

KEDUDUKAN PADI DALAM PEREKONOMIAN INDONESIA

Achmad Suryana¹, Sudi Mardianto², Ketut Kariyasa² dan I Putu Wardana³

Badan Penelitian dan Pengembangan Pertanian

²Balai Besar Pengkajian dan Pengembangan Teknologi Pertanian

³Balai Besar Penelitian Tanaman Padi

1. PENDAHULUAN

Pemenuhan kebutuhan pangan merupakan salah satu hak manusia yang paling asasi dan salah satu faktor penentu ketahanan nasional. Oleh ku, kekurangan pangan secara meluas di suatu negara akan menyebabkan kerawanan ekonomi, sosial, dan politik yang dapat menggoyahkan stabilitas. Bagi Indonesia, beras merupakan pangan pokok yang sangat dominan. Pengalaman menunjukkan bahwa kelangkaan penyediaan beras yang menyebabkan melonjaknya harga beras pada tahun 1966 dan 1998, baik secara langsung ataupun tidak langsung, memperparah krisis ekonomi, sosial, dan politik pada saat itu yang berujung pada pergantian pemerintahan.

Kebijakan peningkatan kesejahteraan petani padi mempunyai arti yang sangat strategis, mengingat peran beras dalam perekonomian Indonesia masih cukup besar. Ada empat indikator yang dapat digunakan untuk menilai peran tersebut yaitu: (a) usaha tani padi menghidupi sekitar 20 juta keluarga petani dan buruh tani, serta menjadi urat nadi perekonomian pedesaan; (b) permintaan terhadap beras terus meningkat seiring dengan pertambahan jumlah penduduk karena belum berhasilnya program diversifikasi pangan; (c) produksi beras di Indonesia masih menunjukkan kecenderungan yang fluktuatif akibat bencana alam, serangan hama penyakit, dan kenaikan beras harga pupuk dan pestisida; dan (d) usaha tani padi masih menjadi andalan dalam penyerapan tenaga kerja di pedesaan.

Dalam penyediaan domestik, Indonesia masih menghadapi beberapa kendala internal, khususnya yang berkaitan dengan terbatasnya kapasitas produksi nasional yang disebabkan, antara lain oleh: (a) konversi lahan pertanian ke nonpertanian; (b) menurunnya kualitas dan kesuburan tanah akibat degradasi lingkungan dan kerusakan daerah aliran sungai (DAS); (c) semakin terbatas dan tidak pastinya ketersediaan air irigasi untuk mendukung kegiatan usaha tani padi akibat perubahan iklim mikro dan persaingan pemanfaatan sumber daya air dengan sektor permukiman dan industri; (d) kurangnya pemeliharaan jaringan irigasi sehingga sekitar 30% di antaranya mengalami kerusakan; dan (e) semakin tidak pastinya pola hujan akibat perubahan iklim global.

Seperti halnya di negara berkembang lainnya, kebijakan pangan di Indonesia juga tidak steril dari pengaruh faktor eksternal. Tiga faktor eksternal yang dapat mempengaruhi kebijakan perberasan nasional, yaitu: (1) kesepakatan-kesepakatan internasional, seperti WTO, APEC, dan AFTA; (2) kebijakan perdagangan komoditas pertanian di negara-negara mitra dagang Indonesia; dan (3) lembaga-lembaga internasional yang memberikan bantuan kepada Indonesia, khususnya pada masa krisis ekonomi, seperti IMF dan Bank Dunia.

Terlepas dari pengaruh faktor internal dan eksternal tersebut, status beras dalam konsep ketahanan pangan di Indonesia selama ini (selalu) diartikan sebagai swasembada. Konsep itu menjadi motif utama pengalihan sumber daya yang besar pada periode 1970-an dan 1980-an, dan berperan besar dalam keberhasilan Indonesia meningkatkan produksi beras. Meskipun disadari bahwa meningkatkan pendapatan penduduk pedesaan dan pengentasan kemiskinan merupakan komponen yang tidak kurang pentingnya, swasembada beras tetap menjadi prioritas pada saat itu dan hingga saat ini. Swasembada merupakan tuntutan publik dan memiliki nuansa politis yang kuat. Para birokrat dan kalangan masyarakat yang lain bisa berbeda pendapat dalam banyak hal, tetapi tidak dalam mengartikan ketahanan pangan sebagai swasembada beras (Rosner dan Bahri, 2003; Suryana, 2007a). Lebih lanjut Arifin (1997) menyatakan bahwa beras mempunyai kedudukan yang vital dan fatal. Disebut vital karena beras adalah kebutuhan dasar manusia Indonesia dan fatal apabila penyediaannya defisit, lantas dapat dijadikan alat oleh kekuatan politik, baik yang sedang berkuasa maupun yang berada di luar kekuasaan saat ini. Pernyataan tersebut masih sangat relevan sampai saat ini. Oleh karena itu, beras selalu ditempatkan sebagai komoditas utama dalam penyusunan konsep dan implementasi kebijakan perekonomian Indonesia.

2. Ekonomi Beras Dunia

2.1 Peran dalam Perekonomian Negara

Bagi bangsa-bangsa di Asia, beras merupakan pangan pokok yang dominan. Walaupun konsumsi beras bervariasi antarnegara, namun sumbangan beras terhadap pemenuhan kebutuhan kalori dalam diet sehari-hari masyarakat Asia relatif cukup tinggi. Sebagai contoh Laos dan Myanmar, konsumsi beras per kapitanya hingga saat ini masing-masing mencapai sekitar 179 kg dan 190 kg/tahun, sedangkan Indonesia masih sekitar 142 kg/tahun.

Secara ekonomi, beras masih merupakan komoditas strategis bagi perekonomian nasional negara-negara di Asia, karena: (1) usaha tani padi masih digeluti oleh jutaan petani; (2) bagi sebagian negara, seperti Vietnam, Burma,

Thailand, India, dan Cina, beras merupakan salah satu penyumbang devisa negara yang cukup besar; dan (3) bagi masyarakat berpendapatan rendah, yang jumlahnya masih dominan, beras masih merupakan pangan pokok. Dengan peran strategis tersebut, tidak heran jika sebagian besar negara di Asia mengalokasikan sumber daya (khususnya dana) untuk memacu kenaikan produksi padi.

Vyas dan James (1988) mengemukakan bahwa selama kurun waktu 1970–1984, GDP sektor pertanian di sebagian besar negara Asia tumbuh di atas 3% per tahun. Pertumbuhan yang cukup tinggi tersebut ternyata didukung oleh pertumbuhan subsektor tanaman pangan, khususnya beras, yang jauh lebih tinggi dibandingkan dengan pertumbuhan jumlah penduduk. Sebagai contoh, selama kurun waktu 1971–1984, subsektor tanaman pangan tumbuh lebih dari 5% per tahun, sedangkan pertumbuhan jumlah penduduk dalam kurun waktu yang sama sebesar 2,3% per tahun. Hal yang sama juga terjadi di Filipina, Thailand, dan India, di mana pada kurun waktu tersebut subsektor tanaman pangan tumbuh sekitar 3%–5% per tahun dan pertumbuhan jumlah penduduk 2,2%–2,7% per tahun.

Pertumbuhan produksi tanaman pangan, khususnya beras, pada kurun waktu tersebut didukung oleh penemuan dan pengembangan varietas unggul baru padi yang mempunyai potensi hasil tinggi dan tanggap terhadap penggunaan pupuk kimiawi. Selain itu, didukung pula pembangunan jaringan irigasi yang selain mampu mendukung program intensifikasi juga mendorong indeks pertanaman padi menjadi 2–3 kali setahun. Hingga saat ini, beberapa negara di Asia seperti Cina, Vietnam, Filipina, Thailand, dan Myanmar masih mengalokasikan dana cukup besar untuk pembangunan bendungan dan jaringan irigasi. Di antara berbagai tujuan dari negara-negara di Asia untuk meningkatkan produksi padi, tujuan utamanya adalah memenuhi kebutuhan pangan dalam negeri (*self sufficiency*).

Laju pertumbuhan penduduk yang hingga kini relatif masih tinggi dan adanya kenyataan bahwa sebagian besar penduduk miskin (umumnya petani) terdapat di pedesaan, mendorong negara-negara di Asia untuk tetap memberikan perhatian yang lebih besar terhadap sektor pertanian tanaman pangan, khususnya padi. Data terakhir menunjukkan bahwa jumlah penduduk di Cina dan India sudah mencapai lebih dari 1 milyar, sementara penduduk Indonesia pada tahun 2009 lebih dari 200 juta jiwa. Filipina, Thailand, dan Vietnam dengan luas negara yang lebih kecil, jumlah penduduknya sudah mencapai 50-an juta jiwa (Tabel 1). Peningkatan jumlah penduduk tersebut, mendorong banyak negara di Asia untuk terus mengembangkan teknologi yang mampu meningkatkan produktivitas padi.

