

# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1 Latar Belakang

Indonesia melakukan impor dengan berbagai negara di dunia. Berdasarkan data pada 2016, Indonesia melakukan kegiatan impor sektor pertanian dengan angka yang cukup tinggi yakni \$ 7.411.221.<sup>1</sup> Indonesia dalam sektor pertanian masih belum bisa terlepas dari kebijakan impor. Pada sektor pertanian terdapat sebuah komoditas vital di dalamnya yaitu beras. Hal ini didasarkan komoditas beras merupakan bahan pangan primer dari mayoritas penduduk Indonesia. Komoditas beras pada pemerintahan Presiden Joko Widodo masih menjadi bahan pangan utama yang dikonsumsi masyarakat Indonesia dengan total konsumsi 90%. Jumlah konsumsi beras tiap tahunnya dapat dilihat dari angka konsumsi setiap orang di Indonesia mengkonsumsi beras sebanyak 139.5 kg/tahun.<sup>2</sup> Angka konsumsi beras ini yang menyebabkan pemerintah selalu fokus pada stok beras nasional agar tidak terjadi kemungkinan kelangkaan komoditas beras di Indonesia. Pada era pemerintahan Presiden Jokowi, Indonesia melakukan impor setiap tahunnya. Berikut jumlah impor beras Indonesia tahun 2014-2018 menurut BPS (Badan Pusat Statistik).

**Tabel 1.1 Jumlah Impor Beras Indonesia tahun 2014-2018 (Volume : Ton, Harga : US\$)**

Tahun	Volume	Price
2014	844.164	345
2015	861.700	351
2016	1.283.000	532
2017	285.500	163
2018	1.119.800	524

*Sumber: BPS, 2018.*

<sup>1</sup> Kemenperin, "Perkembangan Impor Indonesia Berdasarkan Sektor", 2016, Diakses melalui <http://www.kemenperin.go.id/statistik/peran.php> pada 28/Februari/2019

<sup>2</sup> Agung Dwi Prasetyo, "Import Demand Function of Rice in Indonesia", *Jurnal Habitat Vol. 27, No.1. Universitas Brawijaya*, 2016.

Indonesia sudah melakukan kebijakan impor dari awal tahun 90-an ketika produksi beras dalam negeri tidak bisa lagi mengejar laju permintaan beras dalam negeri, seiring dengan pertumbuhan penduduk, dan faktor-faktor lain seperti lebih murah dan berkualitasnya beras dari luar negeri. Dari awal tahun 2000, Indonesia sudah melakukan impor beras dengan jumlah yang cukup besar, total impor beras Indonesia dari tahun 2000-2015 yaitu 15,39 juta ton dengan nilai 78,70 triliun.<sup>3</sup>

Pada rezim orde baru, Indonesia sudah mampu mencapai swasembada pangan dari komoditas beras. Pada tahun 1984 Indonesia mendapatkan penghargaan dari Organisasi Pangan dan Pertanian (FAO) dengan title “*From rice importer to self sufficiency*”.<sup>4</sup> Kesuksesan Indonesia mencapai swasembada beras masa itu berkat kebijakan ekonomi makro yang meletakkan titik fokus pada sektor pertanian, kebijakan ini dirangkum dalam program Rencana Pembangunan Lima Tahun (REPELITA).

Indonesia melakukan impor dari berbagai negara seperti Thailand, Vietnam, Tiongkok, India dll. Vietnam merupakan salah satu negara suplayer beras terbesar ke Indonesia terutama pada sepuluh tahun terakhir ini dengan menggeser Thailand yang sebelumnya adalah negara importir terbesar Indonesia. Hubungan luar negeri dalam bentuk kerjasama antara Indonesia dan Vietnam sudah dilakukan selama 60 tahun, kedua negara ini menjalin kerjasama secara bersamaan diletakkan oleh *founding fathers* dari masing-masing negara yaitu Presiden Soekarno dan Presiden Ho Chi Minh.<sup>5</sup>

---

<sup>3</sup> Kemendag, “Neraca Perdagangan Indonesia dengan Vietnam 2013-2018”, diakses melalui <http://www.kemendag.go.id/id/economic-profile/indonesia-export-import/balam=nce-of-trade-with-trade-partner-country?negara=131> pada 20/Desember/2018

<sup>4</sup> Toto Subandriyo, “Swasembada Beras Berkelanjutan” 2008, Diakses melalui <<http://perpustakaan.bappenas.go.id/lontar/file?file=digital/kliping/Swasembada-Kps.pdf>> pada 10/November/2018.

<sup>5</sup> DPR, “Strategic Pairing Indonesia dan Vietnam”, 2016, diakses melalui <<http://www.dpr.go.id/doksileg/proses5/RJ5-20160201-101742-5967.pdf>> pada 20/Desember/2018.

Dan pada tahun 2018 dalam konferensi Annual Meetings IMF- World Bank 2018 telah disepakati kerjasama bilateral Indonesia - Vietnam dalam enam poin kerjasama yaitu memudahkan investasi asal Indonesia masuk ke Vietnam, mengatasi permasalahan hambatan ekspor otomotif nasional ke Vietnam, mendorong sektor farmasi maupun alat kesehatan menjajaki pasar Vietnam, pembentukan tim teknis untuk meningkatkan komunikasi kedua negara dengan tujuan saling menguntungkan, mendorong kerjasama untuk mengimplementasikan Undang-Undang Ilegal Fishing, dan poin terakhir mematangkan pengembangan konsep kerjasama Indo-Pasifik yang mengedepankan sentral ASEAN.<sup>6</sup>

