

PENDEKATAN PERMINTAAN DAN PENAWARAN UNTUK ANALISIS KEBIJAKAN PERBERASAN DI INDONESIA

Oleh :

ENDANG SITI RAHAYU

Staf Pengajar Jurusan Agrobisnis Fakultas Pertanian UNS

ABSTRACT

Productivity of the rice on Indonesia to depend of the more variables. Its variables include rice productivity on the farmer, the supply and demand prices, production cost, the farmers salary and the government policy. That are variables have to the effect on the increasing of the rice production and than to mullyflyer effect of the development acelrelation on the all aspect

Key word: rice, supplie, demand, government policy

PENDAHULUAN

Di Indonesia, beras merupakan pangan penting dari berbagai jenis pangan karena peranannya menduduki struktur utama dalam konsumsi pangan masyarakat, karena itu pembahasan tentang pangan selalu diprioritaskan beras (Mursyid *et al*, 1992). Kebijakan tentang pangan di Indonesia diprioritaskan pada beras karena beras merupakan komoditas bahan makanan yang dikonsumsi lebih dari 95% penduduk Indonesia (Amang dan Sawit, 1999). Beras dikategorikan sebagai bahan pangan pokok yang mempunyai kedudukan strategis karena yang terlibat dalam industri perberasan cukup banyak serta mempunyai peran yang signifikan dalam indek harga konsumen. Disamping itu ekosistem sawah sebagai tempat usahatani padi mempunyai peranan penting dalam menjaga dan menahan erosi di daerah tropis (Sapuan, 1994). Komoditas pertanian khususnya pangan diusahakan oleh jutaan petani skala kecil (Simatupang, 2002), dan membahas masalah pangan khususnya beras tidak bisa lepas dari membicarakan petani dan politik pertanian, karena masalah beras selalu berkaitan dengan petani, bahkan diseluruh dunia, ketika berbicara tentang pangan, otomatis mengacu kepada petani (Sumodiningrat, 2001). Berdasarkan hal itu, maka beras tidak termasuk barang ekonomi biasa tetapi merupakan barang khusus yang memerlukan penilaian khusus, oleh karena itu Dillon *et al* (1999) mengatakan bahwa beras harus dipandang sebagai barang kuasi publik (*quasi public goods*) yang dalam kegiatan industri perberasan menghasilkan jasa publik yang harganya bernilai tinggi karena menyangkut peranannya di bidang sosial, politik, budaya dan lingkungan hidup.

Harga beras terbentuk melalui interaksi antara petani yang ingin menjual hasil panennya

dengan konsumen yang ingin membelinya. Pembentukan harga terjadi di pasar, dimana penjual dan pembeli sepakat menyetujui tingkat harga yang memuaskan kedua belah pihak. Pelaku tataniaga disamping menyediakan jasa, secara tidak langsung terlibat dalam proses pembentukan harga. Harga merupakan hal yang mendasar dalam ekonomi pasar, karena secara langsung akan mempengaruhi distribusi pendapatan dan pengalokasian sumber daya dalam produksi dan konsumsi barang dan jasa. Kebijakan harga berusaha mempengaruhi harga untuk keuntungan produsen dan konsumen melalui pasar dan system pemasaran.

Tujuan pemerintah dalam kebijakan harga adalah dapat mendorong pertumbuhan ekonomi yang lebih cepat pada ekonomi makro, merancang kebijakan harga terhadap dampak penurunan tingkat kemiskinan melalui pertumbuhan ekonomi pedesaan dan stabilitas dinamis system beras. Kebijakan ini dianggap sebagai suatu spektrum berkelanjutan, dimana dari perspektif mikro keadaan gizi dan ketersediaan pangan dengan harga terjangkau bagi individu-individu atau rumah tangga dan perspektif makro yang menjamin penawaran pangan dalam pasar nasional, regional dan lokal. (Timmer, 2001). Kompleksitas kebijakan ini muncul karena adanya ketiga faktor penting tersebut dihubungkan oleh faktor lainnya melalui behavior dan pasar.

Sementara itu bagian beras dalam pengeluaran rumah tangga dan makro ekonomi mengalami penurunan yang tetap dan signifikan selama 30 tahun terakhir. Peningkatan harga beras yang tinggi dipengaruhi oleh depresiasi rupiah, penurunan produksi, atau besarnya penurunan beras di pasar dunia. Harga beras yang tinggi lebih berat lagi dirasakan oleh masyarakat miskin yang ada di kota dan desa

(yang tidak mempunyai lahan) dimana kelompok ini merupakan konsumen bersih dari beras dan oleh karena itu sangat rentan dengan adanya peningkatan harga beras. Harga beras merupakan determinan tunggal paling penting pada rumah tangga miskin dalam jangka pendek, sehingga perubahan harga beras akan berpengaruh pada pola konsumsinya.

