pola konsumsi, peningkatan pendapatan masyarakat, serta kuatnya preferensi budaya terhadap nasi sebagai sumber karbohidrat utama. Kondisi ini pada akhirnya turut membentuk arah kebijakan pemerintah, mulai dari upaya menjaga ketahanan pangan, pengelolaan impor beras, hingga pelaksanaan program swasembada pangan demi memastikan ketersediaan beras yang cukup bagi seluruh lapisan masyarakat.

Ketergantungan penduduk Indonesia pada beras sebagai makanan pokok menjadi tantangan utama dalam mencapai ketahanan pangan nasional. Data BPS, (2024) menunjukkan produksi beras untuk konsumsi pangan 2024 mencapai 30,62 juta ton,

menurun 1,54% dibanding 2023, meski skor Pola Pangan Harapan (PPH) meningkat (BPN, 2024). Beras berperan tidak hanya sebagai sumber nutrisi, tetapi juga dalam aspek sosial, ekonomi, dan budaya Indonesia. Konsumsi beras pada Tabel 1.1 yang terus meningkat, menjadikan permintaan terus meningkat seiring pertumbuhan populasi. Upaya diversifikasi pangan dengan alternatif sumber karbohidrat lain belum mampu menggeser dominasi beras.

Sebagai komoditas strategis, beras tidak hanya memiliki dimensi ekonomi, tetapi juga menyentuh aspek sosial dan politik mengingat sistem agribisnisnya menyerap jutaan tenaga kerja di seluruh pelosok negeri. Dalam konteks produksi global, Indonesia menjadi produsen beras terbesar nomor tiga di dunia, dengan kontribusi sebesar 5,29% dari total produksi global yang mencapai 752 juta ton, berada di bawah China yang berkontribusi sebesar 34,76% dan India sebesar 22,42%, berdasarkan data USDA periode 2020–2024. Dibandingkan tahun sebelumnya, proyeksi produksi beras tahun 2024–2025 mencapai hingga 34,6 juta ton, peningkatannya sekitar sebesar 4,8%, dengan stok yang mencapai angka tertinggi sejak tahun 1969 sebanyak 3,7 juta ton.

Produksi beras nasional yang mencapai sekitar 54-57 juta ton gabah kering giling per tahun menjadi faktor utama yang menentukan besarnya penawaran beras di pasar domestik. Hubungan antara produksi padi dan penawaran beras bersifat langsung dan linear. Semakin tinggi tingkat produksi padi yang dihasilkan dari sekitar 10,6 juta hektar lahan sawah nasional, maka semakin besar pula penawaran beras untuk memenuhi kebutuhan konsumsi dalam negeri dan juga cadangan strategis pemerintah. Namun demikian, hubungan ini tidak berlangsung dalam kondisi yang sepenuhnya terkendali, karena berbagai faktor eksternal dapat memengaruhi stabilitas produksi, seperti kondisi cuaca dan iklim, ketersediaan air irigasi, adopsi teknologi pertanian, kualitas benih yang digunakan, penggunaan pupuk dan pestisida, serta efektivitas

sistem pascapanen. Faktor-faktor tersebut berpotensi menyebabkan fluktuasi produksi yang pada akhirnya berdampak langsung terhadap stabilitas pasokan beras di pasar. Ketika kapasitas produksi dalam negeri tidak mampu mengimbangi permintaan, pemerintah mengambil langkah impor beras sebagai penyeimbang. Dengan demikian, total penawaran beras Indonesia sesungguhnya merupakan gabungan antara produksi domestik dan beras impor yang pengelolaannya diatur melalui kebijakan Bulog serta regulasi perdagangan komoditas pangan strategis.

Petani Indonesia pada dasarnya memproduksi beragam komoditas, seperti kedelai, jagung, padi hingga umbi-umbian. Namun kenyataannya, produksi dalam negeri belum sepenuhnya sanggup mencukupi keseluruhan kebutuhan konsumsi nasional, sehingga Indonesia masih harus bergantung pada impor untuk beberapa komoditas pangan tertentu. Kondisi ini mencerminkan bahwa pencapaian swasembada pangan masih menjadi tantangan besar yang belum terselesaikan. Meski volume impor beras setiap tahunnya berfluktuasi, Indonesia tercatat melakukan impor beras secara konsisten setiap tahun. Impor memang merupakan bagian dari siklus perdagangan yang lazim dijalani oleh hampir semua negara, namun ketergantungan impor yang berlangsung terus-menerus tentu tidak menguntungkan bagi perekonomian nasional dalam jangka panjang. Berdasarkan data pada Tabel 1.2, selama periode lima tahun (2019–2023), Indonesia melakukan impor beras setiap tahunnya, padahal produksi beras sudah surplus tetapi masih melakukan impor beras tiap tahunnya, dan nilai impor tertinggi tercatat pada tahun 2023 yang mencapai sekitar 3 juta ton. Situasi ini sesungguhnya bertentangan dengan Pasal 36 Ayat 1 dan 2 Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012, yang menegaskan bahwa impor pangan hanya diperbolehkan apabila produk dalam negeri tidak memenuhi standar yang dibutuhkan dan/atau tidak dapat diproduksi secara lokal.