Dalam sektor ekonomi saat ini Indonesia memiliki kerjasama yang intensif dengan Vietnam dapat dilihat dari neraca perdagangan yang dikeluarkan Kementerian Perdagangan Republik Indonesia. Total perdagangan Indonesia-Vietnam tahun 2018 yaitu 6.871.357 US\$, dengan total ekspor 3.564.214 US\$ dan impor sebesar 3.217.142 US\$.<sup>7</sup> Pada pemerintahan presiden Jokowi, impor beras dari Vietnam menjadi yang terbanyak terutama tahun 2015 dengan jumlah 509.374 ton dengan persentase 59,12%. Adapun angka impor secara keseluruhan pada tahun ini mencapai angka 861.601 ton, dengan kuota impor beras yang di impor dari Vietnam sebesar 1,8 juta ton dengan tahap I dan II pada bulan Februari dan Mei 2018 masing-masing 500.000 ton, dan sisanya pada tahap III pada Juli 2018 hingga Agustus sebanyak 800.000 ton.<sup>8</sup>

---

<sup>6</sup>Chandra Gian Asmara, "RI-Vietnam Sepakati 6 Kerjasama Bilateral, Apa Saja?". 2018, diakses melalui <https://www.cnbcindonesia.com/news/20181012130333-4-37134/ri-vietnam-sepakati-6-kerjasama-bilateral-apa-saja> pada 03/April/2019

<sup>7</sup> Kemendag, "Neraca Perdagangan Indonesia dengan Vietnam 2013-2018", 2018, diakses melalui <http://www.kemendag.go.id/id/economic-profile/indonesia-export-import/balance-of-trade-with-trade-partner-country?negara=131>.> pada 20/Desember/2018.

<sup>8</sup> Yayusofiana, "Dampak Kebijakan Pemerintah Dalam Mengimpor Beras Terhadap Ketahanan Pangan Di Indonesia", 2018, di akses melalui [https://www.researchgate.net/publication/325313431\\_DAMPAK\\_KEBIJAKAN\\_IMPOR\\_TERHADAP\\_KETAHANAN\\_PANGAN](https://www.researchgate.net/publication/325313431_DAMPAK_KEBIJAKAN_IMPOR_TERHADAP_KETAHANAN_PANGAN)>. pada 20/12/2018.

Kebijakan impor beras ini menimbulkan kontra terutama dari masyarakat yang berprofesi sebagai petani karena berasumsi kebijakan ini merugikan petani di Indonesia dengan rendahnya angka serapan padi (Gabah) oleh BULOG. Salah satu contoh kasus yaitu penolakan terhadap impor beras oleh petani di daerah Kudus Jawa Tengah. Petani di Desa Undaan Lor, Kecamatan Undaan, Kabupaten Kudus menyampaikan penolakan terhadap impor beras yang dilakukan karena panen raya pada akhir Januari 2018, salah satu petani di Desa Undaan menyampaikan keberatan atas impor yang dilaksanakan pemerintah. Penolakan ini disebabkan impor beras ini merugikan petani karena pada akhir Januari 2018 panen raya sudah terjadi, Khiron juga berpendapat apabila hal tersebut terjadi harga gabah bisa turun sampai Rp. 240.000 per kuintalnya.<sup>9</sup> Ketua Kelompok Tani Sukabungah Ruhyana menyebutkan panen raya di Kabupaten Lebak masuk pada bulan Februari, untuk kenaikan harga Rp. 500 sampai Rp. 1.500 dinilai wajar menjelang datang musim panen raya.<sup>10</sup>

Kontra terhadap kebijakan impor terjadi paling vital antara lembaga-lembaga pemerintahan, yang tidak mencapai kesepakatan dalam melaksanakan kebijakan impor beras ini. Perbedaan pendapat ini terjadi karena keberagaman data stok beras nasional yang dimiliki BULOG, Kementerian Perdagangan, Kementerian Pertanian. Menurut pendapat Fahri Hamzah dari DPR RI bidang Kokesra (Perekonomian dan Kesejahteraan Rakyat): “Seharusnya ketiga pilar yang menjaga produksi, yang memegang otoritas membeli hasil produksi masyarakat, dan kementerian yang berdagang harusnya ketiga pilar ini berjalan seiring dan tidak berbeda pandangan terutama terkait data stok beras nasional”.<sup>11</sup>

---

<sup>9</sup> Rhobi Shani, “Petani Kudus Tolak Impor Beras”, 2018, Diakses melalui <<http://jateng.metrotvnews.com/peristiwa/3NOEJ0k-petani-kudus-tolak-impor-beras>> pada 20/12/2018.

<sup>10</sup> Christine Novita Nababan, “Tiga Daerah Suarakan Penolakan Impor Beras”, 2018, Diakses melalui <<https://www.cnnindonesia.com/ekonomi/20180119102145-92-270104/tiga-daerah-suarakan-penolakan-impor-beras>> diakses pada 20/Desember/2018.

<sup>11</sup> Ririn Aprilia. “Isu Impor Beras dan Mafia Impor Dikategorikan Isu Keamanan Nasional”. 2018. Diakses melalui <<https://www.viva.co.id/berita/politik/1077349-isu-impor-beras-dan-mafia-impor-dikategorikan-isu-keamanan-nasional>> pada 28/November/2018.

