

KONTRIBUSI INDONESIA DALAM PERDAGANGAN BERAS INTERNASIONAL : PELUANG DAN TANTANGAN PADA KONDISI KRISIS PANGAN

Rina Oktaviani dan Syarifah Amaliah

Departemen Ilmu Ekonomi, Fakultas Ekonomi dan Manajemen,
Institut Pertanian Bogor

E-mail korespondensi: r_oktavi@indo.net.id; r_oktavi@yahoo.com

ABSTRACT

Indonesian Contribution on International Rice Trade: Opportunity and Challenge in Food Crisis. The fluctuation of international commodity price, which is predicted to be persistent in the medium run, will give opportunity to increase rice export. The impact of international commodity price fluctuations during 2005–2008 to Indonesian rice sector performance was conducted by Computable General Equilibrium model for Indonesia. High price incentive was responded by increasing rice export. The previous study showed that sustainable availability of rice was relatively adequate in both national and major regional levels in Indonesia. The impact of declining real household consumption was relatively small, so it would not harm food security on household level. On the other hand, the impact on of international price fluctuations to Indonesian macroeconomic performance is not beneficial, because of low level of adaptation of agricultural technology, insufficient investment on farming infrastructure, and low market intelligence of international rice consumer's preference.

Key words: *Paddy, price fluctuations, rice export, Computable General Equilibrium.*

ABSTRAK

Guncangan harga komoditas internasional sebagai pola baru pergerakan harga yang diprediksi persisten hingga jangka menengah telah memberikan peluang bagi peningkatan ekspor beras. Kuantifikasi dampak peningkatan harga komoditas internasional periode 2005–2008 dilakukan dengan menggunakan pendekatan model ekonomi keseimbangan umum (*Computable General Equilibrium*) terhadap *performance* keragaan beras.

Transmisi insentif harga yang lebih tinggi direspons dengan prediksi peningkatan nilai ekspor. Studi literatur terdahulu menunjukkan bahwa sustainabilitas ketersediaan beras relatif “cukup” di tingkat nasional dan mayoritas regional di Indonesia. Dampak terhadap penurunan konsumsi riil rumah tangga pun relatif kecil, sehingga tidak terdeteksi kondisi kerawanan pangan. Meskipun demikian, *performance* makroekonomi Indonesia secara relatif belum dapat terangkat, karena karakterisasi peningkatan produksi yang tidak bertumpu pada perubahan teknologi, rendahnya investasi pada infrastruktur pertanian, dan rendahnya *market intelligence* mengenai preferensi konsumen beras internasional.

Kata kunci : *Padi, guncangan harga, ekspor beras, model ekonomi keseimbangan umum.*

PENDAHULUAN

Kronologis Krisis Pangan Global

Identifikasi situasi perekonomian global saat ini sarat dikaitkan dengan fenomena perlambatan perekonomian. Perlambatan tersebut tidak hanya terjadi pada negara-negara maju sebagai lokomotif perekonomian dunia, fenomena serupa juga tak pelak dialami oleh negara berkembang. Keseragaman situasi baik di negara maju dan berkembang ditandai dengan memuncaknya inflasi yang tentu saja menimbulkan keresahan ekonomi. Beberapa faktor pemicu utama kenaikan inflasi adalah kenaikan harga komoditas pangan dan bahan bakar minyak. Harga minyak dunia secara substansial telah memecahkan record perkembangan harga. Kondisi disequilibrium pasar bahan bakar minyak terjadi dalam konteks terbatasnya cadangan minyak dunia disertai dengan struktur permintaan bahan bakar minyak yang tidak responsif terhadap perubahan harga. Sementara itu, harga komoditas pangan telah terdeteksi mengalami peningkatan harga secara dramatis semenjak tahun 2005.

FAO (2008) mengkompilasikan *multi-factors* yang berada di balik isu krusial tersebut dalam suatu simplifikasi sisi penawaran dan permintaan. Berdasarkan konsep penawaran: **Pertama**, ketidakpastian iklim disinyalir telah menjadi risiko produksi, sehingga berdampak negatif pada produksi tanaman pangan, terutama pada komoditas sereal. **Kedua**, keterbatasan pasokan pangan yang secara kategorial mempengaruhi penawaran pangan, diduga turut berimplikasi bagi kenaikan harga. Secara historis, telah terjadi reduksi gradual pada pasokan pangan sereal sejak medio 90-an. **Ketiga**, kenaikan harga energi internasional, secara spesifik bahan bakar minyak semakin meningkatkan intensitas kenaikan harga pangan. Krusialitas bahan bakar minyak bukan hanya berimplikasi langsung dalam kegiatan produksi

pertanian itu sendiri, tetapi juga pada kegiatan distribusi dan transportasi.