Bagi analisis kebijakan pangan, konsumsi pangan merupakan variable penting karena jumlah pangan yang dikonsumsi akan menentukan berlangsungnya dalam kehidupan, maka analisis kebijakan pangan memusatkan perhatian pada pola konsumsinya dengan pertimbangan karena parameter konsumsi merupakan penghubung antara kebijakan harga makro terhadap konsumsi pangan serta antara sektor pemasaran dan perangsang produksi untuk meningkatkan kesejahteraan (Falcon et al, 1983). Untuk memenuhi kebutuhan konsumsi masyarakat maka penyediaan pangan merupakan hal penting lain dalam kebijakan pangan, maka analisis system produksi dan penawaran perlu dipelajari. Kedua faktor tersebut seiring dengan berjalannya waktu akan selalu berubah dan hal itu menyebabkan dampak ketidakstabilan harga beras domestik. Ada dua dampak dari ketidakstabilan harga beras domestik yaitu (1) harga beras yang tidak stabil dapat menyebabkan perubahan yang signifikan terhadap distribusi pendapatan dan kemungkinan menyebabkan ketidakstabilan sosial, (2) harga yang tidak stabil dapat memunculkan dampak signifikan terhadap penduduk miskin, baik petani maupun konsumen. Oleh karena itu, untuk dapat memahami kebijakan harga pangan penting sekali untuk mengerti secara luas mengenai pasar, pembentukan harga, pengaruh harga internasional terhadap harga dalam negeri, dan dengan cara bagaimana kebijakan harga (termasuk kebijakan subsidi dan pajak, kebijakan perdagangan) dapat digunakan untuk melaksanakan atau menghambat kebijakan pangan (Falcon et al 1983). System pangan harus mampu memecahkan masalah produksi, pemasaran dan konsumsi pangan suatu masyarakat. Produksi pangan tergantung pada proses biologis. Pemasaran adalah penting dalam system pangan, karena pada umumnya hasil produksi pertanian disimpan, diangkut, diolah dan ditukar agar dapat dikonsumsi secara teratur dan dalam bentuk yang diinginkan. Pengertian mengenai proses ini dalam arus barang dan arus uang dari produsen ke konsumen merupakan titik tolak dalam analisis kebijakan pangan

Fenomena diatas menjadi topik yang menarik untuk ditelaah karena ditengah perubahan ekonomi global, kebijakan harga beras akan berubah sesuai dengan kondisi lingkungan internal dan eksternal yang selalu berubah. Dari perubahan kebijakan harga tersebut akan berpengaruh terhadap stabilisasi harga, produksi dalam negeri dan pendapatan serta kesejahteraan petani. Kondisi demikian akan berpengaruh secara tidak langsung pada semua stakeholder dalam usaha padi baik dari aspek mikro maupun makro dan akan berpengaruh pada akselerasi pembangunan nasional

PENTINGNYA KEBIJAKAN PANGAN SUATU NEGARA

Ruttan dan Hayami (1971) mengemukakan bahwa peran pemerintah dalam pembangunan pertanian mengandung aspek mikro, makro dan global. Aspek mikro pembangunan pertanian diharapkan sebagai proses mewujudkan kesejahteraan masyarakat tani melalui pendapatan yang diperoleh dari kegiatan usahatani. Aspek makro, pembangunan pertanian diharapkan dapat menyediakan pangan bagi masyarakat dan menyediakan input bagi kegiatan sosial ekonomi masyarakat secara berkesinambungan dan aspek global pembangunan pertanian diharapkan dapat menghasilkan devisa negara dengan tetap menjaga stabilitas pangan dan kebutuhan produk pertanian. Oleh karena itu menurut Timmer (1991) hampir semua para analis setuju dengan pandangan yang dikemukakan oleh Hayami dan Ruttan bahwa di banyak negara berkembang, peran pemerintah sangat diperlukan dan kebijakan yang tidak sesuai merupakan hambatan utama yang membatasi laju pertumbuhan pembangunan pertanian.

Timmer (1991) mengemukakan bahwa kebijakan pemerintah pada masalah pangan selalu menggabungkan dinamika sosial, politik dan ekonomi. Hal itu secara empiris telah dibuktikan oleh Timmer (1996) dengan mengambil kasus Indonesia, Jepang dan Inggris dimana peran pemerintah dalam sektor pertanian cukup dominan memacu keberhasilan ekonomi dan kesimpulan yang diperoleh bahwa tidak ada satu negara yang mampu mempertahankan pertumbuhan ekonominya tanpa memperhatikan masalah pangan. Peran pemerintah di beberapa negara dalam hal pangan selalu difokuskan dengan stabilisasi harga pangan yang bersumber pada permintaan dan penawaran.