Permasalahan impor selalu terjadi setiap tahunnya, pada pemerintahan Presiden Jokowi, kontra terhadap kebijakan impor kembali muncul dan menjadi pertentangan ketika pilar-pilar dalam penentuan kebijakan ini tidak mencapai kesepakatan untuk melaksanakan kebijakan impor beras. Kasus ini terjadi pada tahun 2018 ketika Dirut Perum BULOG, Budi Waseso (Buwas) berbeda pendapat dengan Menteri Perdagangan Enggar Triarsito (Enggar) dan menolak kebijakan impor yang sebelumnya telah dibahas pada Rakortas (Rapat Koordinasi Terbatas) dengan Kementerian terkait. Rasionalisasi dari Buwas ini adalah stok beras nasional yang masih pada level aman dan ketidakmampuan gudang penyimpanan BULOG menampung beras impor tersebut.<sup>12</sup> Kepala Divisi Regional (Kadivreg) BULOG Sulawesi Selatan, Dindin Syamsudin juga melakukan penolakan terhadap kebijakan impor beras ini karena stok beras pada gudang penyimpanan di Sulsel cukup sebagai antisipasi turunnya stok beras nasional dan siap di distribusikan ke seluruh wilayah Indonesia. Dindin Syamsudin yang menjabat sebagai Kadivreg Sulsel menyatakan BULOG Sulsel menyatakan kesiapan tersebut dengan total stok mencapai 82.000 ton.<sup>13</sup>

Pada tahun 2017 berdasarkan data dari Kementerian Pertanian, Indonesia surplus beras sebesar 13,81 juta ton. Untuk tahun 2018, Kementerian Pertanian optimis Indonesia juga mengalami surplus sebesar 13,03 juta ton, dengan rincian target produksi padi 2018 sebesar 80 juta ton atau 46,5 juta ton setara dengan beras sementara prediksi total rincian konsumsi beras nasional yang hanya 33,4 juta ton.<sup>14</sup> Kementerian Pertanian telah merilis statement bahwasanya tidak merekomendasikan impor beras kepada Kementerian Perdagangan untuk periode tahun 2018. Namun pada awal Januari 2018 Kementerian Perdagangan menerbitkan

---

<sup>12</sup> Siti Nur Azzura, “Di Tangan Budi Waseso, Bulog berani tolak permintaan impor beras” 2018. Diakses melalui <<https://www.merdeka.com/uang/di-tangan-budi-waseso-bulog-berani-tolak-permintaan-pemerintah-impor-beras-splitnews-3.html>> pada 19/Desember/2018.

<sup>13</sup> Hendra Cipto. “Bulog Sulsel Tolak Beras Impor, Siap Suplai ke Aceh hingga Papua”, 2018, Diakses melalui <<https://ekonomi.kompas.com/read/2018/01/12/150000026/bulog-sulsel-tolak-beras-impor-siap-suplai-ke-aceh-hingga-papua>> pada 04/November/2018.

<sup>14</sup> Kementan, “Optimis Produksi Beras 2018, Kementan Pastikan Harga Beras Stabil”, 2017, Diakses melalui <<http://www.pertanian.go.id/home/?show=news&act=view&id=2614>> pada 24/Desember/2018.

Surat Keputusan Impor (SPI) dan menugaskan BULOG sebagai fasilitator tunggal dalam pelaksanaan impor tersebut.

Proses pengambilan kebijakan luar negeri terkait impor beras mengalami dilema di dalam internal pemerintahan terutama lembaga-lembaga terkait dengan kebijakan ini seperti, BULOG, Kementerian Pertanian, dan Kementerian Perdagangan, hal ini disebabkan oleh lembaga-lembaga ini merupakan lembaga yang dalam peran dan fungsinya memiliki keterkaitan penuh dengan kebijakan impor beras tersebut. Dilema yang timbul antar lembaga ini terjadi karena perbedaan data yang dimiliki oleh masing-masing lembaga dalam data Stock Beras Nasional (SBN). Pertentangan yang terjadi antar kementerian terkait dalam proses pengambilan kebijakan impor beras ini yang melatarbelakangi penulis untuk melakukan penelitian berupa analisis alasan pemerintahan Indonesia menerima impor beras dari Vietnam di era Presiden Jokowi.

## **1.2 Rumusan Masalah**

Impor pada komoditas beras masih menjadi pilihan pemerintah pada era Presiden Jokowi, angka impor beras terus meningkat setiap tahun dimulai dari 2015-2018 karena pemerintah beralih kebutuhan masyarakat terhadap beras makin meningkat tiap tahunnya. Pada pemerintahan Presiden Jokowi, impor beras didominasi oleh negara Vietnam yang berangsur menggantikan peran Thailand sebagai negara eksportir terbesar ke Indonesia. Pro dan kontra terhadap kebijakan impor beras terus terjadi, dimulai dari masyarakat terutama yang berada pada sektor pertanian akibat merasa dirugikan oleh kebijakan impor beras hingga di dalam badan pemerintah yang sering mengalami perbedaan pendapat terutama dalam persoalan data statistik stok beras nasional. Pada kebijakan impor beras tahun 2018 terdapat perbedaan pendapat antara Kementerian Pertanian, Bulog, dan Kementerian Perdagangan. Kementerian Pertanian menyatakan Indonesia surplus pada komoditas beras, BULOG pun menyatakan hal yang sama dan menyebutkan keamanan stok beras nasional pada tahun 2018. Namun

Kementerian Perdagangan memiliki perhitungan sendiri dan menerbitkan Surat Keputusan Impor (SPI), dan menugaskan BULOG menjadi fasilitator dalam pengadaan beras impor tersebut. Untuk itu kebijakan impor beras pada Pemerintahan Presiden Jokowi ini menarik untuk diteliti.

### **1.3 Pertanyaan Penelitian**

Bagaimana proses pengambilan kebijakan impor beras Indonesia – Vietnam di masa pemerintah Presiden Jokowi (2014-2018)?

### **1.4 Tujuan Penelitian**

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis proses pengambilan kebijakan impor beras.

### **1.5 Manfaat Penelitian**

1. Secara akademis penelitian ini dapat membantu penulis dan pembaca dalam memahami bagaimana suatu kebijakan yang dilakukan suatu negara untuk menyelesaikan sebuah permasalahan yang terjadi.
2. Secara praktik penelitian ini diharapkan dapat membantu pembaca agar dapat memahami isu yang peneliti angkat dalam tulisan ini.
3. Melalui penelitian ini penulis berharap tulisan ini bisa menjadi referensi bagi pembaca yang tertarik dengan pembahasan kebijakan luar negeri dalam isu Impor Beras.