Sementara itu, faktor-faktor sisi permintaan yang mempengaruhi sinyal harga komoditas pangan meliputi: **Pertama**, transformasi struktur permintaan atas komoditas pangan konvensional (bahan makanan sumber karbohidrat) kepada komoditas pangan sumber protein, seperti daging dan produk susu. Dampak derivatif yang terjadi mengakar ke *level* input yang berimplikasi pada terbentuknya *excess demand* di pasar sereal internasional. **Kedua**, tren *biofuel* telah berperan dalam perubahan paradigma konversi bahan pangan menjadi bahan bakar nabati terutama pada komoditas gula, jagung, ubi kayu, minyak biji-bijian, dan minyak kelapa sawit. Pergerakan liar harga bahan bakar minyak di pasar internasional telah menginisiasi pengembangan bahan bakar nabati sebagai alternatif yang difasilitasi dengan kebijakan suportif dari pemerintah. Meskipun demikian, beras tidak seperti kelompok lain, tidak langsung dipengaruhi oleh produksi *biofuel*. Hal ini dikarenakan beras tidak digunakan untuk produksi *biofuel* serta tidak terjadi konversi lahan yang berarti dari komoditas beras ke *biofuel*. Kemungkinan pengaruh tidak langsung tren *biofuel* terhadap harga beras yang dapat dikemukakan adalah melalui transmisi harga gandum. Lonjakan harga gandum pada tahun 2007 mengakibatkan kekhawatiran atas kecukupan pasokan gandum global, sehingga mendorong beberapa negara-negara “dominan” untuk melarang ekspor beras untuk melindungi konsumen dari kenaikan harga internasional.

Pada hakikatnya, potret perkembangan harga komoditas pangan internasional yang serta merta menjadi barometer bagi performa pertanian pangan Indonesia tak pelak layaknya roda yang berputar. Setelah mencapai puncaknya di kuartal kedua 2008, perkembangan harga komoditas pangan internasional (terkecuali gula dan daging) mengalami fase titik balik berupa penurunan harga dalam level yang bervariasi (Tabel 1). *Crude Palm Oil* (CPO) menjadi komoditas pangan yang mengalami penurunan harga terbesar (-30%) diikuti dengan beras (-19%) pada periode 2009. Sementara itu, efek induksi dari penurunan harga minyak bumi internasional disinyalir telah membeli konsekuensi lebih jauh bagi penurunan harga komoditas pangan.

Gejolak harga komoditas internasional bahkan diasumsikan sebagai suatu pola baru yang belum pernah terjadi dalam tiga dasawarsa terakhir. Secara struktural, fenomena ini diprediksi setidaknya akan persisten hingga jangka menengah, sehingga dapat disampaikan suatu hipotesis bahwa Indonesia sebagai negara yang dilimpahi oleh ketersediaan sumberdaya pertanian yang melimpah akan mentransfer manfaat bagi perekonomian Indonesia melalui peningkatan ekspor, produksi, pendapatan pemerintah, dan pengentasan kemiskinan.

Tabel 1. Perkembangan harga komoditas internasional periode 2007–2010.

Jenis komoditas	Harga komoditas internasional				
	2007	2008	2009	Januari 2010	Februari 2010
Petroleum (US\$/bbl)	71,7	97,0	61,8	77,1	74,8
CPO (US\$/mt)	719	863	664	742	754
Beras (US\$/mt)	332	700	589	598	585
Kedelai (US\$/mt)	317	453	379	359	345
Jagung (US\$/mt)	163	223	166	167	162
Gandum (US\$/mt)	255	326	223	201	194
Gula (cents/lb)	10	12,5	18,2	28	26,4
Daging sapi (cents/lb)	118	121	120	134	142

Sumber : IMF (2010).

Perubahan harga komoditas di pasar internasional berdampak sangat besar terhadap harga domestik, karena harga komoditas domestik Indonesia dapat dikatakan terintegrasi dengan pasar komoditas internasional. Oleh karena itu, gejolak harga komoditas akan mengkonsekuensikan dampak yang krusial, mengingat komoditas merepresentasikan porsi atau pangsa yang besar dalam produksi (25% dari GDP di tahun 2007), mencapai 61% dari total ekspor Indonesia, sekaligus meraih 15% (saham agro dan pertambangan) terhadap total kapitalisasi pasar saham Indonesia pada bulan Januari 2009 (World Bank 2009).

Pada saat yang bersamaan, gejolak harga komoditas berpotensi untuk berdampak negatif terhadap beberapa segmen dari ekonomi. Kenaikan harga komoditas dapat mengarah pada level inflasi yang tinggi, inflasi mencapai 13% di tahun 2006 dan 16,4% di tahun 2008. Secara spesifik, harga pangan yang tinggi akan sangat memberatkan konsumen netto produk pangan. Realitas keragaan konsumsi pangan Indonesia menunjukkan bahwa konsumsi pangan per kapita sangat terfokus pada beras (menimbulkan impresi “*single staple food*”) dengan konsumsi/kapita/tahun mencapai 130–139 kg/kapita/tahun. Terlebih, isu kemandirian pangan kian dihadapkan pada permasalahan peningkatan tendensi *share* pemenuhan kebutuhan pangan dari sumber importasi memakan porsi yang cukup besar.

