

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Kemandirian pangan setiap negara dihadapkan oleh banyak tantangan peningkatan permintaan dan ketidakstabilan harga pangan pokok. Kondisi tersebut bisa saja menebar ancaman krisis pangan dan perang pangan global, tetapi sangat berpeluang untuk dimanfaatkan secara maksimal oleh semua bangsa di dunia, tak terkecuali oleh Indonesia. Untuk itu negara harus bekerja keras guna menaklukkan tantangan tersebut. Menurut *Food Agriculture Organization, International Monetary Fund* dan *United Nation Population Fund*, hal tersebut terjadi kerana dipicu oleh laju pertumbuhan penduduk, peningkatan pendapatan, lompatan kelas menengah (terutama di Asia, Afrika, dan Amerika Selatan), pergeseran selera konsumsi, substitusi energi fosil, konversi lahan dan perubahan iklim global. (Wahyu & Iwan 2017, p.18)

Salah satu kebijakan yang dipakai oleh banyak negara dalam menjaga kemandirian pangan mereka adalah kebijakan swasembada pangan. Swasembada pangan adalah kemampuan negara memenuhi kebutuhan pangannya yang bersumber dari produksi dalam negeri sendiri (FAO 1999 dalam Clapp 2016). Konsep swasembada pangan berfokus pada pasokan atau ketersediaan dan menyangkut dengan kepastian suatu negara memiliki kapasitas menghasilkan makanan dalam jumlah yang mencukupi kebutuhan dalam negeri.

Pangan pokok yang banyak dikonsumsi oleh penduduk dunia diantaranya adalah beras. Sebagian besar penduduk dunia mengkonsumsinya. Beras berkontribusi menyumbang asupan lebih dari 20 % kalori dunia. Sekitar 90% lebih beras dunia dihasilkan dan dikonsumsi oleh enam negara Asia, yaitu: Tiongkok, India, Indonesia, Bangladesh, Vietnam, dan Thailand (Lampiran 1).

Negara-negara produsen tersebut lebih mendahulukan kebutuhan dalam negeri mereka. Selama 5 tahun terakhir, Tiongkok yang merupakan negara terbesar produsen beras di dunia menggunakan hampir semua produksi berasnya untuk kebutuhan dalam negerinya, rata-rata hanya sekitar 0,35% diekspor ke pasar internasional. Sementara Indonesia dan Banglades menggunakan seluruh produksi berasnya untuk kebutuhan dalam negeri. Bahkan uniknya tentang keadaan perberasan Internasional, negara ekportir beras sekaligus juga merupakan importir beras seperti Thailand dan Vietnam, sehingga sebetulnya negara ekportir beras juga memerlukan jaminan ketersediaan beras untuk memenuhi kebutuhan domestiknya. Baik negara importir maupun negara ekportir (khususnya di Asia Timur dan Tenggara) sama-sama menghadapi resiko terhadap kerentanan ketersediaan beras di pasar regional (Hermanto 2014, p. 73-85). Hal yang sama juga ditulis oleh Arifin (2013) menurut tinjauan beberapa penelitian dan literatur saat ini, diperkirakan peningkatan harga pangan strategis yang sangat tinggi 'mengubah struktur perdagangan' dunia. Bahkan sikap beberapa negara-negara produsen beras utama dunia, seperti Tiongkok, Thailand, Vietnam, India, dan Indonesia menunjukkan lebih memprioritaskan konsumsi di dalam negerinya dibandingkan harus mengekspor ke pasar dunia (Arifin 2013, p. 255). Sehingga ketersediaan beras dipasar dunia terbatas, selain dipengaruhi oleh kebijakan dalam negeri.

Faktor-faktor diatas sangat mudah menjadikan harga beras di pasar internasional naik yang akan berdampak pada penduduk miskin yang banyak berada di negara-negara berkembang. Tercatat peningkatan harga spektakuler terjadi pada harga pangan salah satunya komoditas beras terjadi pada tahun 2007-2008, yakni mengalami peningkatan harga 157% selama periode Januari-April 2008 (Erwidodo 2013, p.180) tidak ingin dirasakan lagi oleh banyak negara. Untuk itu fenomena di atas mengharuskan negara-negara produsen maupun negara-negara konsumen beras harus mempunyai rencana yang tepat dan dapat dijalankan secara kongkrit dan efektif dalam hal penyediaan beras yang cukup bagi rakyatnya (Sumarno, 2015).

Berbagai kebijakan yang mendukung peningkatan produksi beras dalam negeri merupakan langkah kongkrit dan efektif diterapkan oleh negara-negara di

dunia. Bentuk intervensi pemerintah dalam kebijakan tersebut bagi negara-negara berkembang merupakan bentuk keberpihakan kepada produsen dan juga konsumen.