### **1.6 Studi Pustaka**

Dalam penelitian Kebijakan Luar Negeri Impor Beras era Presiden Jokowi ini, penulis memakai beberapa sumber sebagai bahan acuan diantaranya:

Sumber pertama yaitu berjudul “ *Main Approaches to The Study of Foreign Policy*” yang ditulis oleh M Fatih Tayfur (1994).<sup>15</sup> Pada jurnal ini, Tayfur menjelaskan mengenai berbagai pendekatan yang ada didalam kebijakan luar negeri. Yang pertama adalah

---

<sup>15</sup> M Fatih Tayfur, *Main Approaches to The Study of Foreign Policy*, METU Studies in Development, Department of International Relations, Middle East Technical University, Ankara, Turkey, 21 (1), 1994.

*traditional model* yang menggunakan dua perspektif utama yaitu realisme dan idealisme, dengan asumsi dasar negara adalah aktor utama pembuatan kebijakan luar negeri dan memiliki tujuan yang dicapai dari pembuatan kebijakan tersebut. Yang kedua adalah *behavioralist school* dimana pemerintah tidak hanya bertugas membuat sebuah kebijakan tetapi juga bertugas melakukan observasi dan analisa implementasi dari kebijakan yang telah dikeluarkan. Lalu yang terakhir adalah *comparative foreign policy*, pada pendekatan jenis ini terdapat lima variabel utama yaitu idiosinkrasi, peranan, sosial, dan sistematis, pada pendekatan jenis ini juga terdapat variabel untuk melakukan perbandingan kebijakan yaitu dengan menggunakan variabel tipologi dengan indikator ukuran pembangunan serta akuntabilitas politik yang ada di dalam suatu negara.

Sumber selanjutnya dari Zainul Abidin dari Kementerian Keuangan dengan judul “Dampak Kebijakan Impor Beras dan Ketahanan Pangan Dalam Perspektif Kesejahteraan Sosial”.<sup>16</sup> Pada jurnal ini pembahasan berfokus pada dampak dan pengaruh kebijakan bea impor beras selaras dengan kebijakan sosial untuk mendukung peningkatan kesejahteraan petani dan mewujudkan ketahanan pangan. Kebijakan bea masuk beras yang tertuang dalam Peraturan Menteri Keuangan Nomor 213 Tahun 2011 dilakukan untuk penetapan secara kongkret kebijakan bea masuk beras guna melindungi daya saing beras domestik. Kebijakan bea masuk impor beras ini juga telah senada dengan tujuan ketahanan pangan Indonesia yang terdapat pada pasal 56 Huruf E Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012. Seperti yang kita ketahui bersama beras merupakan sebuah komoditas penting yang sangat diperhitungkan di Indonesia, oleh sebab itu kestabilan harga dari komoditas ini perlu dipantau dan dijaga pemerintah dan karena itulah peran intervensi dari pemerintah dibutuhkan untuk mencapai nilai-nilai pembangunan yang menjurus pada pembangunan keadilan sosial. Penelitian dari

---

<sup>16</sup> M. Zainul Abidin, “Dampak Kebijakan Impor Beras dan Ketahanan Pangan dalam Perspektif Kesejahteraan Sosial”, Jurnal Sosio Informa, Vol 63, 2015, hlm 213

Zainul ini berfokus pada bagaimana kebijakan bea impor beras tersebut diambil sebagai proteksi atas sektor/bidang ekonomi tertentu.

Sumber yang *ketiga* yaitu Jurnal yang diterbitkan oleh Pusat Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian dari Kementerian Pertanian dengan penulis Erwidodo, Reni Kustiari, Saktyanu Kristiyantoadi D, dengan judul “Analisis Kebijakan Impor Beras: Memahami Kasus Impor Beras Vietnam”. Jurnal ini mengawali pembahasan mengenai jenis-jenis impor beras berdasarkan kualitas yang dilakukan oleh pemerintah. Jenis pertama yaitu beras kualitas medium, beras jenis ini hanya boleh diimpor oleh Perum BULOG (Badan Urusan Logistik). Jenis kedua yaitu beras khusus atau kualitas premium, beras jenis ini boleh diimpor oleh importir terdaftar (IT) di Kementerian Perdagangan.<sup>17</sup>

Kegiatan impor baru bisa dilaksanakan setelah dirilisnya SPI (Surat Persetujuan Impor) dari Kementerian Perdagangan atas dasar rekomendasi dari Kementerian Pertanian. Persetujuan dan rekomendasi ini didapat setelah diadakannya Rapat Koordinasi Terbatas (Rakortas) di Kantor Menko Perekonomian, di dalam rakortas ini juga dibahas volume (kuota) dan waktu pelaksanaan impor tersebut. Pada tahun 2013, impor beras dari Vietnam dilakukan dengan kuota sebesar 492.380 ton. Namun muncul dugaan pada Januari 2014 bahwa telah terjadinya impor beras ilegal oleh IT dan beras impor tersebut masuk ke Pasar Induk Beras Cipinang (PIBC) yang menyebabkan kerugian IT dan distributor lainnya. Serta terjadi perdebatan beberapa lama akhirnya kasus ini ditutup setelah tim investigasi membuka semua data impor beras bekas Vietnam dan dinyatakan legal sesuai rekomendasi dari Kementerian Pertanian. Analisis yang dilakukan pada jurnal ini yaitu merumuskan alternatif kebijakan impor beras untuk mengurangi peluang terjadinya impor beras ilegal di Indonesia. Penelitian memiliki fokus pada proses pelaksanaan kebijakan impor beras dan tidak

---

<sup>17</sup> Erwidodo, Reni Kustiari, Saktyanu Kristiyantoadi D, “Analisis Kebijakan Impor Beras : Memahami Kasus Impor Beras Vietnam”, 2014, Diakses melalui Pusat Sosial Ekonomi Dan Kebijakan Pertanian Badan Penelitian Dan Pengembangan Pertanian Kementerian Pertanian.

menjelaskan mengenai peran aktor-aktor terutama aktor birokrat didalam proses pengambilan kebijakan impor beras Indonesia.

