

SITUASI PERBERASAN NASIONAL DAN PROSPEK TAHUN 2008

Oleh :
Masyhuri

RINGKASAN

Produksi beras dari tahun ke tahun masih menunjukkan kenaikan. Meskipun terjadi alih lahan dari sawah ke non sawah dan non pertanian. Dengan perdagangan bebas, harga dasar tidak harus dicerminkan dengan HPP tetapi dengan mekanisme penerapan tariff dan atau quota, harga dalam negeri dapat diatur. Harga sepanjang tahun 2007 relatif stabil, ketersediaan terjamin sehingga tidak terdapat permasalahan perberasan yang berarti. Konsumsi beras per kapita Indonesia masih tinggi. Menurut FAO-OECD, konsumsi beras per kapita Indonesia tertinggi ketiga setelah Vietnam dan Bangladesh.

Perkembangan harga beras dunia ini membantu pemerintah dalam mempertahankan harga, sehingga harga beras tidak terlalu rendah. Keadaan ini sebenarnya merupakan momentum yang tepat untuk meningkatkan produksi dan pendapatan petani. Konsumsi beras per kapita masih sangat tinggi, tertinggi nomor tiga di dunia, karena itu program diversifikasi pangan perlu ditingkatkan. Diversifikasi pangan tidak hanya untuk makanan pokok saja tetapi juga untuk lauk pauk dan makanan ringan. Oleh karena itu Perum Bulog perlu memperkuat Divisi Regionalnya agar dapat menjalankan fungsi privat dan publiknya secara dinamis dan *smart*.

Pendahuluan

Beras merupakan komoditas yang strategis karena mempunyai nilai ekonomis, sosial dan politis. Karena itu ekonomi perberasan nasional dipenuhi dengan intervensi dari pemerintah dan sering terjadi perdebatan publik yang berkepanjangan. Beras merupakan makanan pokok sebagian besar masyarakat Indonesia. Semua wilayah propinsi bahkan semua wilayah kabupaten di Indonesia mengkonsumsi beras. Bila ada kenaikan harga beras dan ketersediaannya terganggu, masyarakat terutama di perkotaan protes. Protes ini menjadi besar karena sering dibantu oleh aktivis mahasiswa, LSM serta organisasi

sosial dan politik. Protes terbesar pernah dilakukan dalam bentuk demonstrasi besar-besaran tahun 1986 dan 1998 karena mahalnnya harga beras.

Walau demikian ada juga beberapa wilayah yang makanan pokoknya bukan beras. Masyarakat Papua dan Maluku mengkonsumsi sagu dan umbi-umbian. Sebagian masyarakat Nusa Tenggara timur, Madura, Jawa bagian Selatan dan lain-lain mengkonsumsi jagung dan ketela. Namun di wilayah-wilayah tersebut sudah terintroduksi beras sebagai makanan pokok. Di banyak wilayah makan nasi/beras mempunyai prestis yang tinggi, sehingga makan nasi merupakan indikasi bahwa mereka mempunyai status

sosial yang tinggi. Kenaikan harga beras akan meningkatkan inflasi, menurunkan kesejahteraan masyarakat dan dapat meningkatkan kemiskinan.

Di lain pihak beras diproduksi oleh sebagian besar masyarakat Indonesia yaitu petani. Petani beras merupakan bagian terbesar petani Indonesia. Meskipun usahatani padi/beras umumnya berskala kecil dan meskipun produksi petani tidak mencukupi kebutuhan, tetapi sebagian besar petani menjual padi/gabah pada waktu sesudah panen, sehingga usahatani padi merupakan usaha yang komersial. Karena itu insentif dan disinsentif kepada petani akan mempengaruhi produksi beras nasional dan ketersediaan beras nasional. Insentif dan disinsentif ini terlihat dari kebijakan pemerintah yang dapat mempengaruhi kelayakan finansial usahatani padi seperti kebijakan harga, kebijakan subsidi, pembangunan infrastruktur dan lain-lain.