Perdagangan beras global tercantum bahwa Indonesia negara terbesar ke tiga pengimpor beras, setelah Filipina dan Tiongkok. Negara-negara seperti Vietnam, Thailand, dan India menjadi negara pengimpor utama yang mengekspor beras ke Indonesia. Untuk memberikan perlindungan bagi produsen beras dalam negeri, pemerintah memberlakukan kebijakan tarif impor beras yang ditulis di Peraturan Menteri Keuangan Nomor 26/PMK.010/2022 sebesar Rp450 per kilogram, yang berlaku untuk seluruh jenis beras yang masuk ke Indonesia. Dari sisi konsumen, stabilitas harga beras memiliki dampak yang cukup besar terhadap surplus konsumen, terutama untuk keluarga dengan pendapatan rendah yang menghabiskan sebagian besar anggarannya untuk kebutuhan makanan. Sementara itu, di sisi produksi, keterbatasan lahan mendorong petani untuk meningkatkan produktivitas melalui investasi pada teknologi dan sistem irigasi. Efisiensi produksi yang baik disertai harga jual yang memadai pada akhirnya akan meningkatkan surplus produsen dan turut berkontribusi pada peningkatan kesejahteraan petani.

Impor beras pada dasarnya ditujukan untuk menjaga ketersediaan cadangan beras nasional di gudang Bulog sekaligus memenuhi kebutuhan terhadap jenis beras tertentu yang tidak diproduksi secara lokal (Bulog, 2020). Ketika stok beras menipis dan produksi dalam negeri diprediksi tidak mencukupi permintaan, sebagai langkah antisipasi, pemerintah menempuh jalur impor demi mencegah kelangkaan dan menjaga stabilitas harga, dengan memanfaatkan beras dari pengimpor yang umumnya dijual dengan harga lebih rendah (Paipan dan Abrar, 2022). Mekanisme ini sejalan dengan hukum permintaan, di mana kenaikan harga beras domestik mendorong peningkatan permintaan impor untuk menciptakan *excess supply* yang pada akhirnya menekan harga kembali ke tingkat yang lebih terjangkau (N.G. Mankiw *et al.*, 2012; Paipan dan Abrar, 2022).

Ketidakseimbangan antara *supply* dan *demand* beras di Indonesia yang menjadi pemicu utama permintaan terhadap beras impor. Ironisnya, peningkatan produksi yang hanya tidak begitu besar justru berpotensi memperkuat ketergantungan pada impor, karena pertumbuhan produksi yang lambat tidak mampu mengimbangi laju peningkatan konsumsi penduduk. Hal ini pada gilirannya melemahkan kemampuan negara dalam memenuhi kebutuhan pangan masyarakat dari sumber domestik. Lebih jauh, minimnya investasi dalam penanganan kerawanan pangan akhirnya mendorong pemerintah untuk menerapkan kebijakan pangan yang justru mengarah pada konsumsi berlebihan (Paipan dan Abrar, 2022).

Ketergantungan pemerintah terhadap impor beras sebagian besar didorong oleh kebutuhan untuk menambah stok nasional sekaligus memperoleh beras yang harganya lebih kompetitif. Di samping itu, terdapat kondisi defisit beras di sejumlah provinsi yang disebabkan oleh terhambatnya distribusi pasokan serta berkurangnya luas areal panen akibat cuaca ekstrem. Konsumsi dan permintaan yang tinggi menjadikan ketimpangan pasokan di berbagai wilayah seperti Bangka Belitung, Kalimantan Utara, Kepulauan Riau, Maluku Utara, Maluku, dan juga Papua dan Papua Barat, yang pada akhirnya mendorong pemerintah untuk melakukan impor (Kusumastuti *et al.*, 2024).