Tabel 1. Indikator ekonomi makro beberapa negara Asia, tahun 2000

Negara	Jumlah penduduk (juta jiwa)	GDP (juta US\$)	GDP per kapita (US\$)	Pangsa GDP sektor pertanian (%)	Pertumbuhan GDP (%)	Pertumbuhan GDP sektor pertanian
Cina	1.262,5	991.203	780	15,9	8,0	2,4
Kamboja	12,2	3.177	280	37,1	5,4	-2,7
India	1.002,1	459.755	440	25,3	5,2	0,2
Indonesia	210,5	140.964	600	16,9	4,8	1,7
Jepang	126,6	4.395.083	32.350	2,0	n.a	n.a
Laos	5,2	1.373	290	53,2	5,7	5,0
Myanmar	48,1	n.a	n.a	59,9	n.a	n.a
Filipina	78,4	73.350	1.050	15,9	4,0	3,3
Thailand	62,4	123.887	2.010	9,1	4,4	-8,8
Vietnam	77,7	28.567	370	24,3	6,8	4,0

Na: Data tidak tersedia.

Seiring dengan pertumbuhan ekonomi suatu negara, pangsa sektor pertanian terhadap total GDP menurun (Tabel 1). Di Laos dan Myanmar, pangsa sektor pertanian terhadap GDP sudah di bawah 30%, bahkan Jepang hanya 2%. Namun, penurunan pangsa GDP tersebut bukan berarti peranan sektor pertanian semakin mengecil karena di beberapa negara seperti Thailand, Vietnam, Cina, dan India, sektor pertanian (khususnya padi) merupakan salah satu penyumbang utama devisa negara. Di Thailand, agribisnis perberasan memberikan kontribusi yang cukup besar terhadap perekonomian nasional. Kontribusi langsung usaha tani padi dalam GDP sektor pertanian pada tahun 2000 mencapai 23%. Beras di Thailand juga masuk ke dalam delapan besar penghasil devisa. Di India, dari total ekspor produk pertanian, beras menyumbang sekitar 11%, bahkan di Vietnam beras merupakan komoditas ekspor utama, yang pada tahun 2001 menghasilkan devisa sebesar 586 juta dolar Amerika Serikat.

2.2 Pertumbuhan Produksi Beras Dunia

Dalam periode 1990–2006, laju pertumbuhan produksi beras dunia 1,49%, sementara di Indonesia hanya 1,36% per tahun (Tabel 2). Laju pertumbuhan tertinggi terjadi di Vietnam (5,76%/th), disusul Myanmar (5,36%/th), Thailand (4,68%/th), dan Brazil (3,67%/th). Terlihat bahwa laju produksi beras di negara maju cenderung negatif 0,13% per tahun, akibat laju penurunan luas panen lebih besar dari laju peningkatan produktivitas. Di negara berkembang, produksi beras tumbuh positif sebesar 1,57% per tahun, sebagai akumulasi dari pertumbuhan luas panen dan produktivitas masing-masing 0,36% dan 1,15% per tahun.

Tabel 2. Laju perubahan produksi dan luas panen di beberapa negara produsen utama beras dunia, 1990–2006

Negara	Pertumbuhan produksi (%)	Pertumbuhan luas panen (%)	Pertumbuhan produktivitas (%)
Cina	-0.26	-0.82	0.64
India	1.49	0.16	1.30
Indonesia	1.36	0.57	0.73
Bangladesh	4.22	0.49	3.48
Vietnam	5.76	1.41	3.58
Thailand	4.68	0.97	3.24
Myanmar	5.36	3.42	1.28
Filipina	3.67	1.69	1.58
Jepang	-1.23	-1.24	0.01
Brazil	3.67	-1.64	7.05
Negara maju	-0.13	-0.59	0.50
Negara berkembang	1.57	0.36	1.15
Dunia	1.49	0.33	1.10

Na: Data tidak tersedia.

Laju kenaikan produktivitas beras dunia dalam periode 1990–2006 sebesar 1,10% per tahun, sementara laju kenaikan luas panen hanya 0,36% per tahun. Dengan demikian, kenaikan produksi beras dunia pada dasarnya lebih banyak berasal dari kenaikan produktivitas dibanding peningkatan luas panen. Dengan demikian, peningkatan produksi beras dunia ke depan, termasuk di Indonesia, akan lebih bertumpu pada peningkatan produktivitas melalui perbaikan teknologi produksi dibanding peningkatan luas panen.

Dalam periode 1990–2006, sekitar 86%–88% beras dunia dihasilkan oleh 10 negara (Tabel 3). Cina adalah negara produsen utama beras dunia, sekitar 27,8%–37,0% beras dunia diproduksi di Cina, walaupun dengan pangsa produksi yang cenderung menurun. Produsen utama beras berikutnya adalah India dengan pangsa produksi 19%–23%. Walaupun dengan pangsa produksi beras berkisar 8%–9%, Indonesia merupakan produsen beras terbesar dunia setelah Cina dan India.

Peran negara berkembang dalam memproduksi beras dunia cukup dominan dan cenderung meningkat dalam periode 1990–2006. Pada tahun 1990, sebanyak 95,5% beras dunia dihasilkan oleh negara berkembang dan hanya 4,5% diproduksi oleh negara maju. Bahkan pada tahun 2006, sebanyak 96,4% beras dunia diproduksi oleh negara berkembang. Kondisi ini menunjukkan bahwa melalui penerapan teknologi produksi yang semakin intensif, beras akan semakin banyak dihasilkan oleh negara berkembang.

Produktivitas padi dunia dalam periode 1990–2006 berkisar 3,53–4,11 t/ha (Tabel 4), produktivitas tertinggi dihasilkan oleh petani di Jepang, 54%–79% di atas produktivitas dunia. Produktivitas padi di Cina 52%–64% lebih tinggi dari produktivitas dunia. Produktivitas padi di Indonesia juga cukup tinggi, 11%–21% lebih tinggi dibanding produktivitas dunia. Kondisi ini mencerminkan bahwa teknologi padi yang diterapkan petani Indonesia cukup intensif. Namun, fasilitas bagi petani dalam mengelola usaha tani padinya perlu diupayakan untuk lebih intensif lagi agar bisa bersaing dengan petani Jepang dan Cina. Peningkatan produktivitas secara tajam telah dicapai Vietnam. Pada tahun 1990, produktivitas padi di negara itu hanya 90,2% dari produktivitas dunia, namun dalam periode 2002–2006 meningkat menjadi 17%–20% di atas produktivitas dunia.

Produktivitas padi di negara-negara maju 63%–77% di atas produktivitas dunia. Sementara di negara-negara berkembang baru mencapai 98% dari rata-rata produktivitas dunia. Hal ini disebabkan oleh perbedaan iklim dan teknologi. Suhu dan cahaya matahari di wilayah subtropis sangat cocok bagi pertumbuhan tanaman padi. Namun, negara-negara maju hanya mampu menanam padi sekali dalam setahun, sementara negara-negara berkembang di daerah tropis menanam padi 2–3 kali dalam setahun dengan ditunjang oleh sarana dan prasarana yang memadai.

Tabel 3. Produksi padi di beberapa produsen utama dunia, 1990–2006 negara pangsa produksi beras terhadap total produksi dunia (%)

Negara	Pangsa produksi beras terhadap total produksi dunia (%)								
	1990	1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Cina	36,95	34,21	31,70	29,99	30,99	27,78	29,73	28,82	29,01
India	21,51	21,08	21,27	23,40	18,93	22,73	20,53	21,79	21,51
Indonesia	8,71	9,09	8,67	8,44	9,05	8,92	8,91	8,55	8,57
Bangladesh	5,16	4,82	6,28	6,07	6,61	6,57	5,97	6,30	6,89
Vietnam	3,71	4,56	5,43	5,37	6,05	5,92	5,95	5,67	5,65
Thailand	3,32	4,02	4,32	4,44	4,58	4,63	4,70	4,80	4,61
Myanmar	2,69	3,28	3,56	3,67	3,83	3,96	4,07	4,02	3,97
Filipina	1,91	1,93	2,07	2,17	2,33	2,31	2,39	2,31	2,42
Jepang	2,53	2,45	1,98	1,89	1,95	1,67	1,80	1,80	1,69
Brazil	1,43	2,05	1,85	1,70	1,84	1,77	2,19	2,09	1,81
Sub total	87,92	87,49	87,13	87,13	86,17	86,26	86,22	86,14	86,12
Negara lainnya	12,08	12,51	12,87	12,87	13,83	13,74	13,78	13,86	13,88
Negara maju	4,54	4,60	4,14	4,33	4,41	3,85	4,19	3,98	3,63
Negara berkembang	95,46	95,40	95,86	95,67	95,59	96,15	95,81	96,02	96,37
Dunia	100	100	100	100	100	100	100	100	100
(juta ton)	518,53	547,52	598,88	597,90	568,99	584,18	607,32	631,51	634,61

Sumber: FAO, 2008.