Karena itu penting untuk selalu mencermati keadaan ekonomi perberasan dan prospek kedepannya. Masalah inilah yang akan dibahas dalam tulisan ini.

Produksi beras

Produksi beras dari tahun ke tahun masih menunjukkan kenaikan. Meskipun terjadi alih lahan dari sawah ke non sawah dan non

pertanian, tetapi peningkatan produksi masih selalu terjadi. Tabel berikut menggambarkan kenaikan produksi tersebut.

Perkembangan 6 tahun terakhir menunjukkan kenaikan produksi padi sebagai akibat kenaikan areal dan produktivitas padi. Kenaikan areal padi lebih nyata daripada kenaikan produktivitas. Kenaikan areal terutama terjadi di luar Jawa seperti propinsi Sulawesi Selatan, Nanggroe Aceh Darussalam, Sumatera Utara, Sumatera Selatan, Lampung, Kalimantan Selatan dan Kalimantan Barat. Kenaikan produksi di Jawa terjadi di Jawa Timur, Jawa Barat dan Banten. Kenaikan produksi masih bisa berlanjut apabila ada perbaikan irigasi yang menyebabkan kenaikan intensitas tanam, musim yang mendukung, intensifikasi dan perluasan areal.

Ramalan produksi untuk tahun 2008 menunjukkan optimisme yang tinggi, karena baik luas panen maupun produktivitas masih menunjukkan kenaikan. Padahal awal tahun ini terdapat musibah banjir dimana-mana yang menggagalkan panen di beberapa sentra produksi padi. Optimisme mungkin juga disebabkan karena akhir musim hujan tahun 2008 ini mundur, sehingga bencana banjir terkompensasi oleh musim hujan yang mundur.

Table.1. Perkembangan luas panen, produktifitas, produksi beras nasional th 2002-2008.

Tahun	Luas panen (ha)	Produktivitas (ton/ha)	Produksi (ton)	Perlumbuhan (%)
2002	11.521.166	4,469	51.489694	2,04
2003	11.488.031	4,538	52.137.604	1,26
2004	11.922.974	4,536	54.088.468	3,74
2005	11.839.060	4,574	54.151.097	0,12
2006	11.786.430	4,620	54.454.937	0,56
2007*	12.124.827	4,705	57.051.679	4,77
2008**	12.299.391	4,738	58.268.796	2,13

* angka sementara

**ramalan 1

Sumber: Badan Pusat Statistik (berbagai tahun)

Produsen padi mempunyai karakteristik, skala penguasaan lahan kecil, yaitu 0,3 ha, 70% petani padi gol miskin, 60% petani *net consumers* beras, usahatani padi hanya menyumbang 30% dari total pendapatan petani, petani padi jumlahnya besar yaitu 21 juta rumah tangga (Tim Pengkajian Kebijakan Perberasan Nasional, 2001). Mengenal apakah petani merupakan *net consumers* beras ataupun *net producers* masih diperdebatkan. Arifin (2007) menyebutkan bahwa berdasarkan Susenas, petani padi sebagian besar adalah *net producers*.

Implikasi dari keadaan tersebut adalah bahwa untuk melestarikan produksi beras nasional, petani masih perlu dan berhak untuk mendapatkan proteksi dan subsidi. Indikator proteksi adalah tingkat proteksi nominal dan tingkat proteksi efektif. Tingkat proteksi nominal merupakan prosentase selisih harga proteksi dan ini tercermin dari harga yang diterima petani. Karena itu harga dasar gabah (yang sudah dimodifikasi menjadi HPP/harga pembelian pemerintah) perlu disesuaikan setiap tahun. Sebenarnya dengan perdagangan bebas, harga dasar tidak harus dicerminkan dengan HPP tetapi dengan mekanisme penerapan tariff dan atau quota, harga dalam negeri dapat diatur. Namun secara politis penetapan harga meski dengan HPP akan terasa pada petani dan public serta merupakan indikator sampai seberapa jauh kepemilikan pemerintah kepada petani. Disamping itu karena posisi petani lemah, petani masih memerlukan jaminan harga jualnya. Untuk melindungi konsumen, pemerintah melakukan pengendalian harga konsumen dengan harga atap, operasi pasar, dan lain lain, supaya harga tidak terlalu tinggi. Harga beras yang terlalu tinggi mempunyai dampak ekonomi dan social yang luas yang dapat memicu kerusuhan social. Pemberlakuan harga atap ini sebenarnya juga diperlukan sebagian petani, karena petani sering membeli gabah/beras pada waktu persediaan beras sudah habis. Lebih-lebih banyak pula petani yang menjual pada waktu panen dan membeli pada waktu paceklik, apakah mereka *net producers* beras atau