Faktor lahan tidak dapat dipisahkan dalam dunia pertanian, faktor tersebut merupakan salah satu faktor utama dalam memproduksi hasil pertanian, tetapi berbagai tantangan yang menyebabkan penurunan lahan pertanian seperti populasi penduduk yang sulit dibendung pertumbuhannya sehingga akan berdampak pada konversi lahan untuk aktifitas selain pertanian (perumahan, perkantoran, dan tempat-tempat pusat perekonomian lainnya) dan juga meningkatnya konsumsi total penduduk setiap tahunnya. Berkurangnya luas lahan pertanian tanaman padi tentunya sulit untuk diatasi karena hal tersebut merupakan bentuk resiko pembangunan ekonomi. Bentuk kebijakan yang sering diperkenalkan untuk mengurangi dan atau mengimbangi laju konversi lahan pertanian adalah kebijakan cetak sawah baru. Kebijakan ini merupakan bentuk antisipasi dari terjadinya konversi lahan pertanian terutama lahan pangan pokok. Kebijakan ini bertujuan pula menambah luas baku lahan melalui kegiatan perluasan sawah. Kebijakan yang berkaitan dengan lahan ini juga dilakukan oleh negara eksportir beras seperti Vietnam, pemerintah memberlakukan kebijakan Renovasi dimana salah satu kegiatannya adalah mengalokasikan lahan koperasi kepada petani. Kebijakan ini terbukti menjadi salah satu faktor meningkatnya produksi beras Vietnam di tahun 1990 dengan pesatnya (Pingli & Yuan, 1992; Yuang et al., 2002 dalam Xie & Orachos, 2014).

Kebijakan yang sering juga diterapkan dalam menjaga ketersediaan beras adalah investasi irigasi. Sawah yang beririgasi mempunyai peran yang sangat signifikan terhadap peningkatan produksi. Bukti peran besar sawah beririgasi dalam mencapai hasil yang maksimal adalah Tiongkok salah satu contoh negara yang mendapatkan manfaat dari peran sawah beririgasi tersebut. Meskipun luas areal panen Tiongkok lebih kecil dari pada India, tetapi dengan hampir semua lahan pertanian padi mereka beririgasi, menjadikan produksi padi/beras Tiongkok lebih besar dari pada India (IRRI 2013, p.30).

Kebijakan-kebijakan lainnya yang sering digunakan guna menjaga ketersediaan padi/beras oleh banyak negara adalah kebijakan subsidi baik

subsidi input maupun subsidi output. Kebijakan lainnya adalah kebijakan tarif, dan penggunaan benih varietas unggul. Meskipun kebijakan-kebijakan tersebut dianggap tidak efektif oleh banyak ekonom dunia, tetapi kebijakan ini sangat menolong para petani terutama yang berada di negara-negara berkembang yang sebagian besar merupakan petani kecil dari tekanan perdagangan dari negara-negara maju.

Negara India merupakan salah satu ekportir terbesar beras dunia menerapkan kebijakan subsidi input dan subsidi output ini untuk meningkatkan produksi padi di negaranya. Kebijakan input yang dijalankan adalah pemberian subsidi pupuk dan benih yang jumlahnya secara konsisten meningkat. Selain kebijakan input, kebijakan harga output/produk atau yang dikenal dengan *minimum support price* (MSP) juga diberikan oleh India yang disampaikan setiap tahun setelah mendapat persetujuan dari *Commission for Agricultural Cost and Price* (CACP). Sedangkan di Tiongkok, selain kebijakan subsidi input dan output, negara ini menetapkan qouta impor beras sebesar 200 ribu ton/tahun dengan kualitas tinggi dan dikenakan tarif impor berkisar 1-9% sedangkan beras impor diluar quota dikenakan tarif impor sebesar 180% dari harga impor untuk menjaga keseimbangan pasar dalam negerinya (Suryana dan Kariyasa 2008, p 17-31).

Usaha lain yang diberlakukan oleh beberapa negara dalam rangka mengurangi ketergantungan terhadap beras adalah mengurangi konsumsi per kapita beras mereka. Negara-negara Asia menunjukkan kecondongan adanya peningkatan dalam hal produksi dan ekspor beras sedangkan angka konsumsi cenderung menurun. Meningkatnya kesejahteraan masyarakat dan urbanisasi, konsumsi per kapita beras mempunyai kecenderungan menurun di negara-negara Asia Tengah yang berpenghasilan tinggi seperti Jepang, Taiwan dan Republik Korea Selatan (Pusdatin 2016).