Sumber keempat yaitu buku dari seorang ahli dari Universitas Berlin *Minjam Koch*, “*A Liberal Perspective: The Role of Interest Group in US Foreign Policy Towards Iran*”. Buku ini menjelaskan kebijakan luar negeri dipengaruhi oleh berbagai elemen. Salah satu elemen paling berpengaruh yaitu kelompok kepentingan. Elemen ini mampu mendesak pemerintah untuk membuat kebijakan luar negeri. Pencapaian dari kelompok kepentingan ini adalah mampu mendesak pemerintahan yang dapat kita analisis dari struktur domestik dalam proses dan bentuk internal dari kelompok kepentingan tersebut. Inti dari penelitian ini yaitu membuktikan *lobbying* yang dilakukan oleh kelompok kepentingan memiliki dampak yang sangat besar didalam proses pengambilan kebijakan luar negeri.<sup>18</sup>

Sumber terakhir adalah sebuah jurnal dari Fatma Arya Ardani, “Kebijakan Indonesia dalam membantu penyelesaian konflik antara etnis Rohingya dan etnis Rakhine di Myanmar”. Jurnal ini menjelaskan mengenai kebijakan luar negeri Indonesia. Menurut pendapat Fatma, kebijakan luar negeri didasarkan pada *leadership* seorang pemimpin di sebuah negara. Karakter seorang pemimpin menjadi sangat penting dalam proses pengambilan kebijakan. Pada jurnal ini, Fatma memiliki titik fokus pada pemerintahan presiden SBY yaitu penyelesaian konflik secara damai dengan menggunakan *soft diplomacy*, kerjasama dan tetap memegang prinsip non intervensi. SBY masuk ke dalam kategori sosok pemimpin yang cukup konsiliatif sehingga lebih tinggi kemungkinan untuk merangkul pihak-pihak lain dalam proses membantu penyelesaian sebuah masalah.<sup>19</sup>

---

<sup>18</sup> Minjam Koch. “A liberal Perspective The Role of Interest Group in US Foreign Policy Towards Iran. Freire Universitas Berlin.

<sup>19</sup> Fatma Arya Ardani. “Kebijakan Indonesia dalam membantu penyelesaian konflik etnis Rohingya dan etnis Rakhine. (Studi Karakter kepribadian Susilo Bambang Yudhoyono). Journal International Relation. Volume 1, No.2.2015 hal 22-28.

## 1.7 Kerangka Konseptual

### 1.7.1 Kebijakan Luar Negeri

Pada penelitian terkait kebijakan impor beras di era Presiden Jokowi ini, penulis menggunakan teori kebijakan luar negeri. Masih terjadi berbagai perdebatan diantara ilmuwan untuk menentukan definisi kongkret dari kebijakan luar negeri ini, namun penulis mencoba mengambil kesimpulan dari definisi yang telah dikeluarkan oleh beberapa ahli. Felix Gross menyebutkan apabila dilihat dari kaca mata perspektif liberalisme dengan memutuskan untuk tidak menjalin hubungan luar negeri adalah sebuah kebijakan luar negeri suatu negara.

Menurut Felix ada dua kutub dalam melihat kebijakan luar negeri ini, dinilai positif apabila kebijakan luar negeri menuntut perubahan dalam perilaku negara lain sesuai dengan kepentingan nasional dan bersifat negatif apabila bertujuan untuk memajukan kepentingan nasional saja dengan tidak mengubah perilaku negara lain. Selanjutnya merupakan pendapat dari Padelford dan Lincoln, kebijakan luar negeri merupakan elemen kunci dalam proses suatu negara yang berupaya menerjemahkan tujuan dan kepentingannya secara luas ke dalam berbagai tindakan maupun aksi nyata. Mereka menjelaskan dua fungsi dari kebijakan luar negeri, *pertama* untuk mencapai tujuan secara luas dan *kedua* untuk menekankan adanya kepentingan nasional.

Menurut pendapat Alex Mintz & Karl Derouen, kebijakan luar negeri merupakan keputusan individu, grup ataupun koalisi yang berefek kepada aksi nasional di ruang internasional. Alex & Karl mengibaratkan pengambilan kebijakan luar negeri ini seperti permainan catur, karena dalam pengambilan kebijakan terdapat berbagai taktik dan strategi seperti dalam pergerakan bertahan maupun menyerang.<sup>20</sup> Kebijakan luar negeri memiliki empat komponen berdasarkan pendapat Robinson dan Synder yaitu :

---

<sup>20</sup> Alex Mintz, Karl De Rouen, "Understanding Foreign Policy Decision Making", hal 4.

1. Identifikasi keputusan sebuah masalah
2. Mencari alternatif penyelesaian masalah
3. Memilih alternatif penyelesaian
4. Melakukan eksekusi alternatif yang telah dipilih. (Robinson dan Synder 1965, 437)

Pada dasarnya kebijakan luar negeri dilaksanakan untuk mencapai tujuan nasional. Dengan demikian kegiatan impor beras yang dilakukan Indonesia dari Vietnam pada pemerintahan Presiden Jokowi merupakan sebuah upaya untuk pemecahan masalah dalam komoditas beras yang dilakukan Indonesia dan Vietnam dalam bidang kerjasama ekonomi.