lebih-lebih mereka adalah *net consumers* beras.

Untuk melindungi penduduk miskin yang sebagian besar juga petani, disamping dengan pengendalian harga konsumen (dengan operasi pasar) juga dengan operasi pasar khusus yang kini menjadi Raskin (beras untuk keluarga miskin). Mulai bulan Juli 1998 pemerintah melakukan OPK (Operasi Pasar Khusus) (Amang dan Sawit, 2001). Pada tahun 2001 pemerintah memberikan beras PPD PSE (Program Penanggulangan Dampak Pengurangan Subsidi Energi Bidang Pangan). Kemudian pada tahun 2002 dan 2003, pemerintah memberikan beras PKPS BBM (Program Kompensasi Pengurangan Subsidi Bahan Bakar Minyak). Jumlah penduduk miskin terbesar pada tahun 1998 dengan jumlah 49,5 juta atau 24,2% sebagai akibat krisis ekonomi. Setelah itu jumlahnya mengalami penurunan sampai pada tahun 2007 jumlahnya 37,2 juta atau 16,6%. (BPS. Berbagai tahun). Sejak tahun 2000 pemerintah telah menyalurkan raskin.

Namun perlu disadari bahwa karena skala usahatani padi kecil, kontribusi pendapatan usahatani padi terhadap total pendapatan petani kecil. Petani masih perlu subsidi lain berupa harga input (bibit, pupuk, pestisida dan alat), peningkatan fasilitas jalan dan irigasi dll. Totalitas proteksi harga beras dan harga-harga input usahatani padi dapat diukur dengan tingkat proteksi efektif. Yang diperlukan petani adalah proteksi efektif ini. Walaupun demikian dalam rangka mensejahterakan petani, pemberian subsidi harga beras dan subsidi input pada usahatani padi tidaklah cukup. Petani masih memerlukan kebijakan yang lebih komprehensif, misalnya memperbesar skala usahatani. Perluasan skala usahatani dapat dilakukan dengan reformasi agraria, pembentukan badan usaha milik petani, *corporate farming*, pembukaan lahan dan transmigrasi, pemberdayaan petani, penumbuhan kewirausahaan petani dan lain-lain. Disamping itu mempertahankan skala usahatani juga sangat penting dilakukan. Merupakan usaha yang sia-sia apabila sudah berhasil meningkatkan skala usahatani tetapi beberapa tahun kemudian usahatannya

terpecah-pecah menjadi lebih kecil. Beberapa usaha mempertahankan skala usahatani adalah pengaturan hukum warisan tanah pertanian agar tidak memecah usahatani, mempertahankan tanah pertanian sebagai satu kesatuan usaha yang tidak dapat dipecah untuk diwariskan, dijual, digadaikan, dan lain-lain.