Tabel 4. Perkembangan produktivitas padi di sepuluh negara produsen utama dunia, 1990-2006

Negara	Lahan pertanian padi/penduduk (ha/orang)
Kamboja	0,171
Thailand	0,156
Vietnam	0,088
Bangladesh	0,077
Nepal	0,060
Indonesia	0,051
Filipina	0,048
India	0,038
Sri Lanka	0,034
Malaysia	0,026
Cina	0,022
Korea	0,020
Pakistan	0,017
Jepang	0,013
Myanmar	0,002
Rata-rata	0,055

Sumber: FAO, 2008.

2.3 Dukungan Sumber Daya Lahan Pertanian Padi

Data *country report* dari 15 negara pada pertemuan CORRA-IRRI di Hanoi, Vietnam, 2–5 September 2007, menunjukkan bahwa selama tahun 2005–2006, rasio lahan pertanian padi terhadap penduduk di Asia rata-rata 0,055 ha/orang (Tabel 5). Daya dukung lahan pertanian padi di Indonesia menduduki urutan ke enam, yaitu 0,051 ha/orang, sedikit di bawah rata-rata Asia.

Dari data di atas disimpulkan bahwa Kamboja dan Thailand memiliki keunggulan komparatif ekonomi relatif paling baik di antara negara-negara Asia dalam penyediaan pangan beras bagi penduduknya. Indonesia nampaknya kurang memiliki keunggulan komparatif ekonomi dalam penyediaan pangan beras karena daya dukung lahan pertanian padi untuk setiap penduduknya hanya 30% dari daya dukung lahan pertanian padi Kamboja.

Rasio antara lahan pertanian padi dan jumlah petani dapat dipakai sebagai indikator kemampuan usaha tani padi untuk memberikan kehidupan yang layak bagi rumah tangga petani padi. Semakin tinggi rasionya berarti usaha tani padi mampu memberikan kehidupan yang semakin layak bagi rumah tangga petani padi, dan sebaliknya jika rasio menurun. Data pada tahun 2005–2006 menunjukkan bahwa luas pengelolaan lahan pertanian padi antarnegara Asia cukup beragam, dengan rata-rata 0,94 ha/petani (Tabel 6). Luas pengelolaan lahan terbesar terdapat di Malaysia, yaitu 4,28 ha/petani, disusul oleh Filipina, Pakistan, dan Jepang berturut-turut 2,08 ha; 1,62 ha; dan 1,6 ha/petani. Sementara untuk negara lainnya, luas pengelolaan lahan pertanian padi kurang dari 0,65 ha/petani.

Tabel 5. Rasio luas lahan padi terhadap penduduk di negara-negara Asia, 2005-2006

Negara	Lahan pertanian padi/penduduk (ha/orang)
Kamboja	0,171
Thailand	0,156
Vietnam	0,088
Bangladesh	0,077
Nepal	0,060
Indonesia	0,051
Filipina	0,048
India	0,038
Sri Lanka	0,034
Malaysia	0,026
Cina	0,022
Korea	0,020
Pakistan	0,017
Jepang	0,013
Myanmar	0,002
Rata-rata	0,055

Sumber: Country Report dari 15 negara Asia, 2005–2006, pada pertemuan CORRA-IRRI, 2007, diolah

Luas pengelolaan lahan untuk tanaman padi di Indonesia termasuk kecil, yaitu 0,13 ha/petani, sedikit lebih luas dari Sri Lanka dan Myanmar yang masing-masing 0,09 ha dan 0,04 ha/petani. Kondisi ini menunjukkan bahwa petani Malaysia dan Filipina sudah bisa hidup layak dengan mengandalkan pendapatan dari usaha tani padi, dan sebaliknya bagi petani padi Indonesia, Sri Lanka, dan Myanmar. Luas garapan lahan oleh petani padi di Malaysia paling tinggi karena jumlah petani padi sangat sedikit dengan luas areal pertanaman padi yang juga terbatas. Indonesia pada dasarnya berpeluang meningkatkan luas garapan petani padi melalui pembukaan lahan sawah baru tanpa menambah jumlah petani, atau mengurangi jumlah petani melalui penyediaan lapangan kerja di luar sektor pertanian, agar kegiatan usaha tani padi tidak hanya menarik tapi mampu menghidupi rumah tangga petani secara layak. Namun, untuk mewujudkan upaya tersebut perlu kebijakan dan program yang menyeluruh di berbagai bidang.

2.4 Tingkat Kemandirian Pangan Beras

Seperti diungkap sebelumnya bahwa beras masih merupakan pangan pokok bagi penduduk Indonesia dan termasuk di negara Asia lainnya. Dalam memenuhi kebutuhan tersebut, beras berasal dari produksi dalam negeri dan impor. Rasio antara jumlah impor beras dan produksi beras domestik dapat digunakan sebagai indikator kemandirian pangan negara-negara Asia. Semakin tinggi rasionya semakin rendah kemandirian pangan suatu negara dan sebaliknya. Suatu negara mempunyai kemandirian pangan secara absolut atau swasembada beras secara

Tabel 6. Rasio luas lahan pertanian padi terhadap petani padi di negara-negara Asia, 2005–2006

Negara	Lahan pertanian padi/petani padi (ha/orang)
Malaysia	4,28
Filipina	2,08
Pakistan	1,62
Jepang	1,60
Thailand	0,62
Bangladesh	0,60
Nepal	0,44
Korea	0,28
Kamboja	0,22
India	0,17
Indonesia	0,13
Sri Lanka	0,09
Myanmar	0,04
Cina	-
Vietnam	-
Rata-rata	0,94

Sumber: Country Report dari 15 negara Asia, 2005–2006, pada pertemuan CORRA-IRRI, 2007, diolah – data tidak tersedia

penuh jika nilai rasio nol. Pada kondisi ini seluruh kebutuhan beras penduduk dipenuhi dari produksi dalam negeri.

Pada tahun 2005–2006, kemandirian pangan Kamboja, India, Korea, Myanmar, Pakistan, dan Thailand cukup kuat (Tabel 7). Semua kebutuhan beras domestiknya dipenuhi dari produksi dalam negeri. Kemandirian pangan beras yang relatif paling lemah di Asia adalah Malaysia. Impor beras Malaysia mencapai 36% dari produksi beras domestiknya. Tingkat kemandirian pangan beras Indonesia relatif lebih baik dibanding Nepal, Jepang, Filipina, dan Malaysia, sekalipun Indonesia termasuk negara pengimpor utama beras di Asia. Impor beras Indonesia 3,5% terhadap produksi domestik, sementara impor beras Nepal, Jepang, dan Filipina berkisar antara 3,8%–11,3% dari masing-masing produksi domestiknya.

2.5 Pola Perdagangan Beras Dunia

Kinerja pasar beras dunia berfluktuasi. Dalam periode 1990–2005, surplus perdagangan beras dunia hanya terjadi pada tahun 1990, 2001, 2002, 2004, dan 2005, dan itu pun dengan angka yang tipis (Tabel 8). Selama periode tersebut ekspor beras dari negara maju selalu lebih besar dari negara-negara berkembang. Sebaliknya, volume impor beras negara berkembang selalu lebih besar dari negara maju. Secara keseluruhan, negara maju selalu mengalami surplus perdagangan beras, sedangkan negara berkembang mengalami defisit.

Tabel 7. Rasio impor terhadap produksi beras domestik di negara-negara Asia, 2005–2006

Negara	Beras impor/produksi domestik
	(%)
Kamboja	0,0
India	0,0
Korea	0,0
Myanmar	0,0
Pakistan	0,0
Thailand	0,0
Cina	0,3
Sri Lanka	0,4
Vietnam	0,8
Banglades	2,0
Indonesia	3,5
Nepal	3,8
Jepang	7,1
Filippina	11,3
Malaysia	36,0
Rata-rata	4,34

Sumber: Country Report dari 15 negara Asia, 2005–2006, pada pertemuan CORRA-IRRI, 2007; diolah

Kalau dikaitkan produksi beras dunia yang sekitar 90% dihasilkan oleh negara berkembang, tampak bahwa produksi beras di negara berkembang ditujukan untuk memenuhi kebutuhan konsumsi dalam negeri, dan itu pun belum mencukupi sehingga kekurangannya harus diimpor. Sebaliknya, produksi beras negara maju selain untuk memenuhi kebutuhan dalam negeri juga untuk mengisi pasar ekspor.

Amerika Serikat adalah eksportir utama beras dunia. Pada tahun 1990, sebanyak 80% beras di pasar ekspor berasal dari Amerika Serikat (Tabel 9). Pada tahun 1995, pangsa ekspor beras Amerika Serikat turun drastis, hanya tinggal 45,5%, dan setelah tahun 2002 meningkat lagi menjadi 56%, kemudian meningkat menjadi 69% pada tahun 2005. Thailand merupakan eksportir utama kedua, disusul Jepang, Korea, dan Cina. Secara umum, beras ekspor pada tahun 1990 yang berasal dari negara maju mencapai 94%. Menurun dan berfluktuasinya ekspor beras dari Amerika Serikat pada tahun-tahun berikutnya, mempengaruhi kinerja ekspor beras dari negara maju.