Berbagai upaya yang dilakukam oleh banyak negara dalam dalam rangka memenuhi kebutuhan pokok penduduknya sudah seharusnya menjadi prioritas bagi sebuah negara apalagi yang mempunyai jumlah penduduk besar karena akan menyakut dengan kedaulatan negara. Sebuah negara akan lemah kedaulatan pangannya kalau menyandarkan kebutuhan pokoknya kepada negara lain (eksportir). Pemaksaan politik (*political extortion*) akan sangat mungkin muncul

dari negara pemasok beras apabila kebutuhan bahan pangan pokok beras domestik suatu negara bergantung pada pasar beras dunia. (Mulyana, 1998). Ketersediaan produksi dalam negeri yang stabil dapat mencegah negara tersebut dari guncangan harga yang sewaktu-waktu berubah.

Indonesia yang merupakan salah satu negara yang berpenduduk terbesar di dunia harus memperhatikan ketersediaan berasnya. Komoditas beras dikenal dengan pasarannya yang sedikit/tipis (*thin market*), sehingga harus dijaga ketersediannya. Selain itu beras dipersepsikan sebagai salah satu faktor utama penyebab inflasi karena tingkat konsumsinya yang merata, sehingga proposi pengeluaran untuk beras dan pangan lainnya masih dominan (Leo, 2000). Terganggunya ketersediaan beras akan mengganggu ketahanan pangan Indonesia. Undang-Undang nomor 18 tahun 2012 sudah menegaskan mengenai Ketahanan Pangan di Indonesia, yaitu kondisi terpenuhinya pangan bagi negara sampai dengan perseorangan, yang tercermin dari tersedianya pangan yang cukup, baik jumlah maupun mutunya, aman, beragam, bergizi, merata, dan terjangkau serta tidak bertentangan dengan agama, keyakinan, budaya masyarakat, untuk dapat hidup sehat aktif dan produktif secara berkelanjutan. Sehingga pemerintah selalu meletakkan program Swasembada Beras didalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) tahun 2015-2019 untuk menjamin ketersediaan beras dalam negeri.

## **B. Rumusan Masalah**

Kebutuhan pangan pokok yang sangat penting bagi penduduk Indonesia adalah beras. Beras dikonsumsi oleh sekitar 99 % penduduk Indonesia. Pemenuhan kebutuhan pangan nasional (beras) terus mengalami peningkatan karena adanya pertumbuhan konsumsi pangan dan pertambahan penduduk pada tahun 2014 sudah menyentuh angka 252,641 juta jiwa.

Posisi Indonesia di dalam perdagangan beras dunia termasuk menentukan, Indonesia menduduki peringkat ke empat berpenduduk terbesar di dunia dan jumlah produksi beras menduduki peringkat nomor tiga didunia setelah Tiongkok dan India. Jika terjadi penurunan produksi beras Indonesia, tentunya akan memberi pengaruh terhadap kenaikan pada harga pangan beras dunia. Ketersediaan beras yang terbatas (*thin market*), membuat Indonesia selalu

menjaga keberlangsungan dan meningkatkan produksinya sehingga tidak hanya bisa memenuhi kebutuhan beras dalam negeri sendiri dan mengurangi ketergantungan beras dari negara lain tetapi bisa ikut serta dalam menstabilkan harga beras dunia. Seperti dalam tulisan Hessie (2009) dengan keberhasilan Indonesia meningkatkan produksi di tahun 2007/2008 (swasembada), nilai impor Indonesia turun drastis pada tahun tersebut. Sehingga stok yang awalnya diperuntukkan untuk Indonesia dijual ke pasar Internasional yang berdampak pada menurunnya harga beras dunia.

**Tabel 1. Kondisi Perberasan Indonesia Tahun 2005-2008 (Ton)**

No.	Uraian	Tahun 2005	Tahun 2006	Tahun 2007	Tahun 2008
1.	Produksi Padi (GKG)	54.151.000	54.455.000	57.157.000	60.326.000
2.	Ketersediaan Beras	32.451.000	32.427.000	34.357.000	36.088.000
3.	Impor beras	189.000	438.000	1.405.000	286.000
4.	Konsumsi	32.450.000	32.427.000	34.356.000	36.088.000
5.	<b>Sisa</b>	<b>190.000</b>	<b>438.000</b>	<b>1.406.000</b>	<b>286.000</b>

Sumber: BKP (2008)

Keberhasilan yang dicapai Indonesia di tahun 2007/2008 dalam peningkatan produksi, merupakan bentuk manifestasi keseriusan dalam menjalankan program Peningkatan Produksi Beras Nasional (P2BN). Menurut Dermoredjo et.al ( 2013), Pemerintah memberikan fasilitasi program bantuan benih unggul bermutu, pelaksanaan Sekolah Lapangan Pengelolaan Tanaman dan Sumberdaya Terpadu (SL-PTT), Sekolah Lapangan Pengendalian Hama Terpadu (SL-PHT) dan fasilitasi bantuan alat mesin pertanian