Pada saat ini impor beras masih tinggi, tahun 2002 impor sebesar 3,74 juta ton dan tahun 2004, 2005 dan 2006 impornya rendah tetapi tahun 2007 meningkat lagi menjadi 1,2 juta ton. Pada tahun 2007 dengan produksi gabah 57.049 ribu ton atau setara 36.055 ribu ton beras, berarti produksi perkapita sebesar 161,82 kg. Dengan impor beras 1,2 juta ton, tersedia 36,482 juta ton beras atau 166,17 kg per kapita. Pada tahun 2007 Bulog membeli gabah/beras dalam negeri setara beras 1,75 juta ton, impor 1 juta ton dan penyaluran raskin 1,91 juta ton (Bulog, 2008). Dengan keadaan seperti itu harga sepanjang tahun 2007 relatif stabil, ketersediaan terjamin sehingga tidak terdapat permasalahan perberasan yang berarti.

Perdagangan beras dunia dan Impor Beras

Keadaan ekonomi beras dunia mempunyai karakteristik yang unik dimana 90% produsen dan konsumen ada di Asia. Produsen beras utama dunia dari yang paling besar adalah China, India, Indonesia, Bangladesh, Vietnam, Thailand, Birma dan Filipina. Sedangkan Negara konsumen dunia dari yang paling besar adalah China, India, Indonesia, Bangladesh, Vietnam, Filipina, Birma dan Thailand. Negara-negara tersebut merupakan Negara produsen sekaligus konsumen dan semuanya berada di kawasan Asia. Total produksi dunia tahun 2007 sebesar 425,288 juta metric ton. Dari total produksi tersebut, yang diperdagangkan sebesar 27,485 juta metrik ton atau sebesar 6%. Dalam hal perdagangan dunia Amerika Serikat yang berada di luar kawasan Asia merupakan eksportir terbesar nomor tiga dunia yaitu 3,5 juta metric ton. Dari sisi importir, Nigeria dan Uni Eropa yang berada di luar kawasan Asia

juga merupakan Negara importir utama. Pada tahun 2007 eksportir terbesar adalah Thailand, Vietnam, Amerika Serikat, India, Pakistan, dan China. Sedangkan importir terbesar adalah Filipina, Nigeria, Indonesia, Uni Eropa, Saudi Arabia, Bangladesh (USDA yang dikutip dari Bulog).

Kebutuhan dalam negeri selalu lebih tinggi dari produksi sehingga sejak masa swasembada berakhir Indonesia selalu mengimpor beras. Puncaknya pada tahun 1998 impor beras paling besar yaitu 6 juta ton. Indonesia kembali menjadi importir beras terbesar di dunia. Dan sejak itu pula Bulog tidak lagi memonopoli impor, sehingga impor juga dilakukan oleh perusahaan swasta. Pada tahun-tahun 2004, 2005, 2006 impor dibawah 700 ribu ton, tetapi tahun 2007 meningkat lagi mencapai 1,700 juta ton. Pada tahun 2007 Indonesia merupakan Negara importir beras terbesar ketiga, setelah Filipina dan Nigeria.

Karakteristik konsumen Dalam Negeri

Kebanyakan penduduk Indonesia mengkonsumsi beras baik sebagai makanan pokok (nasi), variasi makanan pokok lain (sagu, jagung, ketela), pembuat makanan camilan (roti, mie, dll.). Partisipasi konsumsi beras lebih dari 95% tersebar dipelosok nusantara. Beras merupakan barang yang statusnya berbeda-beda sesuai dengan tingkat pendapatan. Bagi kelompok penduduk berpendapatan tinggi, beras merupakan barang inferior, sehingga semakin tinggi pendapatan konsumen semakin rendah konsumsi beras dan beralih ke makanan lain seperti roti, lauk pauk dan camilan. Sebaliknya bagi golongan konsumen berpenghasilan rendah, beras merupakan barang mewah, sehingga makin tinggi pendapatannya akan makin tinggi konsumsinya. Disamping itu golongan ini sudah mengalihkan ke beras dengan kualitas tinggi seperti beras rojolele, beras organic dsb. Untuk golongan menengah, beras merupakan barang normal, yang masih mempunyai elastisitas pendapatan positif. Secara rata-rata tingkat konsumsi beras di Indonesia masih cukup tinggi yaitu sekitar 133 kg per kapita.