Berbicara dengan stabilisasi harga, sebenarnya stabilisasi harga telah lahir sejak tahun 1930-an dalam buku Boeke : *The Evolution of the Netherlands Indies Economy*. Kabinet RI telah bergulat dengan penyediaan dan harga beras dalam rangka stabilisasi harga beras sejak tahun 1950 (Tirtosudiro , 1973)

Sementara itu Dawe (1995) mengatakan bahwa dampak dari stabilisasi harga menjadi topik yang menarik untuk diteliti oleh pakar ekonomi , mulai dari paper Waugh (1944), Oi (1961), dan Samuelson (1972) dan Newbery and Stiglitz (1981). Oleh karena itu, tantangan terhadap kebijakan pangan berkaitan dengan meningkatnya permintaan, harus disesuaikan dengan penawaran yang ada, dimana penawaran harus diantisipasi dengan mempertimbangkan berbagai hal , meliputi (1) usaha menciptakan iklim yang dapat merangsang kenaikan produksi, (2) menciptakan sistem distribusi yang efisien dari sentra produksi ke sentra konsumsi, (3) pada era globalisasi batas-batas suatu negara semakin kabur, sehingga hal-hal yang terjadi di luar akan ditransmisikan ke dalam negeri dan akan mempertajam persaingan antar produk (Hasan , 1994)

KEBIJAKAN PERBERASAN INDONESIA

Selama 30 tahun Indonesia mengalami kemajuan penting dalam produksi padi untuk meningkatkan ketahanan pangan. Productivity of the rice on Indonesia to depend of the more variables Kebijakan mikroekonomi tersebut digabungkan dengan kerangka makroekonomi yang dicirikan oleh stabilitas keuangan, equitas dan daya saing (Tabor *et al*, 1998). Dari kondisi itu ketersediaan pangan Indonesia mengalami peningkatan dimana pada tahun 1960-an sekitar 2.000 kalori per hari dan pada awal tahun 1990-an menjadi 2.700 kalori per hari. Keberhasilan tersebut menurut Jones (1996) disebabkan karena Indonesia mempunyai kebijakan untuk menstabilkan harga beras domestik, sebagaimana dikutip Jones dari Pearson *et al* (1991) dinyatakan bahwa pada akhir 1960-an dan 1970-an pemerintah Indonesia sangat perhatian terhadap perkembangan harga sehingga menaikkan harga domestik pada batas tinggi dan banyak periode impor yang disubsidi untuk menaikkan harga domestik dibawah harga dunia. Hal itu dimaksudkan untuk membuat Indonesia mencukupi diri sendiri (swasembada) dan mengisolasi konsumen dan produsen dari pengaruh fluktuasi harga beras dunia. Untuk mensukseskan tujuan kegiatan tersebut ditunjang oleh system penyangga stok domestik yang

dilakukan oleh BULOG yang mulai dioperasikan tahun 1974, dimana Bulog mempunyai hak monopoli perdagangan beras pada pasar internasional dan diijinkan membuat harga beras domestic berbeda dengan harga dunia, dengan melakukan pembelian pada kelebihan produksi petani pada harga dasar serta mengeluarkan stok saat harga jatuh di pasar.

Berkaitan dengan peran pemerintah dalam kebijakan pembangunan pertanian, telah memberikan hasil memuaskan dimana tercatat Indonesia pernah mengalami swasembada beras tahun 1984. Keberhasilan swasembada beras tidak terlepas dari peran pemerintah dalam kebijakan produksi dan kebijakan harga beras karena peran pemerintah dalam sektor pertanian cukup dominan memacu keberhasilan ekonomi. Keberhasilan pemerintah Indonesia dalam swasembada beras merupakan salah satu keberhasilan dalam pembangunan pertanian yang mampu merubah ketersediaan beras dari rata-rata 96 kg/kapita pada tahun 1968 menjadi 154 kg/kapita tahun 1992 dan keberhasilan tersebut telah merubah posisi Indonesia dari pengimpor terbesar menjadi swasembada netto (Noer Sutrisno,1994). Kebijakan pemerintah dalam pencapaian swasembada beras tersebut, karena adanya pemanfaatan teknologi baru dalam pemakaian bibit unggul, pupuk buatan, pengendalian hama/penyakit, pembangunan jaringan irigasi dan penyuluhan pertanian yang memungkinkan produksi padi meningkat dari 2 ton menjadi 6 ton/hektar (Soepardi, 1996). Hal senada disampaikan oleh Sapuan (2004), bahwa keberhasilan peran pemerintah tersebut terjadi pada 1969 sampai dasawarsa 1980-an dengan menginvestasikan dana/anggaran untuk sektor pertanian yang cukup signifikan, yang antara lain dengan investasi untuk irigasi, pabrik pupuk, subsidi sarana produksi, kredit pertanian dan sebagainya dan ditunjang dengan peran stabilisasi harga beras oleh BULOG.