Dalam periode 1990–2005, Meksiko merupakan importir utama beras dunia. Pangsa impor berasnya cenderung meningkat dari 4,5% pada tahun 1990 menjadi 29,7% pada tahun 2006 (Tabel 10). Dalam periode yang sama, impor beras Brazil menduduki urutan kedua, disusul oleh Turki dan Kosta Rika. Sementara Indonesia merupakan importir kelima. Dengan terus berupaya meningkatkan produksi beras domestik, pada tahun 2005 pangsa impor beras Indonesia hanya sekitar 2% terhadap total impor beras dunia. Pangsa impor beras dari negara berkembang dalam periode 1990–2005 cenderung meningkat, dari 68% pada

Tabel 8. Perkembangan neraca perdagangan beras di pasar dunai, 1990–2005 (000 ton)

Keterangan	Ekspor/impor beras negara maju dan berkembang (000 t)							
	1990	1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005
A. Ekspor								
1. Negara maju	640	1009	1972	2150	2395	2631	1884	2270
2. Negara berkembang	39	701	638	545	1023	1029	985	620
Total	679	1710	2610	2695	3418	3660	2869	2890
B. Impor								
1. Negara maju	129	274	223	169	195	137	168	124
2. Negara berkembang	273	1726	2351	2851	3070	3936	2177	2121
Total	402	2000	2574	3020	3265	4073	2345	2245
C. Selisih								
1. Negara maju	511	735	1749	1981	2200	2494	1716	2146
2. Negara berkembang	-234	-1024	-1714	-2305	-2047	-2907	-1192	-1501
Total	277	-289	35	-324	153	-413	524	645

Sumber: FAO, 2008.

tahun 1990 menjadi 94% pada tahun 2005. Sebaliknya, pangsa impor beras negara maju turun drastis, dari 32% pada tahun 1990 menjadi 5,5% pada tahun 2005.

Khusus di Indonesia, impor beras lebih banyak berasal dari Thailand, Vietnam, dan India (Tabel 11). Pada tahun 2002 lebih dari 70% volume impor beras Indonesia berasal dari ketiga negara ini. Akan tetapi, sejak 2003 volume impor beras Indonesia dari India menurun tajam, dan hanya didominasi oleh beras Thailand dan Myanmar. Pada tahun 2005, sekitar 66,7% impor beras Indonesia berasal dari Thailand dan 23,6% dari Myanmar. Posisi sebaliknya terjadi pada tahun 2005, di mana hampir 62,3% berasal dari Myanmar dan 36,1% dari Thailand.

Pola konsumsi pangan utama dan kaitannya dengan tingkat pendapatan sudah banyak didokumentasikan. Namun ada dua hubungan pada tingkat mikro yang secara konsisten dibuktikan yang disebut *law*. Kedua hubungan tersebut secara ringkas disebut Engel's Law dan yang kurang terkenal namun mungkin lebih penting adalah Bennett's Law. Engel's Law menyatakan bahwa proporsi anggaran rumah tangga yang dialokasikan untuk membeli pangan akan semakin kecil seiring dengan meningkatnya pendapatan.

Berkaitan dengan Engel's Law, Marks dan Yetley (1988) dalam Duff (1991) menunjukkan bukti empiris bahwa apabila pendapatan naik, konsumsi pangan inferior (*coarse grain*) akan turun, kemudian konsumsi beras dan gandum meningkat sampai pada tingkat pendapatan tertentu dan menurun seiring dengan semakin meningkatnya pendapatan, sementara konsumsi protein (dalam hal ini diwakili oleh daging) semakin meningkat pada saat pendapatan semakin tinggi. Jepang dapat dijadikan contoh dari hasil kajian di atas. Dengan tingkat pendapatan per kapita yang semakin tinggi (tahun 1999 mencapai 32.350 dolar AS), konsumsi

Tabel 9. Perkembangan pangsa ekspor beras, sepuluh negara eksportir utama. 1990–2005 (%)

Negara	1990	1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Amerika Serikat	80,04	45,50	61,24	47,34	56,01	64,68	56,95	68,70
Thailand	0,00	18,12	8,71	0,00	3,99	1,18	16,82	3,46
Jepang	0,00	0,00	7,96	27,21	5,74	4,41	5,25	6,87
Republik Korea	0,00	0,00	0,00	0,00	10,47	12,08	3,49	10,38
Cina	0,03	11,71	2,21	3,77	2,95	3,53	1,91	3,43
Argentina	0,04	2,19	7,75	6,31	3,71	1,15	1,65	0,16
Pakistan	0,00	0,00	1,16	3,39	2,08	1,62	1,04	0,00
Uruguay	0,69	3,95	0,01	1,24	2,50	3,81	3,26	0,38
Italia	8,52	3,03	1,83	0,83	1,93	1,23	0,84	0,80
India	0,00	0,44	0,31	1,88	2,21	2,29	0,25	1,55
Sub total	89,31	84,93	91,18	91,97	91,58	95,97	91,47	95,73
Lainnya	10,69	15,07	8,82	8,03	8,42	4,03	8,53	4,27
Negara maju	94,25	59,00	75,57	79,77	70,07	71,89	65,66	78,54
Negara berkembang	5,75	38,99	23,26	19,99	29,76	27,51	33,99	21,38
Dunia	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
(1000 ton)	678,67	1710,64	2609,9	2695,66	3418,39	3659,54	2868,99	2889,96

Sumber: FAO, 2008.

beras/kapita di Jepang saat ini hanya sekitar 60 kg. Penurunan konsumsi beras/kapita di Jepang karena tingkat pendapatan yang tinggi, masyarakat dapat dengan mudah memenuhi kebutuhan pangan yang lebih beragam, seperti daging, ikan, buah-buahan, dan sayuran.

Kondisi konsumsi beras di Jepang sangat kontras apabila dibandingkan dengan negara-negara berkembang di Asia. Di Indonesia saat ini konsumsi beras/kapita/tahun mencapai 142 kg, sementara Myanmar dan Laos masih di atas 150 kg. Thailand, India, dan Cina, dengan kemampuan menghasilkan produk pangan yang semakin beragam menurunkan konsumsi beras hingga mendekati 100 kg/kapita/tahun. Kondisi ini menunjukkan bahwa selain pendapatan, tingkat ketersediaan pangan selain beras juga dapat mendorong diversifikasi pangan dan penurunan konsumsi beras.

3. EKONOMI BERAS INDONESIA

3.1 Peranan Beras dalam Perekonomian Nasional

Beras merupakan komoditas unik bagi Indonesia. Di pedesaan beras telah menjadi simbol status ekonomi rumah tangga. Ketidakstabilan persediaan pangan dan atau fluktuasi harga beras dapat memicu munculnya kerusuhan yang mengarah pada tindak kriminal (Saliem, 2001). Pengalaman pada tahun 1966 dan 1998 menunjukkan bahwa goncangan politik dapat berubah menjadi krisis ekonomi politik karena harga pangan melonjak tinggi dalam waktu yang singkat.

Tabel 10. Perkembangan impor beras pada sepuluh importir utama beras, 1990–2005 (%)

Negara	1990	1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Mexico	4.51	13,25	21.60	20,42	19.52	17.40	26.28	29,74
Brazil	18.09	17.88	7.78	7.28	6.77	15.96	9.16	1.98
Turki	5.66	1.10	11.63	4.47	8.94	6.08	1.51	4.55
Costa Rika	0.00	2.76	2.53	2.62	2.94	3.90	7.07	7.47
Indonesia	0,00	0,17	6,62	2,72	3,22	4,45	6,49	2,03
Honduras	0.00	0,94	0,04	4,39	3.05	3.12	6.01	6.82
Filipina	0.00	0,00	6,00	0,00	2.74	2,12	0,02	4,83
Yemen	0.00	0,00	0,00	9,71	0,01	0,01	4,35	1,70
El Salvador	0.00	1,23	1,97	2,05	2.53	2.13	2,95	4,17
Spanyol	20,36	7,60	2,42	0,59	1.81	0.64	2.10	0.48
Sub total	48.62	44.93	60.59	54.25	51.54	55.82	65.94	63.76
Negara lainnya	51.38	55.07	39.41	45.75	48.46	44.18	34.06	36.24
Negara maju	32.08	13.72	8.67	5.61	5.99	3.35	7.17	5.53
Negara berkembang	67.91	86.28	91.32	94.39	94.01	96.64	92.79	94.39
Dunia	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
(1000 ton)	401.94	2000.18	2574.54	3020.12	3265.46	4072.60	2344.83	2245.01

Sumber: FAO, 2008.