Mengerucut pada kondisi lebih tingginya harga beras di pasar internasional dibandingkan dengan pasar domestik, meskipun berfluktuasi telah memberikan insentif ekspor bagi Indonesia sebagai produsen beras. Permasalahan yang mengemuka kemudian adalah kondisi ketersediaan pangan untuk menopang kebijakan orientasi ekspor beras sekaligus menjaga level ketahanan pangan dalam ruang lingkup domestik. Karena regulasi

yang memperbolehkan terjadinya ekspor beras hanya dapat dilaksanakan jika penyerapan untuk memenuhi kebutuhan beras domestik telah optimal. Makalah ini menyajikan analisis mengenai keragaan pasar beras internasional; peta preferensi konsumen; regulasi perdagangan bebas terkait dengan kesepakatan *World Trade Organization* (WTO) dan perdagangan Indonesia; serta langkah strategi untuk memanfaatkan peluang ekspor.

KERAGAAN PASAR BERAS INTERNASIONAL

Karakter dan Peta Perdagangan

Kondisi *existing* volume perdagangan internasional beras apabila dibandingkan dengan persentase volume perdagangan sereal lainya, menunjukkan bahwa intensitas perdagangan beras adalah tergolong yang paling rendah. Oleh karena itu, pasar beras internasional digolongkan tipis (*thin market*). Istilah tipis yang populer untuk mengilustrasikan pasar beras internasional dibuktikan oleh statistik dimana pasar beras hanya mewakili kurang dari delapan persen dari produksi dalam pasar sereal global. Di samping itu, perdagangan beras juga dikategorikan sebagai aktivitas “sampingan” di sebagian besar negara, hampir seluruh peruntukan atas pasokan beras dikonsumsi di dalam negeri dengan proporsi kecil untuk kegiatan ekspor dan impor. Sebagai contoh, negara eksportir utama beras seperti Vietnam, Thailand, dan India masih tetap mempertahankan kebijakan pembatasan ekspor beras, manakala produksi dan stok beras dalam negeri merosot tajam serta stabilitas harga terancam. Dengan alasan itulah, maka pasar beras dunia kerap kali dirujuk dengan atribut pasar sisa (*residual market*).

Selanjutnya, pasar beras internasional adalah pasar yang sangat terkonsentrasi. Eksportir beras terbesar meliputi India, Thailand, dan Vietnam (Tabel 2). Ketiga negara eksportir utama tersebut merepresentasikan hampir dua-pertiga ekspor beras global pada tahun 2007. Hal ini membuat harga beras sangat sensitif terhadap perubahan dalam ekspor ketiga negara tersebut. Sementara itu, Indonesia diklasifikasikan sebagai negara *net importer* beras (menurut FAO) pada periode 2008, dengan hampir seluruh porsi penawaran beras Indonesia diserap oleh penyerapan kebutuhan domestik, sehingga surplus untuk perdagangan menjadi kian terbatas.

Tabel 2. Penawaran dan permintaan beras internasional periode 2008

World Rice Supply and Use (Milled Basis) 1/ (Million Metric Tons)						
Region	Supply			Use		Ending stocks
	Beginning: Produc-			Total 2/:		
	stocks	tion	Imports	Domestic	Exports	
2007/08						
World 3/	75.10	433.40	29.20	428.12	31.09	80.38
United States	1.27	6.34	0.76	4.08	3.35	0.94
Total foreign	73.83	427.05	28.44	424.04	27.74	79.44
Major exporters 4/	16.03	146.06	0.31	121.92	22.31	18.18
India	11.43	96.69	0.00	90.47	4.65	13.00
Pakistan	0.70	5.70	0.00	2.45	3.00	0.95
Thailand	2.51	19.30	0.01	9.60	10.01	2.21
Vietnam	1.39	24.38	0.30	19.40	4.65	2.02
Major importers 5/	13.70	63.27	11.39	73.21	0.72	14.43
Brazil	1.16	8.20	0.42	8.25	0.55	0.97
EU-27 6/	1.14	1.82	1.57	3.25	0.15	1.13
Indonesia	4.61	37.00	0.35	36.35	0.00	5.61
Nigeria	0.47	3.00	1.80	4.50	0.00	0.77
Philippines	4.87	10.48	2.57	13.50	0.00	4.42
Sel. Mideast 7/	1.34	2.38	3.44	5.70	0.02	1.43
Selected other						
Burma	0.60	10.73	0.05	10.25	0.54	0.59
C. Amer & Carib 8/	0.48	1.30	1.56	2.96	0.00	0.38
China	35.92	129.85	0.30	127.45	0.97	37.64
Egypt	0.37	4.39	0.02	3.34	0.75	0.69
Japan	2.41	7.93	0.60	8.18	0.20	2.56
Mexico	0.14	0.18	0.58	0.70	0.01	0.19
South Korea	0.70	4.41	0.25	4.67	0.00	0.69

Sumber: FAO (2009).