- *Decision Making Process*

Kebijakan luar negeri merupakan agenda terpenting sebuah negara untuk berurusan dengan entitas eksternal dan krisis terkait, yang telah dirumuskan dengan sangat hati-hati. Keputusan dalam kebijakan luar negeri yang dibuat dilakukan tahap demi tahap oleh masing-masing aktor di dalam negara tersebut, dan melibatkan semua jenis sumber daya termasuk kognitif dan keuangan. Tahapan demi tahapan ini dinamakan *decision making process*. Proses ini terdiri dari beberapa tahapan dimulai dari tahapan pengumpulan, pemilihan, hingga pelaksanaan alternatif yang telah dipilih. Setiap lapisan yang memiliki andil di dalam proses kebijakan luar negeri ini melakukan filter terhadap berbagai peluang dan kesalahan dan berkontribusi di dalam kebijakan tersebut.

Pengambilan keputusan pada kebijakan luar negeri tidak hanya tugas sementara, namun proses yang berkelanjutan untuk mengatasi masalah yang belum terselesaikan. Karena kebijakan luar negeri seperti permainan catur di mana setiap gerakan yang dilakukan oleh lawan harus dibalas dengan gerakan balasan lebih lanjut. Oleh karena itu proses pengambilan kebijakan luar negeri dianggap praktik yang berkelanjutan.

- *Model of Foreign Policy Decision Making*

Pengambilan keputusan adalah proses yang kompleks dan terus berubah. Sifat dari hasil pengambilan keputusan sebagian besar tergantung pada varietas faktor internal dan eksternal, seperti kepemimpinan, struktur unit pengambilan keputusan, lingkungan pengambilan keputusan, dll. Untuk memahami kompleksitas yang ada ini, Allison telah membagi gaya pengambilan keputusan menjadi tiga model yang berbeda berdasarkan pada struktur dan fungsi unit pengambil keputusan, yaitu *rational actor model*, *organizational politics model*, dan *bureaucratic politics model*.

### **1.7.2 Bureaucratic Politics Model (BPM)**

Birokrasi secara literatur menurut Finer yaitu memiliki arti “aturan oleh kantor atau aturan oleh pemerintah”.<sup>21</sup> Lembaga pemerintahan merupakan perangkat yang dibutuhkan oleh administrasi modern. Karena negara modern harus memiliki birokrat yang memadai, yang memimpin berbagai departemen pemerintah dan membantu pemerintah mencapai tujuan nasional. Birokrat yang ada di dalam lembaga pemerintah juga menjadi pendukung kepemimpinan politik dalam membuat kebijakan untuk optimalisasi departemen tersebut.

Menurut *Allison third model*, pemerintah bukanlah unit tunggal namun perpaduan antara berbagai organisasi dan individu seperti para administrator, birokrat, dan bawahan. Birokrat menjadi bagian penting dari pemerintah tidak hanya karena membantu proses pelaksanaan pemerintahan, tetapi juga memberi nasihat kepada pemerintah dalam proses perumusan kebijakan. Dalam politik populer saat ini wacana birokrasi dan kebijakan oleh birokrasi telah dianggap tindakan yang negatif.<sup>22</sup> Argumen ini terutama mengarah pada peran dalam pengambilan keputusan kebijakan luar negeri. Karena birokrat yang memegang berbagai posisi penting bersaing satu sama lain untuk hadir dalam proses pengambilan kebijakan dengan tujuan optimalisasi tujuan organisasi atau departemen terkait.

---

<sup>21</sup> S.P. Naidu, *Public Administration: Concepts and Theories* (New Delhi: New Age International, 2005) 80.

<sup>22</sup> Paul D'Anieri, *International Politics: Power and Purpose in Global Affairs* (Boston: Wadsworth, Cengage Learning, 2012) 156.

Birokrat adalah aktor kunci yang menjadi penasihat seorang pemimpin dalam perumusan kebijakan eksternal, oleh sebab itu mereka memiliki sumber yang kuat untuk mempengaruhi kebijakan sesuai dengan tujuan departemen mereka. Semua departemen yang ada di pemerintahan ini memiliki berbagai kepentingan seperti, otonomi yang lebih besar tanpa campur tangan pihak luar, pengaruh yang lebih besar didalam pemerintah, kemampuan yang lebih besar, sumber daya, serta alokasi anggaran yang lebih besar.<sup>23</sup>

Tujuan utama dari semua departemen dan kementerian adalah untuk melakukan dominasi dan mempertahankan supremasi dalam pengaturan administratif. Individu yang mewakili berbagai kementerian dan departemen terkait memiliki tanggung jawab berbeda dan tumbuh dengan persepsi yang berbeda pula. Dengan demikian, karena terlibat dalam departemen masing-masing, birokrat juga mewarisi ideologi organisasi ke dalam pendapat pribadi. Oleh karena itu, biro-birokrasi terkesan parokial dalam hal tujuan, sikap, dan pendekatan. Setiap unit administrasi mencoba untuk mengamankan kepentingannya sendiri (tidak tertutup kemungkinan kepentingan pribadi dan belum tentu merupakan kepentingan organisasi).<sup>24</sup>

Menurut pendapat Greg Cashman, alasan parokialisme sebagian besar terkait dengan perilaku sosiologis organisasi masing-masing. Cashman percaya bahwa semua pemimpin departemen tertentu memiliki pola pikir, nilai, ideologi, tujuan dan pendekatan karena mereka memilih departemen yang sesuai dengan kepribadian mereka atau departemen juga memilih orang yang cocok agar mampu melengkapi ideologi departemen tersebut. Jika kepribadian seorang tidak sesuai dengan ideologi organisasi, maka secara otomatis dibentuk seiring proses yang disebut dengan “Sosialisasi Institusi”. Karena itu proliferasi kepentingan organisasi secara otomatis menjadi tujuan akhir seorang individu (birokrat).<sup>25</sup> Rangkuman Model Politik Birokrasi diproyeksikan dalam “*Allence of Decision*” oleh Graham Allison,

---

<sup>23</sup> Greg Cashman, *What Causes War?*, hal 90

<sup>24</sup> hal 89-95

<sup>25</sup> Greg Cashman, *What Causes War?*, hal 132-33.