Tabel 11. Impor beras Indonesia menurut negara asal, 2002–2006

Negara Asal	2002	2003	2004	2005	2006
Berat bersih: m ton					
Taiwan	3.542	9.601	10.600	0	2.500
Cina	126.768	54.440	111	1	100
Thailand	418.698	492.114	129.421	126.409	157.983
Myanmar	111.687	41.399	2.500	0	0
Vietnam	561.729	506.013	58.810	44.773	272.833
India	405.032	108.797	923	327	721
Pakistan	32.281	49.071	0	0	904
Amerika	13.393	107.608	16.767	2.184	801
Lainnya	132.250	59.463	17.735	15.923	2.266
Jumlah	1.805.380	1.428.506	236.867	189.617	438.108
Nilai CIF: 000 US\$					
Taiwan	522	3.358	3.786	0	936
Cina	25.624	11.132	43	4	145
Thailand	82.566	110.447	33.023	32.489	45.399
Myanmar	16.969	6.502	427	0	0
Vietnam	112.965	96.273	13.544	12.387	83.773
India	61.148	17.283	423	318	644
Pakistan	5.465	8.198	0	0	188
Amerika	3.579	22.831	5.460	779	647
Lainnya	33.689	15.399	5.047	5.522	888
Jumlah	342.527	291.423	61.753	51.499	132.620

Sumber: FAO, 2008.

Sebaliknya, pada saat kondisi pangan aman, seperti saat ini, maka masalah pangan tidak menjadi pendorong eskalasi politik. Namun, sampai saat ini debat politik masih selalu muncul manakala harga beras melonjak tajam atau harga gabah turun tajam. Sebagian besar masyarakat masih tetap menghendaki adanya pasokan dan harga beras yang stabil, tersedia sepanjang waktu, terdistribusi secara merata, dan dengan harga terjangkau (Sawit, 2001). Hal ini menunjukkan beras masih merupakan komoditas strategis secara politis.

Menurut Simatupang dan Rusastra (2004), walaupun sedikit menurun, beras masih tetap memegang peran penting dalam perekonomian nasional, karena: (i) beras masih merupakan makanan pokok penduduk sehingga sistem agribisnis beras berperan strategis dalam pemantapan ketahanan pangan, (ii) sistem agribisnis beras mampu menciptakan lapangan kerja dan nilai tambah yang besar karena sampai saat ini usaha tani padi masih dominan dalam sektor pertanian, dan (iii) sistem agribisnis beras sangat instrumental dalam upaya pengentasan kemiskinan karena kebanyakan penduduk miskin terlibat dalam usaha tani padi.

Sejak kuartal kedua tahun ini (2008) dunia dihadapkan pada krisis pangan karena produksi beras dunia menurun tajam. Harga beras di pasar dunia melonjak tajam mencapai 1.000 dolar AS per ton, di mana pada kondisi normal hanya berkisar antara 180–300 dolar AS per ton. Kondisi ini telah memicu terjadinya demonstrasi dan kerusuhan, terutama di negara-negara yang mengalami krisis pangan. Untungnya, pada waktu yang sama produksi beras Indonesia cukup normal, sehingga krisis pangan dunia tidak begitu berdampak bagi Indonesia dari sisi pasokan. Namun demikian, krisis pangan ini diperkirakan akan berdampak terhadap naiknya harga beras di pasar domestik seiring dengan naiknya harga BBM (bahan bakar minyak).

Peran beras dalam perekonomian Indonesia juga dapat dilihat dari kontribusinya terhadap Produk Domestik Bruto (PDB) nasional. Dalam periode 2003–2006, PDB Indonesia berdasarkan harga konstan pada tahun 2000 mengalami peningkatan 5,4% per tahun (Tabel 12). PDB sektor pertanian pada periode yang sama tumbuh 2,82%. Sumbangan subsektor tanaman pangan, termasuk padi meningkat 2,73%. Dalam kelompok subsektor tanaman pangan, komoditas padi memberikan kontribusi yang paling besar. Hal ini dapat dilihat dari produksi komoditas ini yang jauh lebih tinggi dibandingkan dengan jagung, kedelai, kacang hijau, kacang tanah, dan lainnya. Dengan demikian, padi mempunyai peran penting untuk mendorong pertumbuhan ekonomi Indonesia. Diperkirakan lebih dari 60% penduduk Indonesia, terutama di pedesaan, terlibat dalam kegiatan usaha tani padi.

Dilihat dari pangsa penyebarannya, kontribusi sektor pertanian terhadap PDB nasional cenderung turun. Sebelum tahun 2003, pangsa sektor pertanian terhadap PDB lebih dari 16%, dan pada tahun 2003 menurun menjadi 15,2%, dan pada tahun 2006 menjadi 14,2%. Penurunan terjadi pada semua subsektor

Tabel 12. Produk domestik bruto menurut lapangan usaha berdasarkan harga konstan 2000 (2003–2006)

Lapangan usaha	Distribusi (%)				r (%/th)*
	2003	2004	2005	2006	
Pertanian	15,24	14,92	14,49	14,15	2,82
a. Tanaman bahan makanan	7,56	7,40	7,19	7,00	2,73
b. Tanaman perkebunan	2,45	2,35	2,27	2,22	2,02
c. Peternakan dan hasil-hasilnya	1,94	1,91	1,85	1,80	2,82
d. Kehutanan	1,09	1,05	0,98	0,91	-0,83
e. Perikanan	2,20	2,21	2,20	2,22	5,67
Pertambangan	10,63	9,66	9,43	9,14	0,28
Industri pengolahan	28,01	28,37	28,07	27,84	5,20
Listrik, gas, dan air	0,66	0,66	0,66	0,66	5,82
Bangunan	5,68	5,82	5,91	6,11	7,96
Perdagangan, hotel, dan restoran	16,26	16,37	16,79	16,89	6,74
Pengangkutan dan komunikasi	5,42	5,85	6,25	6,74	13,33
Keuangan, real estate dan jasa perusahaan	8,90	9,12	9,22	9,23	6,70
Jasa-jasa	9,20	9,23	9,18	9,24	5,55
Total	100,00	100,00	100,00	100,00	-
(Rp Miliar)	1577171	1656517	1750656	1846655	5,40

*per tumbuhan PDB riil per tahun selama 2003–2006.

Sumber: BPS, 2006; diolah

pertanian, kecuali subsektor perikanan. Sektor industri pengolahan merupakan penyumbang terbesar terhadap PDB (26%–28%), disusul oleh sektor perdagangan, hotel, dan restoran yang berkisar antara 15%–17%. Kontributor terbesar berikutnya (ketiga) adalah sektor pertanian. Dengan demikian, sektor pertanian, termasuk padi di dalamnya, mempunyai peran penting dalam perekonomian nasional.

3.2 Perkembangan Luas Panen, Produksi, dan Produktivitas Padi

Luas panen padi di Indonesia dalam periode 1990–2007 naik 1,64% per tahun, dari 10,5 juta ha pada tahun 1990 menjadi 12,1 juta ha pada tahun 2007 (Tabel 13). Bahkan sesuai Angka Ramalan I (ARAM I), luas panen diperkirakan akan meningkat 2,3% dari tahun sebelumnya (BPS, 2008).

Walaupun secara nominal luas panen padi di Jawa meningkat, namun pangsa luas panen padi di pulau ini terus turun sekitar 0,85% per tahun. Pada tahun 1990, luas panen padi di Jawa mencapai 51,6%, dan pada tahun 2007 turun menjadi 46,8%. Sebaliknya, pangsa luas panen padi di luar Jawa meningkat dari 48,4% pada tahun 1990 menjadi 53,8% pada tahun 2007. Gejala ini menunjukkan bahwa ke depan, usaha tani padi di luar Jawa akan memegang peran yang semakin penting.