Karakter berikutnya dari pasar beras internasional adalah kualitas yang tersegmentasi. Hal ini disebabkan oleh elastisitas substitusi antara beras *Indica* dan *Japonica* dijelaskan oleh preferensi konsumen yang berbeda. Selain itu, terdapat perbedaan mendasar atas preferensi permintaan beras di Asia dan Amerika. Akibatnya, guncangan harga beras internasional dapat memiliki dampak yang lebih besar pada jenis beras tertentu.

Peranan beras sebagai komoditas politik juga turut memberikan ciri khas bagi perilaku pasar beras internasional. Pemerintah di Asia dan Afrika sensitif terhadap harga beras yang berfluktuasi. Ketidakstabilan di pasar dunia menyebabkan politisi untuk berusaha mengisolasi pasar domestik mereka, yang pada dasarnya turut berkontribusi pada lebih tingginya instabilitas pasar beras internasional yang tipis.

Aldaz-Caroll *et al.* (2008) menyampaikan analisis mengenai dua penyebab utama peningkatan harga beras internasional pada periode 2005–2008, yakni pembatasan perdagangan (*trade ban*) dan perilaku pembelian (*buying behaviour*) yang pada gilirannya sangat terkait dengan motif pencegahan (*precautionary*) dan psikologi pasar. Negara-negara pengekspor membatasi ekspor untuk melindungi konsumen dalam negeri dari kenaikan harga pangan dunia, bahkan mayoritas negara-negara pengimpor berusaha untuk menjamin pasokan di hampir semua harga.

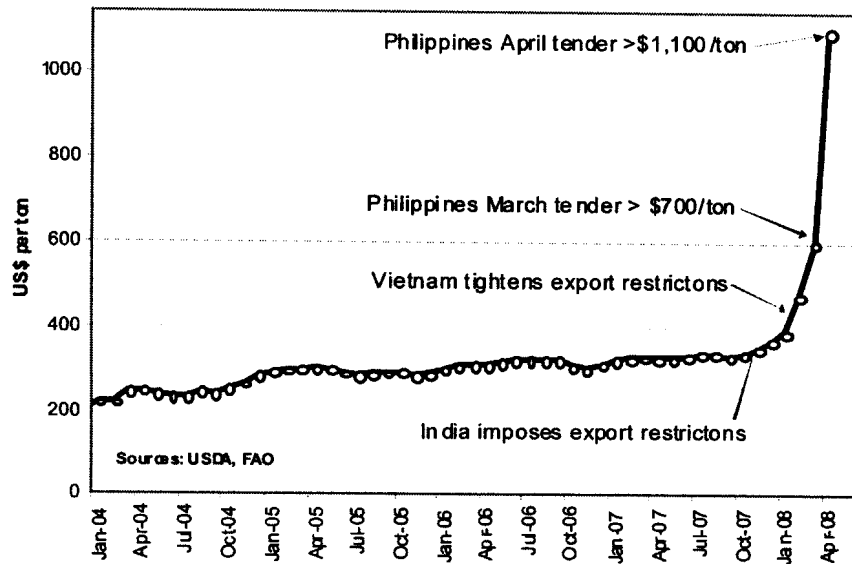
Pembatasan perdagangan dan perilaku *tender* di pasar saham komoditas setidaknya dipicu eksportir beras terbesar kedua (India) yang membuat keputusan untuk membatasi ekspor pada Oktober 2007. Keputusan itu diambil karena kekhawatiran bahwa peningkatan dramatis harga gandum internasional akan menyebabkan inflasi, mengingat gandum adalah makanan pokok utama di India.

Restriksi perdagangan pada awalnya dilakukan melalui pembentukan harga ekspor minimum yang jauh di atas harga pasar yang berlaku. Hal ini menyebabkan percepatan kenaikan harga beras internasional yang memberikan tekanan pada negara-negara pengekspor lainnya. Efek domino pun terjadi dengan naiknya harga beras internasional, inflasi makanan mencapai tingkat mengkhawatirkan sehingga menjadi ancaman bagi tingkat kesejahteraan masyarakat. Tindakan tersebut memberikan tekanan pada eksportir beras lainnya untuk mengambil langkah-langkah kebijakan perdagangan preventif untuk mengamankan akses ke pasokan beras.

Beberapa respons negara-negara diilustrasikan secara historis pada Gambar 1. Pertama, Vietnam dengan predikat eksportir beras terbesar ketiga di dunia berhenti menerima pesanan ekspor baru pada awal 2008. Di samping itu, India kemudian melarang semua beras non-Basmati untuk ekspor pada 1 April 2008. Eksportir beras lain, termasuk Mesir, Pakistan, Cina, Kamboja, dan Brazil, mengambil langkah-langkah untuk membatasi ekspor beras dalam jangka pendek. Pembatasan perdagangan menyebabkan peningkatan yang signifikan pada harga beras, tetapi pada hakikatnya faktor utama penyebab guncangan harga beras internasional adalah *tender* di pasar internasional dan perilaku penimbunan.