Tantangan saat ini dan akan datang yang terus dihadapi oleh Indonesia dalam meningkatkan produksi dalam negerinya diantaranya adalah pertama : terus bertambahnya jumlah penduduk; kedua, penguasaan lahan yang kecil (Sumarno, 2015); ketiga, terus terjadinya konversi lahan pertanian ke non tanaman pangan dan atau non pertanian (Direktorat Perluasan dan Pengelolaan Lahan, PSP, 2013); keempat. terjadinya kerusakan jaringan irigasi primer, sekunder maupun tersier dibawah kewenangan pusat, provinsi, dan kabupaten/kota (Sutrisno & Heryani, 2015); kelima, kurang berhasilnya pemerintah mengurangi konsumsi perkapita penduduk (Pusdatin, 2014)

Berbagai persoalan yang dihadapi tidak seharusnya dijadikan alasan oleh pemerintah untuk terus menyandarkan kebutuhan dalam negeri dari impor/negara eksportir. Pemerintah harus meningkatkan ketersediaan beras dalam negeri dengan meningkatkan produksi melalui kebijakan-kebijakan yang merangsang peningkatan produksi melalui subsidi : input (pupuk dan benih), output (HPP) sarana dan prasarana (sistem pengairan dan cernak sawah), penggunaan varietas unggul serta pengenaan tarif bea masuk terhadap beras impor selain juga didukung oleh faktor-faktor alam yang cukup berpengaruh terhadap produksi. Berbagai kebijakan pemerintah yang berpihak kepada produsen/petani telah terbukti mendorong peningkatan produksi dalam negeri sehingga berdampak positif terhadap ketersediaan beras.

Sejauh mana kebijakan-kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah dan faktor-faktor lain yang mempengaruhi ketersediaan beras Indonesia menarik untuk diteliti, jadi perumusan masalah dalam penelitian ini adalah

1. Bagaimana gambaran ketersediaan beras di Indonesia?
2. Apa faktor-faktor yang mempengaruhi ketersediaan beras di Indonesia?

### **C. Tujuan Penelitian**

Tujuan penelitian ini adalah

1. Melihat gambaran umum ketersediaan beras di Indonesia.
2. Mengidentifikasi dan menganalisis faktor-faktor yang paling berpengaruh terhadap ketersediaan beras di Indonesia.

### **D. Manfaat Penelitian**

Penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat untuk :

1. Pemerintah sebagai bahan informasi tambahan dalam menentukan kebijakan dan pengambilan keputusan dimasa yang akan datang dalam upaya mencapai ketersediaan padi/beras.
2. Bagi pembaca, bermanfaat sebagai referensi, penyedia informasi, literatur, dan bahan melakukan penelitian lanjutan.

### **E. Ruang Lingkup Penelitian**

Penelitian ini dilakukan untuk mengidentifikasi dan menganalisis faktor-faktor yang memengaruhi ketersediaan beras di Indonesia. Dalam menguji hipotesis yang menjadi fokus penelitian dipakai alat analisis Jalur

(*Path Analysis*). Penelitian ini menggunakan data *time series* dari tahun 2004 – 2017.

1. Penelitian difokuskan pada menjelaskan gambaran ketersediaan beras dan faktor-faktor yang mempengaruhi ketersediaan tersebut.
2. Cakupan penelitian ini dilakukan dengan waktu analisis adalah tahun 2004 – 2017.
3. Penelitian ini menggunakan data beras yang dikeluarkan oleh BPS atau Kementerian Pertanian.
4. Alat analisis penelitian menggunakan analisis jalur (*path analysis*) dengan menggunakan data *time series* dari tahun 2004 – 2017 sebab hampir semua data variabel yang digunakan dalam penelitian ini berada dalam rentan waktu tersebut.
5. Ada beberapa kelemahan dalam penelitian ini: a) hanya membahas mengenai aspek ketersediaan saja di dalam penelitian ini, sedangkan aspek ketersediaan hanya satu bagian dari ketahanan pangan yang meliputi tiga aspek yaitu (i) ketersediaan pangan, (ii) akses/distribusi pangan, dan (iii) pemanfaatan/konsumsi pangan. Ketersediaan meliputi aspek produksi, impor, stok dan ekspor, didalam penelitian ini hanya aspek produksi dan impor yang diteliti; b) Cakupan waktu analisis yang hanya 14 tahun, karena keterbatasan sumber dan waktu mengumpulkan data. Tetapi untuk penelitian dengan menggunakan data sekunder semakin lama waktu analisisnya maka akan lebih baik kualitas hasil penelitiannya.