Tabel 13. Perkembangan luas panen, produktivitas, dan produksi padi di Indonesia, 1990–2008

Keterangan	1990	1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008*	r (%/th)
I. Luas Panen (000 ha)												
a. Jawa	5.419	5.479	5.754	5.701	5.608	5.376	5.714	5.708	5.704	5.671	5.801	0.73
(%)	51,60	47,9	48,79	49,57	48,68	46,8	47,92	48,21	48,42	46,77	47,17	-0,85
b. Luar Jawa	5.084	5.959	6.04	5.799	5.913	6.112	6.209	6.131	6.077	6.454	6.498	2,63
(%)	48,40	52,1	51,21	50,43	51,32	53,2	52,08	51,79	51,58	53,23	52,83	0,92
c. Indonesia	10.502	11.439	11.793	11.500	11.521	11.488	11.923	11.839	11.780	12.125	12.299	1,64
(%)	100,00	100	100,00	100	100	100	100	100	100	100	100	-
II. Produktivitas (t/ha)												
a. Jawa	5,02	5,14	5,06	4,97	5,1	5,24	5,19	5,21	5,25	5,37	5,38	0,72
(%)	116,59	118,16	115,01	113,18	114,14	115,45	114,34	114,01	113,75	114,01	113,5	-0,26
b. Luar Jawa	3,54	3,62	3,77	3,82	3,87	3,92	3,94	3,98	4,02	4,12	4,17	1,65
(%)	82,32	83,31	85,70	87,04	86,59	86,41	86,81	86,96	87,1	87,47	87,97	0,67
c. Indonesia	4,3	4,35	4,4	4,39	4,47	4,54	4,54	4,57	4,62	4,71	4,74	0,98
(%)	100,00	100	100,00	100,00	100	100	100	100	100	100	100	-
III. Produksi (000 t)												
a. Jawa	27.177	28.155	29.12	28.312	28.608	28.167	29.636	29.764	29.961	30.466	31.200	1,42
(%)	60,16	56,6	56,11	56,11	55,56	54,03	54,79	54,97	55,07	53,4	53,55	-1,14
b. Luar Jawa	18.001	21.589	22.779	22.148	22.882	23.970	24.453	24.387	24.441	26.585	27.069	4,33
(%)	39,84	43,4	43,89	43,89	44,44	45,97	45,21	45,03	44,93	46,6	46,45	1,59
c. Indonesia	45.179	49.744	51.899	50.461	51.490	52.138	54.088	54.151	54.402	57.052	58.269	2,63
(%)	100,0	100	100,0	100,0	100	100	100	100	100	100	100	-

: * = angka sementara ** = angka ramalan I (ARAM I).

Sumber: BPS, 1990; 1995; 2000; 2005; 2006; dan Berita Resmi Statistik No.16/03/Th XI, 3 Maret 2008; diolah.

Produktivitas padi nasional dalam periode 1990–2007 berkisar antara 4,30–4,74 t/ha, dengan laju peningkatan 0,98% per tahun. Sesuai ARAM I, produktivitas padi pada tahun 2007–2008 juga mengalami peningkatan 0,70%, dengan rincian 0,11% di Jawa dan 1,14% di luar Jawa. Dalam periode 1990–2007, laju peningkatan produktivitas padi di luar Jawa juga lebih tinggi daripada di Jawa, yaitu 1,65% berbanding 0,72% per tahun. Kondisi ini menunjukkan petani di luar Jawa sudah mulai mengelola tanaman padi secara intensif, sekalipun belum seintensif petani di Jawa. Hal ini dapat dilihat dari produktivitas padi di Jawa sekitar 13%–18% lebih tinggi, sementara di luar Jawa baru sekitar 82%–87% dari produktivitas nasional.

Dalam kurun waktu 1990–2007 produksi padi di Indonesia meningkat 2,63% per tahun, dari 45,2 juta ton pada tahun 1990 menjadi 57,1 juta ton pada tahun 2007. Pada tahun 2008, produksi padi diperkirakan akan meningkat 2,13% dengan rincian sekitar 2,41% di Jawa dan 1,82% di luar Jawa. ARAM I ini menunjukkan bahwa peningkatan produksi padi di Jawa lebih banyak ditentukan oleh peningkatan luas panen, sementara di luar Jawa karena peningkatan produktivitas. Secara umum juga terlihat bahwa peningkatan produksi padi di Indonesia dalam kurun waktu 1990–2007 lebih banyak ditentukan oleh peningkatan luas panen dibanding peningkatan produktivitas.

Pada tahun 1990, kontribusi produksi padi di Jawa terhadap produksi nasional mencapai 60,2% dan sisanya dari luar Jawa. Walaupun produksi padi di Jawa terus meningkat, namun pangsa produksi Jawa sebagai penghasil padi menurun, di mana pada tahun 2007 hanya 53,4%. Sebaliknya, luar Jawa mampu meningkatkan kontribusinya terhadap produksi padi nasional menjadi 46,6% pada tahun 2007. Penurunan pangsa produksi padi di Jawa diperkirakan akan terus berlanjut mengingat alih fungsi lahan padi ke nonpadi dan nonpertanian di wilayah ini cukup tinggi.

3.3 Dinamika Konsumsi dan Penggunaan Beras

Sebagai pangan pokok, beras dikonsumsi oleh sebagian besar penduduk Indonesia. Jumlah orang yang mengonsumsi beras masih tinggi (99,9%), walaupun cenderung menurun dari tahun ke tahun. Pengeluaran rumah tangga untuk konsumsi kelompok padi-padian (beras, jagung, terigu) juga masih tinggi. Di pedesaan, pengeluaran rumah tangga untuk kelompok padi-padian adalah yang tertinggi, yaitu 27,0%, sedangkan di kota tertinggi ketiga setelah kelompok makanan/minuman jadi dan pangan hewani (16,4%). Untuk komunitas yang berpendapatan rendah, pengeluaran untuk kelompok tersebut akan lebih besar (Mardianto, 2005). Dalam kondisi pendapatan terbatas, rumah tangga akan mendahulukan pemenuhan kebutuhan pokoknya, yaitu beras.

Dari penelitian Pusat Penelitian dan Pengembangan Sosial Ekonomi Pertanian dengan menggunakan data Survey Sosial Ekonomi Nasional (Susenas) diperoleh 11 jenis pola pangan pokok di Indonesia, dan beras selalu menjadi pangan pokok pertama. Pola tersebut juga terjadi di beberapa provinsi yang sebelumnya mempunyai pola pangan pokok bukan beras (sagu, ubi, dan jagung) seperti di Nusa Tenggara Timur, Maluku, dan Papua. Selain itu, jumlah provinsi yang mempunyai pola pangan pokok tunggal beras juga semakin bertambah.

Menurut data Susenas, tingkat konsumsi beras rumah tangga di desa masih sekitar 100 kg/kapita/tahun, lebih tinggi dibandingkan dengan di kota yang telah menurun menjadi 90 kg/kapita/tahun (Tabel 14). Namun secara umum, baik di desa maupun di kota, tingkat konsumsi beras rumah tangga dalam kurun waktu 1990–2004 menurun. Satu hal yang perlu dicatat adalah konsumsi tersebut hanya untuk beras yang dimasak di tingkat rumah tangga, belum termasuk yang dibeli oleh rumah tangga atau diberi orang lain, keperluan industri, dan kebutuhan usaha makanan sektor informal.

Dengan memperhitungkan konsumsi pangan beras di luar rumah tangga (membeli makanan jadi), konsumsi beras rumah tangga masih di atas 100 kg/kapita/tahun (Tabel 15). Pada tahun 2004, konsumsi total pangan beras rumah tangga (dimasak di rumah dan membeli makanan jadi) di desa mencapai 116,7 kg/kapita/tahun, di kota 102,20 kg/kapita/tahun, dan secara umum 110,68 kg/kapita/tahun. Tingkat konsumsi yang besar tersebut benar-benar dikonsumsi rumah tangga, belum termasuk pemakaian untuk industri dan usaha makanan sektor informal.

Untuk mengetahui tingkat konsumsi beras secara lebih detail (konsumsi beras rumah tangga, restoran, dan industri) dapat menggunakan Tabel Input-Output (Tabel I/O) yang diterbitkan oleh BPS. Hasil perhitungan dengan menggunakan Tabel I/O menunjukkan bahwa tingkat konsumsi beras rumah tangga pada tahun 2003 mencapai 127,89 kg/kapita/tahun, sementara untuk restoran dan bahan baku industri 16,61 kg/kapita/tahun sehingga total konsumsi beras mencapai 144,5 kg/kapita/tahun (Tabel 16).

Di samping untuk konsumsi rumah tangga, beras juga digunakan sebagai bahan baku industri pengolahan dan input antara (*intermediate input*) lainnya, mulai dari industri tepung beras, industri bihun, industri makanan lain hingga permintaan hotel dan restoran. Meskipun volumenya masih kecil, penggunaan beras untuk bahan baku industri pengolahan meningkat dalam beberapa tahun terakhir, seiring dengan meningkatnya ragam dan kapasitas industri pengolahan.

Permintaan beras untuk *intermediate input* meningkat cukup tajam dalam kurun waktu 1990–1995 (Tabel 17). Pangsa permintaan *intermediate* meningkat dari 7,8% pada tahun 1995 menjadi 15,6% pada tahun 1995 (Erwidodo dan Ning, 2003). Hal ini berarti telah terjadi peningkatan rasio antara *intermediate*

Tabel 14. Dinamika konsumsi beras tingkat rumah tangga (kg/kap), 1990–2004

Tahun	Desa	Kota	Desa + kota
1990	125,6	120,7	123,4
1993	121,9	112,9	119,2
1996	116,7	102,2	111,5
1999	110,5	93,4	103,7
2002	109,6	89,7	100,7
2004	107,3	89,0	99,4
2005	113,1	96,2	105,2

Catatan: Tingkat konsumsi hanya yang dimasak oleh rumah tangga dan tidak termasuk yang dikonsumsi di luar rumah tangga.