Kebijakan harga oleh pemerintah ditujukan untuk menjaga stabilitas harga, karena ketidakstabilan harga produk pertanian khususnya beras merupakan masalah ekonomi yang penting (Timmer, 1994). Peran pemerintah dalam kebijakan harga di Indonesia dapat dilihat dari program pengadaan stok nasional kebutuhan beras yang bertujuan (1) untuk mengendalikan stabilisasi harga beras yang memegang peranan penting dalam pengendalian harga barang-barang lain dan (2) untuk melindungi petani sebagai produsen maupun sebagai konsumen. Akan tetapi hasil riil yang dicapai dari kebijakan harga belum menunjukkan hasil yang diinginkan

karena bukti empiris tentang pendapatan petani masih rendah antara lain dikemukakan oleh Manggisian (Sumodiningrat, 1997, 2001) bahwa selama bertahun-tahun sesudah tahun 1983, timbul gejala bahwa harga-harga turun di Pulau Jawa, sehingga penanaman padi tidak menguntungkan. Lebih jauh Sumodiningrat (2001) menyatakan bahwa penurunan nilai tukar petani di Indonesia tidak pernah menjadi isu nasional, walaupun Sensus Pertanian 1993 antara tahun 1990-1995 terjadi pertumbuhan pendapatan riil petani yang minus, dimana di Jawa rata-rata -2,24%/tahun dan di luar Jawa -2,99%/tahun dan data ini menunjukkan pola kemerosotan nilai tukar petani dari sisi pendapatan. Kondisi ini mengindikasikan bahwa posisi ekonomi petani sangat rentan yang ditunjukkan oleh rendahnya elastisitas harga produk padi dibandingkan dengan produk pendukungnya (urea dan TSP). Selanjutnya hasil analisis pasca krisis, memperlihatkan bahwa peningkatan produksi hasil pertanian melalui berbagai rekayasa tidak meningkatkan pendapatan dan kesejahteraan petani padi (Dillon *et al*, 1999; Simatupang dan Syafa'at, 1999; Simatupang *et al*, 2000; Suryana *et al*, 2001; Kariyasa *et al*, 2003; Malian *et al*, 2004).

Kebijakan pemerintah dalam insentif pertanian dalam bentuk kebijakan harga dasar dan subsidi pupuk telah mulai diterapkan di Indonesia pada musim tanam 1969/1970 (Mubyarto, 1975; Sawit dan Amang, 1999). Kebijakan tersebut dinilai cukup efektif karena peran BULOG sangat menunjang dalam stabilisasi harga dengan sistem manajemen stok (*buffer stock management*) dari pusat sampai tingkat daerah. Kerangka pikir yang dianut pemerintah dalam intervensi kebijakan harga adalah harga pangan harus dapat terjangkau dan stabil dimana tingkat harga yang terbentuk merupakan refleksi dari kecukupan ketersediaan pangan.

Perubahan mendasar tentang kebijakan harga pada periode setelah 1998 menurut Sapuan (2002) adalah (1) dibukanya impor beras bagi importir umum, (2) proteksi kepada petani diberikan dalam bentuk penetapan harga dasar dan penetapan bea masuk, (3) diperkenalkan instrumen baru penyaluran beras kepada masyarakat miskin berupa OPK (operasi pasar khusus) yang kemudian diganti dengan Raskin, yaitu penyaluran beras subsidi kepada kelompok sasaran tertentu, (4) dicabutnya tunjangan beras dalam bentuk natura kepada PNS dan anggota TNI/Polri, dimana perubahan kebijakan tersebut terdapat rasionalisasi biaya ditingkat petani

karena hapusnya subsidi dan masuknya beras impor dan rasionalisasi biaya yang menyangkut taniania beras. Berdasarkan komitmen pemerintah Indonesia dengan IMF, Indonesia melakukan reformasi kebijakan disektor pertanian secara substansial, menurut Erwidodo (2004) kebijakan reformatif tersebut adalah (1) liberalisasi pasar domestik, (2) penghapusan monopoli BULOG dalam distribusi dan impor beras dan (3) penghapusan subsidi pupuk dan pembebasan taniania beras.

Kondisi lingkungan eksternal yang disebabkan karena adanya arus globalisasi dan liberalisasi ekonomi sebagai konsekuensi kesepakatan GATT/WTO telah membuat perekonomian Indonesia terintegrasi secara global, maka akan merubah sumberdaya utama yang secara potensial dapat mempengaruhi ketidakstabilan harga beras domestik, dimana menurut (Timmer, 1999) sumberdaya penyebab ketidakstabilan harga beras domestik adalah pasar beras dunia yang berkaitan dengan kebijakan impor dan ekspor, nilai tukar mata uang asing terhadap rupiah, sedangkan perubahan sumberdaya akan berpengaruh pada fluktuasi produksi domestik. Berkaitan dengan ini maka kebijakan yang diambil pemerintah adalah menghindari harga beras yang terdistorsi sebagai dampak adanya liberalisasi perdagangan. Untuk menghindari fluktuasi harga domestik sebagai dampak liberalisasi perdagangan, maka pemerintah menggunakan instrumen tarif (Masyhuri, 2004). Dalam hal ini pemerintah mengenakan tarif sebesar Rp 430 per kg advalorem bagi pemasukan impor beras, karena Indonesia termasuk negara *big country assumption* selain China dan India. Kondisi ini dapat memicu ketidakseimbangan antara penawaran dan permintaan yang akan menyebabkan fluktuasi harga beras dalam negeri.