Morton Helperin's pada "*Bureaucratic Politics and Foreign Policy*", yaitu serangkaian proses pengambilan keputusan organisasional yang kompleks dimana semua elemen (terutama pemegang jabatan dan birokrat) bersaing satu sama lain untuk memenangkan kepentingan organisasi mereka masing-masing.<sup>26</sup> Ada beberapa jenis penjabaran menurut para ahli dalam melihat model politik birokrasi, namun secara general beberapa cendekiawan menguraikan dengan tiga model inti, yaitu "*Stand-Sit Proposition*" yang berfokus pada preferensi kebijakan untuk menetapkan keputusan, "*Bargaining Position*" dengan pembahasan perilaku aktor selama proses pengambilan keputusan, dan "*Resultant Proposition*" mengacu pada keputusan akhir yang diadopsi.

a. *Stand-sit Proposition and the Mile's Law*

Proposisi pertama dari BPM adalah mengasumsikan bahwa perilaku pembuat keputusan juga dapat dipengaruhi organisasi tempat seseorang bekerja. Seperti pembahasan sebelumnya "Sosialisasi Institusi" telah membentuk pilihan pribadi para birokrat dan preferensi kebijakannya. Akibatnya, tujuan utama birokrat ini adalah untuk mengejar dan mewujudkan kepentingan organisasi mereka. Dengan pernyataan dari Allison dan Zelikow yang merangkum bahwa "dimana seseorang berdiri dipengaruhi kuat oleh dimana tempat seseorang duduk". Jadi pengetahuan tentang kedudukan sebuah organisasi di sebuah sistem menghasilkan petunjuk signifikan tentang bagaimana kekuatan organisasi tersebut.<sup>27</sup> *Stand-sit proposition* pada dasarnya menyoroti kelakuan ideologis aktor pengambilan keputusan dimana ia tidak bisa melakukan analisis diluar kepentingan organisasi mereka.<sup>28</sup>

b. *Bargaining Proposition*

Proposisi kedua dari BPM adalah *Bargaining Proposition*. Bagian ini merupakan pusat pengaruh birokrasi dalam mekanisme pengambilan keputusan. Seperti arti dari judul diatas

---

<sup>26</sup> Graham T Allison., and Morton H. —Halperin, *Bureaucratic Politics: A Paradigm and Some Policy Implications*, *World Politics* 24, (Supplement 1972) 40-79.

<sup>27</sup> Allison & Zelikow, *Essence of Decision*, 307.

<sup>28</sup> Geoffrey Dudley and Jeremy Richardson, *Why Does Policy Change?: Lessons from British Transport Policy 1945-99*, (London: Routledge, 2001) 20.

pada bagian ini terdapat politik tawar-menawar para birokrat dalam badan pembuat keputusan pemerintah untuk memprotes dan mempromosikan kepentingan organisasinya.<sup>29</sup> Birokrat dan elemen yang lain bersaing dan bertarung satu sama lain untuk mempertahankan tujuan, dan posisi organisasi masing-masing. Karena sumber daya yang terbatas, politik tawar menawar ini dilakukan secara intensif untuk mendapatkan bagian maksimum dari keuntungan yang ada di dalam sebuah kebijakan.<sup>30</sup>

Menurut *bargaining preposition*, para birokrat tidak hanya mencoba mempengaruhi proses pembuatan kebijakan, namun juga mengawasi dengan seksama pada tingkatan implementasi dengan tujuan memastikan bahwa kebijakan tersebut melingkupi tujuan departemen mereka. Namun, penggunaan politik perundingan yang ekstensif sering membahayakan kepentingan nasional. Karena setiap orang dari masing-masing departemen terkait terlibat dalam tawar menawar yang menyebabkan tidak menghasilkan keputusan yang kongkret, hal ini menyebabkan departemen terkait ini sering melakukan kompromi bersama ketika sudah mencapai titik *dead lock* yang diakhiri dengan konsensus bersama, bukan pilihan rasional.

### c. *Resultant Preposition*

Proposisi terakhir dari BPM adalah *resultant preposition*. Dalam proposisi jenis ini secara general mencoba mempelajari bagaimana keputusan itu diadopsi dan di dalam kondisi seperti apa keputusan tersebut diambil. Menurut proposisi ini kebijakan yang diambil adalah produk dari kompromi yang tidak disengaja, meskipun masing-masing elemen dari pengambilan keputusan terlibat dalam persaingan untuk mempengaruhi hasil kebijakan yang menguntungkan mereka. Berdasarkan posisi resmi secara struktural, birokrat akhirnya menetapkan kebijakan yang dapat diterima bersama. Oleh karena itu Allison dan Zelikow menarik kesimpulan “kebijakan bukan produk dari pilihan rasional, melainkan hasil dari

---

<sup>29</sup> Halperin (1974) 24-62.

<sup>30</sup> Allison & Zelikow, *Essence of Decision*, 255.

kompromi, konflik, dan kebingungan pejabat negara dengan beragam kepentingan dan pengaruh yang tidak setara”.<sup>31</sup> Jadi hasil persaingan birokrasi adalah konsensus bersama dan kompromi dalam menetapkan sebuah kebijakan.

Pada penelitian ini penulis meletakkan fokus analisis pada model Bureaucracy Politics Model (BPM) dikarenakan, ada beberapa indikasi yang penulis temukan menunjukkan “Kebijakan Luar Negeri impor beras pada masa Presiden Jokowi” ini melibatkan pertentangan antara beberapa lembaga dan departemen terkait yang menjadi elemen dalam proses pengambilan kebijakan impor beras Indonesia-Vietnam.

## 1.8 Metodologi Penelitian

Metodologi dalam penelitian hubungan internasional merupakan sebuah proses, prinsip, dan prosedur yang digunakan penulis sebagai upaya untuk memperoleh pengetahuan tentang sebuah fenomena dalam hubungan internasional<sup>32</sup>.