Sumber: Erwidodo dan Pribadi, 2003; Mardianto, 2005; dan Suryana, 2007b.

Tabel 15. Konsumsi beras rumah tangga Indonesia, 1996–2004 (kg/kapita/tahun)

Uraian	Desa	Kota	Desa + kota
1996			
• Di dalam rumah	116,69	102,18	111,49
• Makanan jadi	8,28	11,04	9,54
• Total konsumsi RT	124,97	113,22	120,85
1999			
• Di dalam rumah	110,45	93,39	103,74
• Makanan jadi	7,84	11,77	9,54
• Total konsumsi RT	118,29	105,16	113,28
2002			
• Di dalam rumah	109,61	89,70	100,73
• Makanan jadi	8,22	11,75	9,97
• Total konsumsi RT	117,83	101,45	110,70
2004			
• Di dalam rumah	107,56	89,26	99,69
• Makanan jadi	9,14	12,94	10,99
• Total konsumsi RT	116,70	102,20	110,68

Catatan: Makanan jadi dihitung dari pangsa energi dari makanan jadi dikalikan dengan konsumsi langsung di dalam rumah.

Sumber: Mardianto, 2005

input dan konsumsi rumah tangga dari 1:12 pada tahun 1990 menjadi 1:5 pada tahun 1995.

Tepung beras dan produk makanan seperti bihun merupakan produk olahan dari beras yang mempunyai prospek pasar yang cerah. Meningkatnya konsumsi bihun secara langsung akan meningkatkan permintaan beras oleh industri bihun. Industri pengolahan makanan skala kecil dan rumah tangga adalah industri yang diperkirakan akan terus meningkat, baik ragam maupun kapasitasnya, di masa mendatang, yang pada gilirannya akan meningkatkan total permintaan beras nasional. Permintaan beras oleh hotel dan restoran memperlihatkan peningkatan yang nyata dalam periode 1990–1995, seiring dengan berkembangnya industri

Tabel 16. Pemakaian beras per kapita (kg/kapita/th), 1990–2003

Uraian	1990	1995	1998	2000	2003
1. Konsumsi rumah tangga	137.96	124.90	141.75	133.36	127.89
2. Restoran dan bahan baku industri	11.65	24.12	26.36	17.32	16.61
Peternakan	0.79	1.02	1.09	0.13	0.12
Unggas	0.24	0.33	0.46	0.13	0.12
Perikanan	0.04	0.03	0.06	0.03	0.03
Industri pengolah makanan	0.01	0.01	0.00	0.00	0.00
Penggilingan padi	0.51	3.12	12.46	2.44	2.34
Industri tepung	0.96	1.52	0.66	0.88	0.84
Industri makanan	1.29	2.71	3.60	2.69	2.58
Industri minuman	0.02	0.04	0.03	0.03	0.02
Industri kimia	0.02	0.04	0.00	0.07	0.07
Restoran	7.23	13.38	7.00	7.90	7.57
Angkutan air	0.03	0.08	0.13	0.69	0.66
Jasa sosial	0.51	1.84	0.87	2.32	2.23
Lainnya	0.01	0.00	0.00	0.00	0.00
Total	149.61	149.03	168.11	150.67	144.50

Sumber: Mardianto, 2005.

Tabel 17. Pangsa permintaan beras menurut jenis penggunaan (%)

Jenis penggunaan	1990	1995	1999
1. Tepung beras	0.6	1.0	1.1
2. Produk makanan	0.9	1.8	2.2
3. Hotel & restoran	4.8	8.5	10.0
4. Permintaan antara lain	1.4	4.3	5.4
5. Total permintaan antara	7.8	15.6	18.8
6. Konsumsi rumah tangga	92.0	78.5	73.2
7. Permintaan akhir	92.2	84.4	81.2
Total permintaan	100	100	100

Sumber: Erwidodo dan Ning Pribadi, 2003.

Tabel 18. Elastisitas pendapatan dan harga permintaan beras

Elastisitas	1993	1996	1999	Laju (%)
Pendapatan				
Urban	0.678	0.311	0.224	-0.137
Rural	0.762	0.551	0.607	-0.029
Harga				
Urban	-0.727	-0.679	-0.370	-0.087
Rural	-0.951	-0.529	-0.593	-0.054

Sumber: Erwidodo dan Ning Pribadi, 2003.

pariwisata, hotel, dan restoran, serta berubahnya gaya hidup dan selera makan masyarakat.

Dalam Tabel 18 terlihat perubahan pendapatan masyarakat yang menyebabkan berubahnya permintaan terhadap beras, namun dengan persentase yang semakin kecil, khususnya di perkotaan. Fenomena ini menunjukkan bahwa bagi sebagian besar masyarakat, masih termasuk barang normal, berbeda dengan jagung yang sudah termasuk barang inferior.

Di sisi lain, perubahan harga beras menyebabkan jumlah permintaan beras berubah pula, walaupun dengan persentase yang semakin menurun. Respon perubahan permintaan yang makin menurun, baik akibat perubahan pendapatan maupun harga beras itu sendiri, menunjukkan bahwa pada suatu saat beras akan menjadi makanan pokok bagi seluruh masyarakat Indonesia. Konsekuensinya, Indonesia dituntut menyediakan beras dalam jumlah yang semakin banyak.

3.4 Kebijakan Pangan Beras

Menurut Suryana (2007a), kebijakan pangan pada tataran praktis, diwarnai oleh kebijakan ekonomi beras dengan sasaran utama penyediaan beras dari produksi domestik (swasembada) dengan harga yang terjangkau oleh sebagian besar penduduk. Definisi swasembada beras berkembang dari swasembada mutlak, on trend dalam suatu kurun tahun tertentu, dan proporsional mulai dari 90% sampai 99% pemenuhan kebutuhan nasional. Menurut Arifin (1997), beras mempunyai kedudukan yang teramat vital dan fatal. Vital, karena beras adalah kebutuhan dasar manusia Indonesia, dan fatal apabila penyediaannya defisit lantas dapat dijadikan alat oleh kekuatan politik, baik yang sedang berkuasa maupun yang berada di luar kekuasaan saat ini. Oleh karena itu, beras selalu ditempatkan sebagai komoditas utama dalam penyusunan konsep dan implementasi kebijakan perekonomian Indonesia (Kasryno dan Pasandaran, 2004). Lebih lanjut Suryana (2007a) menyebutkan bahwa pada tataran praktis, persepsi tersebut dapat dipahami karena peran beras sebagai suatu sistem agribisnis komoditas (padi/beras) sangat nyata dalam ekonomi nasional, yaitu:

Pertama, dari aspek penyediaan (produksi dalam negeri), luas areal tanam padi lebih dari 11,0 juta ha, dengan melibatkan 21 juta rumah tangga petani (sebagai penyedia lapangan kerja dan sumber pendapatan) dan ekonomi beras mampu menyumbang lebih dari 15% terhadap PDB pertanian. Dengan besaran variabel-variabel ekonomi seperti ini, peran beras sangat nyata dalam penciptaan kesempatan kerja, pendapatan rumah tangga, dan perkembangan ekonomi wilayah. Peran ini akan lebih besar lagi apabila dikaitkan dengan aktivitas ekonomi ke belakang dan ke depan (*backward and forward linkages*), seperti pada industri input (pupuk, pestisida, benih), pengolahan (penggilingan padi, pengolahan makanan jadi) dan perdagangan (retail, pasar induk, ekspor/impor).

Kedua, dari aspek pemanfaatan (konsumsi rumah tangga), beras merupakan bahan pangan pokok bagi 90% penduduk. menyumbang lebih dari 54,3% konsumsi energi, dan kenaikan harga beras berkorelasi erat dengan kenaikan jumlah penduduk miskin (Suryana dkk., 2001). Dengan besaran variabel ekonomi seperti ini, peran beras sangat nyata dalam pembentukan kualitas sumber daya bangsa, pengentasan kemiskinan, pengelolaan, dan tingkat upah minimum.

Ketiga, dari aspek distribusi, pengelolaan cadangan beras antarwaktu (adanya dua musim panen raya dan paceklik), antar wilayah (bentangan wilayah yang luas dan terdiri atas pulau-pulau besar dan kecil, dan keterbatasan sarana transportasi baik jumlah maupun kelayakannya), dan antarkelas pendapatan rumah tangga yang proporsi penduduk miskin relatif besar, yaitu sekitar 17,75% atau 39,10 juta jiwa pada tahun 2006; dan dari jumlah tersebut 75% berada di subsektor tanaman inflasi, pangan yang di dominasi usaha tani padi maka cakupan kegiatan dan permasalahan distribusi pangan cukup luas. Dengan kondisi ini, manajemen cadangan pangan, pengelolaan distribusi, pasar dan harga pangan menjadi instrumen penting dalam pencapaian ketahanan pangan.