Konsumsi beras per kapita Indonesia masih tinggi. Menurut FAO-OECD, konsumsi beras per kapita Indonesia tertinggi ketiga setelah Vietnam dan Bangladesh. Angka ramalan tahun 2008, konsumsi beras per kapita Indonesia 153,03 kg/tahun. Sedangkan Vietnam dan Bangladesh masing-masing sebesar 182,34 kg/th dan 160,89 kg/th (<http://stats.oecd.org>).

Harga beras

Harga beras selalu menunjukkan kenaikan. Harga beras eceran medium di dalam negeri bulan Desember tahun 2000 sebesar Rp 2.348,97 menjadi Rp 4.717,36 bulan Desember tahun 2007. Harga beras sepanjang tahun 2007 menunjukkan stabil tidak berfluktuatif. Hal ini didukung pengadaan beras dalam negeri yang mencukupi dan penyaluran Raskin yang lancar sepanjang tahun. Tampaknya perkembangan harga ini sejalan dengan perkembangan harga beras dunia. Tahun 2000 bulan Desember harga beras Thai 25% sebesar \$158,25 menjadi \$347,75 bulan Desember 2007.

Perkembangan harga beras dunia yang menaik mungkin disebabkan oleh adanya kenaikan produksi dunia yang melambat akibat beberapa sebab. Beberapa sebab tersebut antara lain adanya isu global warming dan kompetisi dengan produksi biofuel akibat harga minyak dunia meningkat pesat. Beberapa negara besar berusaha untuk mengamankan cadangan beras domestiknya masing-masing. Beberapa eksportir utama seperti Thailand, Vietnam dan India mengurangi ekspor. Perkembangan harga beras dunia ini membantu pemerintah dalam mempertahankan harga, sehingga harga beras tidak terlalu rendah. Keadaan ini sebenarnya merupakan momentum yang tepat untuk meningkatkan produksi dan pendapatan petani.

Implikasi perberasan tahun 2008.

Nampaknya harga beras dunia akan meningkat sejalan dengan peningkatan harga pangan lainnya. Harga beras domestik akan mengikuti perkembangan harga beras dunia tersebut. Disamping itu beberapa kejadian

bencana banjir yang melanda tanah air akan memacu kenaikan harga beras. Untuk mengantisipasi kenaikan harga ini, pemerintah perlu menaikkan HPP agar Bulog tidak kesulitan mendapatkan gabah/beras untuk pengadaan stok dan agar petani mendapatkan harga yang layak. Berdasarkan Inpres no.1/2008 tgl 22 April 2008 akhirnya Pemerintah menaikkan harga HPP gabah kering giling di tingkat petani 10% menjadi Rp 2200/kg. Sebenarnya penetapan HPP itu sudah terlambat, karena banyak petani yang sudah panen raya sejak Februari/Maret. Kenaikan HPP ini membantu Pemerintah/Perum Bulog untuk melakukan pengadaan beras dan membantu petani untuk mendapatkan harga yang layak. Di lain hal kenaikan HPP itu tidak memberikan rangsangan kepada petani untuk meningkatkan produksi beras, karena penetapannya sudah sangat terlambat. Ini lebih menguatkan tujuan kebijakan bahwa HPP ditujukan lebih untuk pengadaan beras daripada untuk memberikan jaminan harga petani (diskusi lebih detail dapat dilihat dalam makalahnya Masyhuri, 2006 dan Gafar, 2006). Bulog paling lambat melakukan pengadaan gabah pada bulan April.

Kenaikan harga beras dunia akan menyebabkan kemungkinan adanya aliran beras dari dalam negeri keluar negeri baik secara ilegal maupun legal. Hal ini akan dapat mengurangi stok beras dalam negeri. Keadaan ini perlu diantisipasi pemerintah untuk selalu mempunyai cadangan beras yang cukup. Pemerintah perlu menjaga agar stok yang dipunyai cukup untuk menjaga mempertahankan cadangan yang cukup untuk berbagai keperluan. Selain untuk mengantisipasi menipisnya stok swasta dan masyarakat akibat kenaikan harga beras dunia, beberapa keperluan tersebut antara lain untuk penyaluran Raskin, bantuan bencana dan operasi pasar.