Pembatasan ekspor dan naiknya harga pembelian panik yang dipicu oleh Filipina sebagai importir terbesar di dunia. Filipina membuat pembelian besar melalui *tender* beras pada bulan Maret dan April (Gambar 1). Pembatasan perdagangan, *tender*, dan perilaku penimbunan bertahap, mendorong terjadinya guncangan harga yang sangat besar pada tahun 2002–2007. Setiap negara, menjaga kepentingannya sendiri, telah tampak mengambil langkah antisipatif dengan menerapkan restriksi perdagangan ekspor dan impor beras untuk menjaga keamanan pangan domestik. Perilaku individual negara-negara tersebut dapat dibenarkan secara ekonomi, tapi secara kolektif langkah-langkah ini telah menjadi bumerang bagi pasar beras internasional.

Dengan memicu kepanikan global, tindakan masing-masing negara yang dimaksudkan untuk mencegah harga beras dalam negeri dari kenaikan, sebenarnya telah menyebabkan harga beras domestik naik lebih cepat lagi. Peristiwa ini memberikan interpretasi yang lebih jelas, bahwa tidak ada satu negara pun dapat menyelesaikan krisis beras global sendirian.



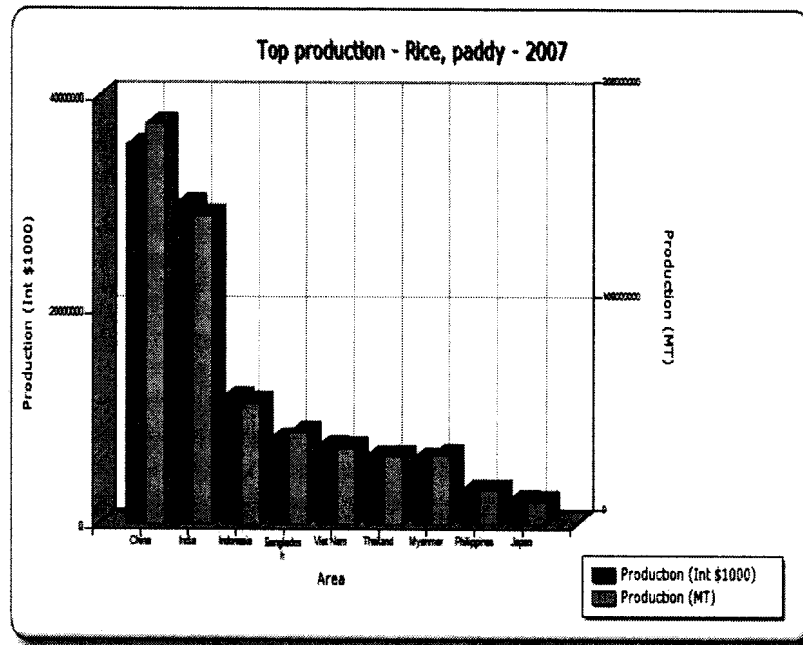
Gambar 1. Perilaku pasar dan pembentukan harga beras internasional 2004–2008.
Sumber: Aldaz-Carroll et al. (2008).

Posisi Indonesia: Antara Produsen Utama dan Importir Beras

Tabulasi negara produsen utama beras dunia dapat dilihat pada Tabel 2. Berdasarkan data dari periode 2008, posisi negara produsen utama beras dunia secara relatif tidak mengalami perubahan, masih diungguli oleh Cina yang menempati posisi teratas, diikuti oleh India, Indonesia, Vietnam, Thailand, dan Myanmar. Dominasi Cina dan India terhadap produksi beras dunia selama satu dekade terakhir terlihat dari kontribusinya yang relatif tinggi. Kenaikan pangsa produksi yang konsisten juga dicapai oleh Vietnam, Thailand, dan Myanmar.

Keberhasilan keenam negara produsen utama beras tersebut terkait erat dengan kebijakan yang berlaku di masing-masing negara. Beberapa faktor penting yang perlu dicatat berkaitan dengan keberhasilan China dalam mewujudkan ketahanan pangan yang tangguh adalah: (1) sistem kebijakan pangan nasional yang rasional, obyektif dan fokus serta terkoordinir dengan

baik oleh Dewan Negara dengan ujung tombaknya *The State Development Planning Commission* (SDPC), (2) kebijakan industri pedesaan yang dilakukan oleh China sejak tahun 1980-an telah berhasil mengalihprofesikan 100 juta jiwa petani untuk bekerja pada sektor industri di pedesaan, (3) dukungan yang kuat dari lembaga-lembaga penelitian dan berbagai perguruan tinggi yang selalu meningkatkan usahanya untuk mencapai hasil yang maksimal dan berusaha membimbing petani dan perusahaan-perusahaan yang bergerak di sektor pertanian, dan (4) bantuan dan kerjasama teknik luar negeri dan badan-badan pangan dunia dimanfaatkan secara maksimal, fokus, rasional, dan berhasil guna (Kustia 2002).