Sejalan dengan upaya peningkatan produksi beras domestik, berbagai bentuk kebijakan operasional pada aspek distribusi dan konsumsi juga diimplementasikan (Suryana, 2007a). Walaupun diketahui banyak varian-varian bentuk kebijakan intervensi tersebut pada setiap kurun waktu pemerintahan, tetapi pada intinya kebijakan itu berupa: (i) intervensi pasar input berupa penerapan subsidi (pupuk, pestisida, benih), disertai oleh penerapan teknologi rekomendasi untuk meningkatkan produktivitas, pada periode Bimas disebut Panca Usaha tani; (ii) intervensi pasar output (padi dan beras) berupa insentif harga bagi petani agar termotivasi untuk meningkatkan penyediaan beras domestik, pada waktu tertentu “operasi pasar” dilaksanakan oleh pemerintah dengan menambah pasokan beras ke pasar pada harga tertentu agar harga beras yang tinggi kembali turun pada tingkat yang dapat terjangkau oleh sebagian besar konsumen; dan (iii) intervensi sistem distribusi beras untuk meningkatkan keseimbangan distribusi antarwaktu (*time*) dan antarwilayah (*spacial*) serta menjamin alokasi beras bagi rakyat miskin dengan harga subsidi (raskin) melalui pengelolaan cadangan dan distribusi pangan pemerintah.

Kebijakan utama pasar input oleh pemerintah dalam upaya memacu produksi beras dalam negeri adalah melalui subsidi pupuk. Paling tidak ada tiga aspek kebijakan untuk meningkatkan penggunaan pupuk di tingkat petani, yaitu: (1) kebijakan peningkatan kemampuan negara dalam penyediaan pupuk di pasar dalam negeri dengan membangun pabrik pupuk; (2) kebijakan peningkatan penggunaan pupuk di tingkat petani dengan insentif harga; (3) kebijakan efektivitas penyaluran pupuk dengan pengendalian penyaluran.

Untuk meningkatkan penggunaan pupuk di tingkat petani dan dengan pertimbangan penggunaan pupuk masih di bawah takaran yang dianjurkan karena

Tabel 19. Perkembangan subsidi (Rp miliar), volume (juta ton), harga TSP dan urea (\$US, Rp/t), 2003–2006

Tahun	Subsidi	Volume	Harga (\$US/ton)		Harga (Rp/ton)	
			TSP	Urea	TSP	Urea
2003	900	5526	149.33	138.91	1279889	1190606
2004	1592	5785	185.86	178.66	1670052	1605357
2005	2593	5693	201.48	219.02	1964539	2135561
2006	3004	6000	200.85	223.68	1835568	2044242

Sumber: Simatupang dkk, 2006.

kemampuan petani membiayai usaha taninya terbatas maka pemerintah memberikan subsidi harga, di mana pupuk yang dibeli petani di bawah harga pasar. Besarnya anggaran yang dialokasikan pemerintah untuk subsidi pupuk terus meningkat (Tabel 19). Pada tahun 2003, besar subsidi pupuk yang dialokasikan pemerintah mencapai Rp 900 milyar dan pada tahun 2006 meningkat menjadi Rp 3 triliun, bahkan pada tahun 2007 akan meningkat tajam menjadi Rp 6 triliun (Simatupang dkk., 2006). Kondisi ini menunjukkan besarnya komitmen pemerintah dalam mendukung peningkatan produksi padi dalam negeri.

5. PENUTUP

Beras mempunyai peranan penting dalam perekonomian Indonesia karena kontribusinya terhadap PDB nasional cukup besar, menciptakan lapangan kerja, meningkatkan pendapatan rumah tangga tani, dan merupakan makanan pokok penduduk Indonesia. Selain secara langsung mendorong pertumbuhan ekonomi Indonesia, beras juga mempunyai *multiplier impact* yang lebih kuat dalam menentukan arah pertumbuhan ekonomi Indonesia dari sisi politik.

Posisi Indonesia sebagai importir pasar beras dunia dalam upaya pemenuhan kebutuhan pangan domestik cukup berbahaya mengingat pasar komoditas ini sangat sedikit. Hal ini terasa jelas ketika krisis pangan dunia yang terjadi saat ini akan melemahkan posisi negara-negara importir beras. Memantapkan kemandirian pangan nasional dengan terus mendorong produksi dalam negeri dan berupaya menurunkan volume impor merupakan pilihan yang bijaksana.

Produksi beras dalam negeri dapat dipacu melalui peningkatan luas tanam dan produktivitas. Luas tanam dapat ditingkatkan dengan mengendalikan konversi lahan pertanian ke penggunaan nonpertanian dan pembukaan lahan baru, serta adanya jaminan ketersediaan air di tingkat petani agar indeks pertanaman padi bisa ditingkatkan. Produktivitas dapat ditingkatkan melalui penciptaan teknologi sesuai kebutuhan petani dan penerapan teknologi secara baik. Untuk itu, aspek diseminasi mempunyai peranan sangat penting dalam percepatan adopsi inovasi teknologi oleh petani.

Paket teknologi SUTPA, SUP, PTT, P3T yang pernah dan telah dikembangkan oleh Badan Litbang Pertanian dengan didukung pendanaan yang cukup memadai dan diterapkan dalam skala nasional diperkirakan mampu meningkatkan produksi beras nasional serta meningkatkan perannya dalam perekonomian nasional.

DAFTAR PUSTAKA

- Arifin, B. 1997. "Manajemen Krisis Pangan". Dalam 30 Tahun Peran Bulog dalam Ketahanan Pangan. Bulog. Jakarta.
- BPS. 1990, 1995, 2000, 2006. Statistik Indonesia. Jakarta: Badan Pusat Statistik Indonesia.
- BPS. 2008. Berita Resmi Statistik No.16/03/Th XI, 3 Maret 2008. Jakarta: Badan Pusat Statistik Indonesia.
- CORRA. 2007. "Country Report of Rice in Vietnam from 15 Asia Countries". Paper is Presented at 11th Annual Meeting Council for Partnership on Rice Research in Asia (CORRA), Hanoi, Vietnam, September, 2–5 September 2007.
- Duff, B. 1991. Trend and Pattern in Asia Rice Consumption in Rice Grain Marketing and Quality Issues. IRRI. Philippines.
- Erwidodo dan N. Pribadi. 2003. "Permintaan dan Produksi Beras Nasional: Surplus atau Defisit". Makalah Disampaikan dalam Seminar Nasional Ekonomi Padi dan Beras Indonesia, Jakarta, 13 Nopember 2003.
- FAO. 2008. http://www.fao.org/waicent/portal/statistics_en.asp.
- Kasryno, F. dan E. Pasandaran 2004. "Reposisi Padi dan Beras dalam Perekonomian Nasional". Dalam Ekonomi Padi dan Beras Indonesia. Jakarta: Badan Litbang Pertanian.
- Mardianto, S. 2005. Dinamika Konsumsi Beras Tingkat Rumah Tangga. Bogor: Pusat Penelitian Sosial-Ekonomi Pertanian.
- Rosner, P. dan S. Bahri. 2003. "Stabilitas Harga Beras Selama dan Setelah Bulog". Development Alternative Inc. Mimeo.
- Saliem, P. 2001. "Kajian Pola Konsumsi dan Permintaan Pangan di Kawasan Timur Indonesia". Disertasi. Program Pascasarjana Institut Pertanian Bogor.
- Sawit, M.H. 2001. "Kebijakan Harga Beras: Periode Orba dan Reformasi". Dalam Bunga Rampai Ekonomi Beras. Jakarta: LPEM-UI Press.
- Simatupang, P. dan W. Rusastra. 2004. "Kebijakan Pembangunan Sistem Agribisnis Padi". Dalam Ekonomi Padi dan Beras Indonesia. Jakarta: Badan Litbang Pertanian.
- Simatupang, P. dkk. 2006. Indikator Makro Sektor Pertanian 2006 dan Prospek 2007. Bogor: Pusat Analisis Sosial-Ekonomi dan Kebijakan Pertanian.

- Suryana, A. 2007a. Menelisik Upaya Menggapai Ketahanan Pangan Nasional. Jakarta: Badan Litbang Pertanian.
- Suryana, A. 2007b. "Country Report of Rice in Indonesia". Paper is Presented at 11th Annual Meeting Council for Partnership on Rice Research in Asia (CORRA), Hanoi, Vietnam, September, 2–5 September 2007.
- Suryana, A., dkk. 2001. "Dinamika Kebijakan Perberasan Nasional: Sebuah Pengantar". Dalam Bunga Rampai Ekonomi Beras. Jakarta: LPEM-UI Press.
- Vyas, V.S. and W.E. James. 1988. "Agricultural Development in Asia Performance, Issues and Policy Options". In S. Ichimura et al. (Ed.). Challenge of Asian Developing Countries: Issues and Analysis. Asia Productivity Organization.