Kenaikan harga beras global merupakan momentum yang baik untuk meningkatkan pembangunan pertanian. Pembangunan infrastruktur pertanian seperti irigasi, jalan, pasar, ketersediaan input dan pembukaan lahan pertanian perlu dikembangkan untuk

mengantisipasi kebutuhan pangan yang semakin meningkat.

Adanya banjir yang melanda tanah air akhir-akhir ini menyebabkan banyak daerah produksi beras gagal panen. Kegagalan panen padi ini perlu diantisipasi dengan membangun cadangan beras yang cukup, agar di tahun 2008 tidak mengalami defisit beras. Seandainya terjadi surplus beras, pemerintah tidak terburu-buru untuk mengekspor tetapi perlu melakukan pengadaan yang cukup dulu. Sekalipun demikian angka ramalan tahun 2008 oleh BPS menunjukkan optimisme yang tinggi dimana baik luas panen maupun produktivitas masih meningkat. Stok cadangan pemerintah makin diperkuat karena banyaknya musibah yang melanda tanah air. Tahun 2007 dan 2008 ini terdapat eskalasi peningkatan bencana terutama banjir, angin ribut, tsunami, gempa bumi, tanah longsor dan lain-lain. Cadangan diperlukan juga untuk antisipasi berkurangnya stok cadangan beras di masyarakat dan swasta akibat mahalnnya beras di pasar internasional.

Konsumsi beras per kapita masih sangat tinggi, tertinggi nomor tiga di dunia, karena itu program diversifikasi pangan perlu ditingkatkan. Diversifikasi pangan tidak hanya untuk makanan pokok saja tetapi juga untuk lauk pauk dan makanan ringan. Konsumsi makanan ringan akan mengurangi makanan pokok. Banyaknya lauk pauk dalam satu porsi akan mengurangi makanan pokoknya. Makanan pokok selain beras perlu dipromosikan agar lebih menarik dan bergengsi untuk dapat menggantikan beras.

Sebagai akibat otonomi daerah, daerah mempunyai kebijakan masing-masing yang mungkin berbeda satu sama lain. Oleh karena itu Perum Bulog perlu memperkuat Devisi Regionalnya agar dapat menjalankan fungsi privat dan publiknya secara dinamis dan *smart*.

Daftar Pustaka

- Amang, Beddu dan M,H Sawit. 2001. Kebijakan Beras dan Pangan Nasional. Pelajaran dari Orde Baru dan Orde Reformasi. Edisi Kedua. Penerbit IPB Press: Bogor
- Arifin, Bustanul. 2007. Evaluasi Ekonomi Perberasan 2007 dan Prospeknya 2008. Bahan diskusi Meja-Bundar Perum Bulog tgl 7 Desember 2007 di Jakarta.
- Badan Pusat Statistik. (berbagai tahun). Statistik Indonesia. BPS: Jakarta
- Bulog.2008. Kompilasi data. Bulog Jakarta
- Gafar, Sapuan. 2006. Catatan Atas Kebijakan Perberasan Kita dan implementasinya. Makalah disampaikan dalam diskusi panel kebijakan perberasan, kerjasama antara SKH Kedaulatan Rakyat dan MMA UGM, tg 4 April 2006 di Yogyakarta.
- <http://stats.oecd.org/>. Consumption per capita. Diakses tgl 22 April 2008.

Biodata Penulis :

Prof. Dr. Ir. Masyhuri adalah Guru Besar Ekonomi Pertanian Agribisnis UGM dan Direktur Magister Manajemen Agribisnis UGM. Menyelesaikan S1 pada Fakultas Pertanian Universitas Gadjah Mada (UGM). S2 langsung S3 Ekonomi Pertanian University of The Philippines at Los Baños Philippines. 1988. Professor UGM 2002.