### 1.8.1 Pendekatan dan Jenis Penelitian

Dalam penelitian ini penulis menggunakan penelitian kualitatif. Penelitian kualitatif ini berusaha untuk membangun realitas dan memahami realitas tersebut dengan memperhatikan proses peristiwa dan otensitas.<sup>33</sup> Kegiatan ini juga bertujuan untuk mendapatkan analisa yang lebih akurat dengan didasari fakta-fakta dan berbagai dinamika yang telah dirilis. Pada penelitian ini peneliti menggunakan jenis penelitian eksplanatif yang menggambarkan dengan jelas kegiatan impor beras yang dilakukan Indonesia.

### 1.8.2 Batasan Penelitian

Dalam penelitian ini, penulis mencoba memberikan batasan yaitu periode kepemimpinan Presiden Jokowi yaitu pada tahun 2014-2018. Hal ini dikarenakan peneliti melihat lebih dalam kebijakan impor beras yang dilakukan oleh Presiden Jokowi.

---

<sup>31</sup> Allison & Zelikow, *Essence of Decision* hal 295.

<sup>32</sup> Mas' oed, Mochtar, *Ilmu Hubungan Internasional: Disiplin dan Metodologi*, pustaka LP3S. Jakarta .1994.

<sup>33</sup> Ruslinawa Soemantri, Gumilar, Memahami metode kualitatif. *Journal Social Humaniora*, Vol 9.hal 58 . 2005.

### 1.8.3 Unit dan Level Analisis

Unit analisis atau variabel dependen merupakan unit yang perilakunya hendak dideskripsikan, jelaskan dan ramalkan.<sup>34</sup> Dalam penelitian ini yang menjadi unit analisisnya adalah Indonesia dalam era Presiden Joko Widodo sebagai tiang dari terbitnya kebijakan luar negeri yang dalam hal ini adalah impor beras. Unit eksplanasi dalam penelitian yaitu unit yang mendapatkan dampak dari unit analisa yang hendak kita teliti. Dari penjelasan tersebut maka yang menjadi unit eksplanasinya adalah kebijakan impor beras Indonesia, serta untuk level analisis dalam penelitian ini adalah negara.

### 1.8.4 Teknik Pengumpulan Data.

Metode pengumpulan data pada penelitian ini dilakukan melalui studi pustaka (studi literatur). Studi pustaka adalah metode pengumpulan data-data dari sumber yang berbentuk literatur akademik berupa; buku-buku, jurnal, majalah, surat kabar, berita, dan website. Literatur akademik yang dipakai pada penelitian ini memiliki pembahasan seputar produksi beras dan kebijakan impor beras Indonesia. Studi pustaka dilakukan dengan tujuan untuk memperoleh data atau fakta sejarah yang berhubungan dengan masalah yang dipecahkan.<sup>35</sup>

### 1.8.5 Teknik Analisis Data

Teknik analisis merupakan cara yang dipakai untuk menemukan dan memberi arti pada serangkaian data dalam penelitian ini.<sup>36</sup> Dalam penelitian ini, analisis difokuskan pada pertanyaan mengapa kebijakan impor beras ini dilakukan oleh Presiden Jokowi. Penulis menggunakan konsep “Kebijakan Luar Negeri” dalam melihat impor beras yang dilakukan

---

<sup>34</sup> Mochtar Mas' oed. hal 39.

<sup>35</sup> M.Nazir, *Metode Penelitian* (Jakarta: Ghalia Indonesia, 2003), hal 27.

<sup>36</sup> *Ibid*, Mochtar Mas' oed, Hal. 9.

Presiden Jokowi tersebut. Berikut adalah langkah-langkah yang peneliti lakukan dalam analisis penelitian:

1. Mengumpulkan data terkait impor beras dari tahun 2014 hingga 2018
2. Peneliti mengoperasionalkan kerangka konsep BPM yang terdiri dari tiga model yakni:

- *Stand-sit Proposition and the Mile's Law*

Pada tahapan ini, peneliti mencari kepentingan masing-masing kementerian terkait keputusan impor beras.

- *Bargaining Proposition*

Peneliti mendeskripsikan pertentangan kepentingan antar kementerian (*Battle Influence*).

- *Resultant Proposition*

Berdasarkan dua tahapan sebelumnya, peneliti dapat melihat kebijakan akhir dari pemerintah.

## 1.9 Sistematika Penelitian

Bab 1 : Pendahuluan

Bab ini memuat latar belakang, rumusan masalah, pertanyaan penelitian, tujuan penelitian, manfaat penelitian, studi pustaka, kerangka konseptual, sampai kepada metodologi yang digunakan.

Bab 2 : Permasalahan dan Potensi Beras di Indonesia

Bab ini membahas mengenai berbagai permasalahan perberasan Indonesia dan dibalik permasalahan tersebut juga terdapat potensi yang seharusnya juga bisa dimanfaatkan oleh Indonesia.

Bab 3 : Impor Beras Vietnam di Indonesia

Bab ini berisikan perjalanan impor beras dari Vietnam ke Indonesia. Dalam perjalanan impor beras ini menampilkan persentase data jumlah kuota impor beras Indonesia dari tahun ke tahun.

#### Bab 4 : Analisis kebijakan impor beras pada pemerintahan Presiden Jokowi

Pada bab ini terdapat analisis kebijakan impor beras yang difokuskan kepada pemerintahan Presiden Jokowi tahun 2014-2018. Dalam bab ini diuraikan peran dan fungsi terutama lembaga-lembaga dan birokrat yang bersinggungan dan berkaitan langsung dengan kebijakan impor beras tersebut.

#### Bab 5 : Penutup

Bab terakhir ini memuat kesimpulan dan beberapa opsi sebagai sebuah saran sesuai dengan pertanyaan penelitian yang telah ditetapkan.