PENDEKATAN ANALISIS PERMINTAAN DAN PENAWARAN

Produksi pangan kurang merata penyebarannya dilihat dari faktor kesuburan tanah atau faktor sosial ekonomi lainnya, sehingga masalah beras tidak terlepas dari struktur penawaran dan permintaan beras yang didalam kedua komponen tersebut berperan membentuk harga. Dilihat dari struktur penawaran dan permintaan jika dicermati tampak bahwa masalah beras sangat rumit dan kompleks (Arifin, 1974; Hasan, 1994; Simatupang *et al*, 1999; Dillon *et al*, 1999; Suryana *et al*, 2001).

Permasalahan pangan (beras) berkaitan dengan struktur penawaran dan permintaan

adalah (1) selalu terdapat kecenderungan munculnya ketidakseimbangan dalam struktur penawaran dan permintaan. Sektor permintaan selalu lebih besar dari penawaran sehingga harga labil, (2) produksi padi bersifat musiman yang mengakibatkan timbulnya *over supply* pada panen dan kurangnya pasokan pada musim paceklik yang mengakibatkan terjadinya fluktuasi harga setiap tahun, (3) sektor penawaran selalu diliputi ketidakpastian karena terlalu peka terhadap iklim/musim, hama/penyakit, bahaya banjir/kekeringan, (4) produksi beras tidak merata antar propinsi dan meningkatnya konsumsi di daerah-daerah non-produksi, kondisi ini semakin menambah tekanan pada penawaran dan distribusi, (5) makin meluasnya penggunaan sarana pengolahan (penggilingan kecil/RMU) sehingga makin meningkatnya daya serap pemasaran terhadap produksi, (6) surplus yang dipasarkan sebagian besar berasal dari petani dengan lahan sempit dan jumlah surplus yang relatif kecil sehingga semakin mempengaruhi penawaran dan praktek pengumpulan semakin besar dan menambah rantai pemasaran yang panjang dan biaya tinggi. Akibat dari permasalahan tersebut menimbulkan perubahan ketegangan di pasar beras yang sangat mempengaruhi pembentukan harga yang fluktuatif, sensitif dan labil.

Di sisi lain masalah pangan yang dihadapi Indonesia bukan hanya pada sisi penawaran dan persediaan tetapi lebih pada akses rumah tangga untuk memenuhi kebutuhan pangan (Saliem *et al.*, 2001). Dalam kerangka itu maka kebijakan pemerintah akan mempengaruhi pasar dan pola pemasaran/perdagangan beras mulai dari produksi, konsumsi maupun distribusi dan kebijakan harga. Dengan demikian peranan pemerintah diperlukan untuk menjaga dan

mengendalikan stabilisasi harga, karena menyangkut kesejahteraan petani sebagai produsen yang pada suatu waktu juga sebagai konsumen (Hasan, 1994).

Didalam perdagangan beras karakteristik beras memang unik. Menurut Sawit dan Amang (2001), bahwa keunikan beras dicirikan, pertama hampir 90% beras diproduksi dan dikonsumsi di negara Asia, kedua beras yang diperdagangkan sangat tipis (*thin market*) yaitu antara 4-7 % dari total produksi dunia dan biasanya merupakan sisa dari produksi dalam negeri, ketiga kondisi tersebut menyebabkan harga dunia labil dan kondisi ini akan memukul negara-negara yang masuk kategori *net importir* seperti negara-negara Afrika dan Asia termasuk Indonesia, sebagai contoh pada tahun 1998, dimana Indonesia impor 31% dari total beras. Keempat, 80% ekspor beras dikuasai oleh enam negara yaitu Thailand, AS, Vietnam, Pakistan, China dan India. Kondisi ini akan berpengaruh juga dalam perkembangan permintaan dan penawaran dalam negeri.