Gambar 2. Produsen utama pasar beras internasional periode 2007.
Sumber: FAO (2009).

Namun demikian, tidak semua negara produsen beras menjadi negara pengekspor. Indonesia dan Myanmar misalnya, merupakan salah satu produsen utama beras dunia, namun bukan merupakan negara pengekspor beras. Hal ini dikarenakan tingginya kebutuhan domestik, sehingga hampir semua produksi beras dialokasikan untuk memenuhi konsumsi dalam negeri. Situasi perdagangan seperti ini mengisyaratkan bahwa sebagian besar produksi beras dunia digunakan untuk konsumsi domestik, sehingga surplus yang diperdagangkan menjadi sangat terbatas (Rachman dan Dermoredjo 2004).

Sustainabilitas Sistem Ketersediaan Beras Indonesia

Nurmalina (2008) melakukan analisis status keberlanjutan sistem ketersediaan beras secara komprehensif. Penelitian ini dilakukan dengan menggunakan metode *Multi Dimensi Scalling* (MDS) Rap-RICE. Analisis ini digunakan untuk memperoleh gambaran menyeluruh mengenai status keberlanjutan dari sistem ketersediaan beras di tingkat nasional dan juga menganalisis status keberlanjutan sistem ketersediaan beras di tingkat regional. Hasil analisis Rap-Rice multidimensi dengan menggunakan metode MDS menghasilkan nilai IKB-Rice Nasional (Indeks Keberlanjutan Ketersediaan Beras di Tingkat Nasional) sebesar 64,50 pada skala 0–100 (Tabel 3). Nilai IKB-Rice Nasional ini termasuk kategori cukup berkelanjutan, karena nilainya berada pada selang 50–75, sedangkan IKB-Rice Regional bervariasi antarwilayah kepulauan.

Performance analisis multidimensi regional di wilayah Jawa dan Sumatera termasuk dalam kategori cukup berkelanjutan karena nilainya berada pada selang 50–75, sedangkan Kalimantan, Sulawesi, dan wilayah lainnya termasuk ke dalam kategori kurang berkelanjutan, mengingat nilai IKB-Rice Regionalnya berada pada selang nilai 25–50. Nilai IKB-Rice Regional ini diperoleh berdasarkan penilaian terhadap 60 atribut yang tercakup pada lima dimensi, yaitu dimensi ekologi (15 atribut), ekonomi (12 atribut), sosial budaya (10 atribut), kelembagaan (10 atribut), dan teknologi (13 atribut).

Tabel 3. Rekapitulasi keberlanjutan multidimensi dan masing-masing dimensi regional dan nasional

Dimensi	Wilayah					
	Multi-dimensi	Ekologi	Ekonomi	Sosbud	Kelembagaan	Teknologi
Nasional	64,51 (c)	69 (c)	43,48 (k)	53,74 (c)	91,70 (b)	77,09 (b)
Regional						
Jawa	67,23 (c)	48 (k)	70,52 (c)	67,89 (c)	76,15 (b)	81,04 (b)
Sumatera	56,13 (c)	63,6 (c)	66,86 (c)	44,32 (k)	72,32 (c)	55,39 (c)
Sulawesi	39,38 (k)	65,4 (c)	43,47 (k)	39,79 (k)	37,04 (k)	36,81 (k)
Kalimantan	36,79 (k)	80,1 (b)	33,53 (k)	41,02 (k)	33,37 (k)	17,56 (bu)
Lain-lain	33,37 (k)	50,4 (c)	37,55 (k)	28,94 (k)	56,98 (c)	30,39 (k)

Keterangan : b = baik (sangat berkelanjutan); c = cukup (cukup berkelanjutan),
k = kurang (kurang berkelanjutan); bu = buruk (tidak berkelanjutan).

Sumber : Nurmalina (2008).

Jawa mempunyai indeks keberlanjutan yang tertinggi di antara wilayah lain yang ada di Indonesia. Hal ini terjadi, karena Jawa merupakan sentra produksi beras nasional, yang mempunyai lahan yang lebih subur, jaringan irigasi yang lebih tersedia, dan teknologi usahatani yang lebih maju dibanding daerah luar Jawa. Selama 30 tahun terakhir, Jawa memiliki peran penting dalam produksi padi nasional, karena daerah ini rata-rata menyumbang sekitar 59,8% terhadap produksi padi nasional dengan kisaran 55–63% selama tiga dekade tersebut.