Dampak paling berat dari kebijakan impor beras justru dirasakan oleh petani berskala kecil yang dari awal sudah menghadapi keterbatasan dalam mengakses teknologi, modal, maupun infrastruktur pertanian. Masuknya beras impor dengan harga lebih murah menekan pendapatan petani, mempersulit pembiayaan kegiatan produksi, mengancam keberlanjutan usaha tani, dan pada akhirnya memperparah kondisi kemiskinan di wilayah pedesaan. Ketergantungan yang berkepanjangan terhadap impor juga berpotensi memicu sosial dan ekonomi yang tidak stabil dan di pedesaan, memperlebar kesenjangan sosial ekonomi, serta menurunkan standar kehidupan

masyarakat desa (Kusumastuti *et al.*, 2024). Terpenuhinya kebutuhan domestik dan terjaganya tingkat harga yang terjangkau adalah manfaat jangka pendek dari impor beras, namun kebijakan ini dalam jangka panjang justru mengancam ketahanan pangan nasional, menghambat pengembangan kapasitas produksi dalam negeri, dan membuat Indonesia semakin rentan terhadap dinamika kebijakan perdagangan global (Mubarok dan Anjani, 2025).

Dinamika impor beras menciptakan *trade-off* antara kesejahteraan konsumen dan produsen. Kebijakan impor dapat meningkatkan surplus konsumen dengan menjaga harga rendah, namun mengurangi surplus produsen karena petani lokal harus bersaing dengan beras impor. Selain itu, volume impor yang melebihi ekspor dapat melemahkan nilai tukar mata uang (Basia *et al.*, 2025). Meningkatnya aktivitas impor menambah suplai pangan di pasar domestik, dan tanpa peningkatan permintaan yang sebanding, akan terjadi penurunan harga yang mengurangi penghasilan petani dan berpotensi mendorong perluasan skala produksi yang tidak efisien. Besarnya impor yang terjadi di Indonesia ini tentu memberi dampak terhadap perberasan di Indonesia. Adanya impor beras akan mempengaruhi ekonomi masyarakat termasuk produsen, konsumen beras dan tentunya pemerintah sendiri. Kebijakan pemerintah merupakan bagian dari subsistem pendukung dalam agribisnis, adanya kebijakan untuk melakukan impor serta ditambah dengan adanya kebijakan tarif akan mempengaruhi jalannya subsistem lain yang ada dalam rangkaian subsistem sehingga penulis merasa dampak dari adanya kebijakan impor dan tarif impor pada komoditas beras perlu untuk dikaji lebih lanjut untuk mengetahui pengaruhnya terhadap kesejahteraan masyarakat khususnya Provinsi Jawa Timur. Situasi di mana produksi selalu melebihi konsumsi namun pemerintah tetap melaksanakan impor menjadi dasar yang mendorong penulis untuk meneliti “Dampak Impor Beras Terhadap Kesejahteraan Masyarakat Indonesia”.

1.2. Perumusan Masalah

Berikut merupakan beberapa rumusan masalah dalam penelitian ini:

1. Bagaimana perkembangan permintaan, penawaran, dan impor beras Indonesia pada tahun 2009-2023?
2. Bagaimana dampak tarif impor beras terhadap permintaan dan penawaran beras yang terjadi di Indonesia?
3. Bagaimana dampak tarif impor beras terhadap perubahan kesejahteraan masyarakat Indonesia?

1.3. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah di atas, maka tujuan dari penelitian ini adalah:

1. Menganalisis perkembangan permintaan, penawaran, dan impor beras Indonesia pada tahun 2009 - 2023
2. Menganalisis dampak tarif impor beras terhadap permintaan dan penawaran beras yang terjadi di Indonesia
3. Menganalisis dampak tarif impor beras terhadap perubahan kesejahteraan masyarakat Indonesia

1.4. Manfaat Penelitian

Hasil dari studi ini diharapkan dapat memberikan keuntungan bagi beberapa kelompok seperti

1. Para pembuat kebijakan dan pihak terkait lainnya diharapkan mempertimbangkan hal ini saat mengambil kebijakan, terutama yang menyangkut impor beras di Indonesia.
2. Penelitian ini diharapkan dapat berfungsi sebagai sumber dan diskusi bagi pembaca untuk memperluas pemahaman mengenai kegiatan impor beras di Indonesia.

3. Bagi peneliti lain, temuan dari studi ini akan memperkaya pengetahuan, pengalaman, dan keterampilan terkait impor beras di Indonesia serta menjadi sarana untuk mengasah kemampuan dalam penulisan karya ilmiah sebagai bagian dari pendidikan tinggi.