Perkembangan data penawaran dan permintaan beras cukup fluktuatif, disebabkan karena kondisi lingkungan yang berubah dari tahun ke tahun. Penawaran beras dalam negeri bersumber pada produksi dalam negeri, ekspor dan impor beras serta stok dalam negeri yang berasal dari pengadaan. Produksi dalam negeri cenderung mengalami pertumbuhan positif, ekspor beras relatif kecil dan pertumbuhan negatif. Sedangkan perkembangan impor beras semakin menunjukkan kenaikan yang cukup signifikan, seperti terlihat kenaikan tertinggi pasca krisis tahun 1998. Sebagai gambaran perkembangan ini dapat disajikan dalam tabel berikut :

Tabel : 1. Perkembangan penawaran beras Indonesia (000 ton)

Tahun	Produksi	Stok	Ekspor	Impor	Jumlah
1964-1966	8656	68	-	521	9245
1969-1971	12793	-116	-	707	13384
1974-1976	15144	308	-	1069	16520
1979-1981	19723	-783	3	1530	20466
1984-1986	25990	-1026	134	178	25008
1989-1991	29924	*	38	189	30075
1994-1996	32791	-1471	59	2029	33291
1998	32841	-616	3	2964	35187
1999	33928	-2565	6	4725	36082
2000	34616	-257	3	1361	35717

Sumber : IRRI (International Rice Research Institute),2005

Dari sisi permintaan, terlihat mengalami pertumbuhan cukup signifikan yang disebabkan karena adanya faktor-faktor endogenous seperti semakin tingginya kenaikan pendapatan masyarakat sebagai dampak laju pertumbuhan ekonomi, kenaikan jumlah penduduk dan berubahnya selera masyarakat terhadap konsumsi

beras, sementara konsumsi terhadap pangan non-beras tidak cukup berkembang serta semakin berkembangnya industri bahan pangan yang berbasis beras. Secara keseluruhan perkembangan jumlah permintaan beras dapat dilihat pada table berikut :

Tabel : 2. Perkembangan permintaan beras Indonesia (000 ton)

Tahun	Konsumsi	Bibit	Tercecer	Pakan dll	Jumlah
1997	29878.19	262.80	2563.90	961.12	33666.01
1998	31407.55	305.49	2559.59	890.27	35162.90
1999	32236.27	306.82	2690.42	1774.83	37008.34
2000	32037.33	304.80	2684.73	1253.97	36280.83
2001	31945.49	302.82	2556.41	1120.24	35924.96

Sumber : Handewi, 2004.

Dari sisi penawaran, secara rinci hasil analisis ekonometri dengan data 1969-2004 menunjukkan bahwa penawaran beras dipengaruhi oleh produksi domestik dengan tingkat kepercayaan 99%, sedangkan harga beras dalam negeri, harga beras dunia dan harga dasar gabah sebagai proxy kebijakan pemerintah signifikan pada tingkat kepercayaan 95%. Dari sisi permintaan beras, dengan menggunakan pengadaan beras sebagai variabel kebijakan pemerintah menunjukkan bahwa kebijakan pemerintah tidak berpengaruh pada permintaan beras, tetapi yang mempengaruhi permintaan adalah pendapatan dan harga beras. Elastisitas pendapatan terhadap permintaan beras sebesar 1,07 artinya bahwa kenaikan pendapatan 10% akan menaikkan permintaan beras sebesar 10,7% dan elastisitas harga beras sebesar 0,7% yang artinya kenaikan harga beras sebesar 10% akan menyebabkan penurunan permintaan 7%.

KESIMPULAN

Kebijakan pemerintah sebagai variabel endogen tidak berpengaruh pada penawaran dan permintaan beras. Tetapi kebijakan pemerintah secara tidak langsung dapat diarahkan dari variabel yang signifikan mempengaruhi penawaran dan permintaan. Variabel yang berpengaruh terhadap penawaran adalah produksi dalam negeri. Dengan demikian hasil analisis memberikan implikasi dan menegaskan kembali perlunya peningkatan produksi dalam negeri. Oleh karena itu kebijakan pemerintah dapat diarahkan pada variabel ini karena dalam rangka swasembada, produksi dalam negeri memang merupakan sentral penawaran.

Kebijakan harga dasar masih signifikan berpengaruh terhadap penawaran walaupun pada tingkat kepercayaan 95%. Variabel ini mengindikasikan masih diperlukan dalam rangka meningkatkan penawaran dan masih merupakan insentif bagi petani untuk berproduksi. Walaupun dalam prakteknya tidak efektif karena sering harga dasar ini justru lebih rendah dari harga pasar, tetapi secara psikologis dalam negeri keberadaan harga dasar masih digunakan sebagai acuan bagi petani untuk berproduksi.

Pengadaan sebagai proxy kebijakan pemerintah tidak berpengaruh pada permintaan beras, karena pengadaan sangat tergantung pada variabel lain yaitu devisa yang digunakan untuk pengadaan. Pengadaan beras dilakukan jika produksi mengalami over supply yang mengakibatkan harga pasar rendah.

Pendapatan masyarakat berpengaruh pada permintaan beras dan cukup elastis. Karena itu penentu dari permintaan beras adalah pendapatan dan manakala masyarakat tidak memiliki pendapatan maka permintaan juga berkurang.