PREFERENSI KONSUMEN BERAS INTERNASIONAL

Market Intelligence mengenai permintaan ekspor merupakan hal yang menjadi krusial bagi peningkatan perdagangan beras. Negara tujuan eksportir beras dunia memiliki variasi preferensi konsumsi beras terutama dari sisi kualitas. Suwarnaponn dan Linneman (2008) melakukan kajian analisis hubungan antara kualitas beras ekspor dan preferensi konsumen beras untuk kasus beras aromatik Thailand. Kajian ini setidaknya dapat dijadikan basis informasi mengenai peta persepsi konsumen beras internasional dan direplikasikan untuk kasus Indonesia, apabila Indonesia memanfaatkan peluang untuk menjadi eksportir beras.

Analisis diskriminasi diterapkan dalam studi tersebut untuk menyelidiki perbedaan persepsi di antara para konsumen dari negara-negara sasaran ekspor. Kesimpulan umum dari diskriminasi preferensi konsumsi beras secara geografis dikelompokkan dalam lima kelompok, yakni: **Pertama**, preferensi beras yang berbutir panjang (*long grain*), terdiri atas Asia Tenggara dan Cina Selatan; **Kedua**, preferensi beras yang berbutir pendek (*short grain*), yaitu Jepang/Korea, Cina Utara/Taiwan; **Ketiga**, preferensi beras Basmati, terdiri atas Asia Selatan/Timur Tengah; **Keempat**, preferensi beras kualitas nonspesifik, yaitu Amerika/Kanada, Eropa, Australia/Selandia Baru; **Kelima**, Preferensi Beras *Jasmine* terdiri atas Thailand.

Perbedaan mendasar dari seluruh kelompok tersebut dari sisi kualitas terletak pada tiga parameter, yaitu kekerasan beras (*hardness*), *stickiness*, dan aroma. Sebagai ilustrasi *hardness* merupakan parameter yang paling membedakan antara preferensi konsumen beras bulir pendek dan panjang. *Stickiness* merupakan perbedaan mendasar antara preferensi konsumen beras butir pendek dan Basmati. Serangkaian informasi mengenai *market intelligence* tersebut dapat dijadikan dasar kepentingan untuk menginvensi maupun memperbaiki teknologi varietas beras yang ditanam oleh petani.

KEBIJAKAN PERDAGANGAN BERAS DI INDONESIA DAN REGULASI TERKAIT *WORLD TRADE ORGANIZATION* (WTO)

Kebijakan Perdagangan Beras di Indonesia Pasca-Krisis Ekonomi

Komoditas beras bukan saja komoditas strategis Indonesia, tapi juga di negara-negara Asia lainnya. Asia masih mendominasi dalam bidang produksi, konsumsi, dan perdagangan beras dunia. Pada periode krisis 1997–2000, pemerintah Indonesia merubah secara radikal kebijakan beras nasional, karena tekanan *International Monetary Fund* (IMF). Indonesia terperangkap dengan hutang luar negeri yang besar, dan harus tunduk pada pemberi hutang yaitu IMF. Padahal kita tahu bahwa kebijakan pangan yang ditempuh Indonesia tidak terkait dengan krisis moneter. Monopoli impor beras Bulog dicabut, impor dibebaskan tanpa bea masuk. Kredit KLBI (Kredit Likuiditas Bank Indonesia) dengan bunga subsidi dihapus, sehingga Bulog melaksanakan pengadaan beras untuk melindungi produsen dengan biaya kredit komersial. Penyaluran beras Bulog ke PNS/TNI/POLRI dihapus pada awal 2000, mereka dibebaskan memilih uang sebagai bagian dari gaji.

Pemerintah masih mempertahankan tarif spesifik sebesar Rp430/kg yang diberlakukan sejak Januari 2000. Impor diperketat, melalui jalur merah yang dikontrol agar tidak terjadi penyelundupan. Kemudian, sejak Januari 2004, pemerintah menutup impor beras, diperkirakan akan terus dipertahankan hingga akhir tahun 2004. Kebijakan ini tentu kurang kompatibel dengan tatanan perdagangan multilateral. Pelarangan impor yang sering dipakai sekarang adalah lebih ilmiah, yaitu dikaitkan dengan alasan kesehatan manusia, hewan, atau tumbuh-tumbuhan. Instrumen terakhir ini masuk dalam SPS (*sanitary and phytosanitary measures*) dalam tatanan perdagangan multilateral WTO.

Pada akhir 2005, Pemerintah ingin membuka kran impor sebanyak 250 ribu ton untuk mengisi stok beras nasional yang terus terkuras. Monopoli impor beras pun dikembalikan lagi kepada Bulog. Penutupan impor dan pemberian monopoli dalam periode tertentu bertujuan agar pemerintah dapat secara efektif mengisolasi pasar domestik dari pengaruh turunya harga beras di pasar dunia. Pada waktu yang sama, stok beras dalam negeri diusahakan dalam jumlah yang aman, yaitu antara 750 ribu ton sampai 1 juta ton.