Harga beras berpengaruh pada permintaan dan penawaran beras. Pada sisi penawaran harga beras menjadi insentif bagi pelaku pemasaran beras, baik bagi konsumen, produsen dan pedagang. Sedangkan pada sisi permintaan harga beras menjadi indikator bagi konsumen untuk melakukan pembelian. Jika harga beras tinggi permintaan akan berkurang dan yang paling besar terpengaruh adalah kelompok masyarakat miskin karena dengan tingginya harga beras akan mengurangi jumlah konsumsinya.

Implikasi dari pendekatan analisis penawaran dan permintaan dalam mengkaji kebijakan perberasan dalam makalah ini adalah dapat dijadikan acuan untuk menentukan arah

kebijakan ke depan dengan menitikberatkan variabel produksi dalam negeri sebagai fokus kebijakan. Walaupun selama ini kebijakan pemerintah dalam produksi sudah banyak dilakukan tetapi perlu dicermati kembali dengan mempertimbangkan kebijakan yang masih relevan dan disesuaikan dengan perkembangan kebijakan perdagangan dan otonomi daerah. Dengan upaya peningkatan produksi beras, maka akan memberikan efek ganda (*multiplier effect*) pada kegiatan ekonomi beras baik dari sisi permintaan maupun penawaran, sehingga akan memicu akselerasi pembangunan nasional disegala bidang.

DAFTAR PUSTAKA

- Anonymous, 1999. *The Future of the Rice Market and Policy Options to Counteract Rice Price Instability in Indonesia*, Working Paper No 3. Bappenas, USAID/DAI Food Policy Advisory Team, Jakarta.
- , 2000. *The Current Rice Situation*, Working Paper No 4, Bappenas, USAID/DAI Food Policy Advisory Team, Jakarta.
- , 2000. *Whiter The World Rice Market*, Policy Brief No 9, Bappenas, USAID/DAI Food Policy Advisory Team, Jakarta.
- , 2002. *Rice Trade Liberalization and Rice Price Volatary*, Working Paper No 8, Bappenas, USAID/DAI Food Policy Advisory Team, Jakarta.
- Amang B dan Noer Sutrisno, 1994. Politik Stabilisasi Harga Pasca GATT, *Pangan* 5(20), BULOG, Jakarta : 27-34.
- dan Sawit H, 2001. *Kebijakan Beras dan Pangan Nasional*, ed kedua, Penerbit IPB Press, Bogor.
- Arifin, B, 1974. Masalah Pangan Beras Yang Kita Hadapi, Makalah disampaikan pada tanggal 3 Agustus 1974 di FE Unibraw, Malang. Dalam *BULOG : Pergulatan Dalam Pemantapan Peranan dan Penyesuaian Kelembagaan (Kumpulan Naskah dalam Rangka Menyambut 35 Tahun Bulog)*, IPB Press, Bogor : 17-33.
- Cramer GL, Hansen JM, Wailes EJ, 1999. Impact of Rice Tariffication on Japan and The World Rice Market, *American Journal of Agricultural Economics* 81(5) : 1149-1159.
- Dawe, D, 1995. Macro Economics Benefit Rice Stabilization, *Indonesia Food Journal* (6)11, 1995.
- , 1996. Rice Price Stabilization in Indonesia, A Comment, *Bulletin of Indonesian Economics Studies (BIES)*, 32(2) : 44-105.
- Dillon HS, M Husein Sawit, Pantjar S, Tabor ST, 1999. *Rice Policy : A Framework for The Next Millenium*, Report for Internal Review Only Prepared Under Contract to BULOG.
- Ellis, F, 1993. Rice Marketing in Indonesia : Methodology and Results of A Research Study, *Bulletin of Indonesian Economic Studies (BIES)*, 29(1) : 105-123.
- , 2002. Indonesian Rice Marketing Study : Aggregate Rice Market and Role of Bulog in *BULOG : Pergulatan Dalam Pemantapan Peranan dan Penyesuaian Kelembagaan (Kumpulan Naskah dalam Rangka Menyambut 35 Tahun Bulog)*, IPB Press, Bogor : 303-320.
- Erwidodo, IW Rusastra, Hermanto dan A. Pakpahan, 1997. Ketahanan Pangan Dalam Era Pasar Bebas dalam Prosiding Konferensi Nasional PERHEPI : *Membangun Kemandirian dan Daya Saing Pertanian Nasional Dalam Menghadapi Era Industrialisasi dan Perdagangan Bebas*, PERHEPI, Jakarta : 379 - 407.
- Falcon, Walter P, Pearson dan Timmer, 1981. *Food Policy Analysis for Practitioners*. Spesial Edition for BULOG Training Course August 24-September 12, 1981, BULOG, Jakarta
- Handewi S, Suhartini, Purwoto A, Hardono, 2004. *Dampak Liberalisasi Perdagangan Terhadap Kinerja Ketahanan Pangan Nasional*, PPE, Bogor.
- Jones C, 1995. Rice Price Stabilization in Indonesia : An Economic Assesment on The Changes Risk Bearing, *Bulletin of Indonesian Economics Studies (BIES)*, 31(1) : 28-109.
- Masyhuri, 2004. Revitalisasi Kebijakan Pangan Nasional Dalam Era Globalisasi dan Otonomi Daerah dalam *Rekonstruksi dan Restrukturisasi Ekonomi Pertanian*, PERHEPI, Jakarta.
- Mears, 1982. *Era Ekonomi Perberasan Indonesia*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta.
- , 1984. Aspek Ekonomi Mikro dari Kebijakan Beras di Indonesia dalam *Bunga Rampai Ekonomi Mikro*, Gajah Mada University Press dan Yayasan Obor Indonesia :130-142.

- Mubyarto, 1970. Harga Beras dan Policy Produksi di Indonesia dalam *Masalah Beras Indonesia*. LPE-FE-UGM, Yogyakarta.
- Mulyana A, 2004. Prakiraan Dampak Penghapusan Intervensi Kebijakan Impor dan Operasi Pasar Beras Terhadap Stabilitas Harga dan Marjin Pemasaran Beras di Pasar Domestik dalam *Rekonstruksi dan Restrukturisasi Ekonomi Pertanian*, PERHEPI, Jakarta.
- Mursyid AM, Sutono, Saifullah A, 1992. Sejarah Kebijakan Operasional Stabilitas Harga Pangan dalam *Pangan III*(12) April 1992, Penerbit BULOG : 43-54.
- Rahman A, Prasta Y, Purnomo S, Indarini, 1983. (Penyunting). Analisis Kebijakan Pangan Antara Tujuan dan Kendala, BULOG, Jakarta.
- Sapuan, 2002. Kebijakan Harga dan Pemasaran Beras di Indonesia dalam *BULOG : Pergulatan Dalam Pemantapan Peranan dan Penyesuaian Kelembagaan (Kumpulan Naskah dalam Rangka Menyambut 35 Tahun Bulog*, IPB Press, Bogor :189-220
- , 2002. Perkembangan Manajemen Pengendalian Harga Beras di Indonesia, 1969 – 2001 dalam *BULOG : Pergulatan Dalam Pemantapan Peranan dan Penyesuaian Kelembagaan (Kumpulan Naskah dalam Rangka Menyambut 35 Tahun Bulog*, IPB Press, Bogor : 221-242.
- Sawit H dan O'Brien D, 1995. Farm Household Responses to Government Policies : Evidence From West Java, *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, 31(2) : 41-59.
- Simatupang P, 1999. Alternatif Baru Kebijakan Perberasan : Stabilitas Harga On trend, Intensifikasi Berkelanjutan dan Jaring Pengaman Ketahanan Pangan dalam *Analisis dan Perspektif Kebijakan Pembangunan Pertanian Pasca Krisis Ekonomi*, PSE-Balitbangtan, Bogor : 1-20
- Stiglitz JE, 1998. Markets, Market Failures, and Development in CK Eicher CK and JM Staatz (ed) *International Agricultural Development*, Third Edition, The Johns Hopkins University Press, Baltimore and London : 103-113
- Sumodiningrat G, 1987. Prospek Petani Kecil 1987 dalam *Prospek Pedesaan 1987*, P3PK UGM, Yogyakarta :1-22
- , 2001. *Menuju Swasembada Pangan (Revolusi Hijau II : Introduksi Manajemen Dalam Pertanian)*, Penerbit RBI, Jakarta
- Sutrisno Noer, 1994. Perspektif Ekonomi Pangan Dalam Repelita VI, *Pangan 5*(18), BULOG, Jakarta : 40-47
- Tabor ,SR, HS Dillon , MH Sawit , 1998. Food Security on The Road to Economic Recovery in *Agro Ekonomika 27*(2), PERHEPI, Jakarta :1-52
- Timmer, CP and WP Falcon , 1971. The Political Economy of Rice Production and Trade in Asia in LG Reynolds (ed) *Agriculture in Development Theory*, New Haven and London, Yale University Press : 373-410
- Timmer CP, 1991. The Role of the State in *Agricultural Development in Agriculture and The State (Growth, Employment and Poverty in Developing Countries)*, Cornell University Press, Ithaca and London : 1-28.
- , 1992. Food Price Stability and Welfare of The Poor in *Indonesia Food Journal 3*(6).
- , 2002. The Financial Burden on Bulog from Present Rice Price on Stock Policy in *BULOG : Pergulatan Dalam Pemantapan Peranan dan Penyesuaian Kelembagaan (Kumpulan Naskah dalam Rangka Menyambut 35 Tahun Bulog*, IPB Press, Bogor :176-188.
- , 2004. *Food Security in Indonesia : Current Challenges and the Long-Run Outlook*, Working Paper Number 48, November 2004, Center for Global Development.