Namun, kebijakan pemerintah tersebut ternyata setengah hati, karena derasnya penolakan dari sebagian anggota DPR-RI dan masyarakat, sehingga realisasi impor beras tidak sampai 100 ribu ton. Masyarakat mungkin masih kurang percaya kepada Bulog. Mereka ragu bahwa Bulog dapat mengemban tugas tersebut secara transparan, efisien, dan penuh tanggungjawab. Di samping itu, adanya kesalahan antisipasi pemerintah yang telah menyulut spekulasi harga beras menjelang panen raya 2006. Pada musim paceklik, pemerintah meminta Bulog melakukan pengadaan dalam negeri. Pelaku pasar menganggap hal itu sebagai reaksi panik pemerintah, sehingga telah berpengaruh buruk terhadap stabilisasi harga.

Indonesia telah menjadi negara *net importer* beras sejak lama. Pada periode 1998–1999, terjadi penurunan produksi padi (karena dampak *El Nino*) yang bersamaan dengan krisis ekonomi, sehingga impor beras tertinggi, yaitu mencapai 3,8 juta ton/tahun, dengan tingkat ketergantungan impor hampir 11%. Impor dan ekspor beras Indonesia terus berlangsung walaupun Indonesia telah melarang impor beras. Dalam jumlahnya, volume impor berkurang drastis, namun data impor yang tidak tercatat (secara relatif) meningkat dari 41% menjadi 63%. Dalam dua tahun terakhir ini, Indonesia hampir mampu 100% berswasembada beras. Pemerintah pun melemparkan sinyal bahwa impor beras akan dihentikan dan memikirkan potensi ekspor beras ke pasar internasional.

Komitmen Dukungan Domestik (*Domestic Support Commitment*) Indonesia pada Kesepakatan WTO

Negosiasi produk pertanian di WTO dimulai sejak tahun 2000 yang terdapat pada pasal 20 persetujuan WTO. Konferensi Tingkat Menteri (KTM) di Doha pada tahun 2001 menegaskan kembali kesepakatan WTO untuk mewujudkan perdagangan yang adil dengan orientasi pasar melalui program-program fundamental. Program-program tersebut memuat aturan-aturan yang jelas dengan komitmen spesifik dari dukungan pemerintah terhadap produk pertanian. Tujuannya adalah untuk mengeliminir restriksi dan distorsi di perdagangan internasional produk pertanian (*paragraph 13 and 14 (WTO 2003)*). Negara-negara anggota termasuk Indonesia mempunyai komitmen untuk menurunkan hambatan pada akses pasar, subsidi ekspor dan dukungan domestik. Untuk negara-negara berkembang disediakan mekanisme khusus dan berbeda (*special and differential treatment*) melalui negosiasi untuk memenuhi kebutuhannya, seperti keamanan pangan dan pembangunan pedesaan. Penjelasan di bawah ini berdasarkan WTO (2002) adalah aturan-aturan mengenai dukungan di pasar domestik (*domestic support*) yang dapat dimanfaatkan oleh Indonesia pada perundingan yang akan datang.

Dukungan domestik (*domestic support*) dalam kesepakatan *Agreement on Agriculture* (AoA) WTO terdiri atas dua komponen, yaitu subsidi domestik dan dukungan harga pasar. Subsidi domestik adalah transfer dari pembayar pajak domestik ke produsen yang digunakan untuk berbagai kegunaan. Dana transfer tersebut dapat digunakan untuk meningkatkan harga yang diterima produsen, untuk meningkatkan daya saing produsen domestik dengan menurunkan harga input, atau dengan kata lain mengurangi biaya produksi, dan dapat digunakan sebagai pembayaran langsung kepada produsen untuk meningkatkan pendapatan produsen. Subsidi tersebut tentu saja mempunyai dampak ke produksi, konsumsi dan perdagangan, tergantung bagaimana subsidi tersebut digunakan. *Agreement on Agriculture* (AoA) tidak melarang semua bentuk subsidi kepada produsen tetapi dibuat ketentuan yang lebih sistematis. Dari semua subsidi yang merupakan dukungan bagi produk domestik sebagian masih dibolehkan dan sebagian lagi harus dikurangkan.

Dukungan domestik lainnya adalah berupa dukungan harga pasar dimana mengakibatkan perbedaan antara harga yang diterima produsen dan dibayar konsumen dalam suatu negara. Berdasarkan AoA, bentuk dari dukungan harga pasar dapat dilakukan melalui pembatasan akses pasar, pengukuran ekspor, intervensi pemerintah dalam mengatur pasar dan harga, dan intervensi pemerintah dengan melakukan pembayaran kepada produsen untuk meningkatkan penerimaan produsen per unit produk.

Amber box (Kotak kuning)

Subsidi yang akan menimbulkan distorsi harga di pasar domestik, sehingga perlu dilakukan pembatasan dikenal sebagai *amber box*. Yang termasuk dalam *amber box* antara lain adalah: *market price support* (dukungan terhadap harga domestik sehingga timbul perbedaan harga domestik dengan harga internasional), pembayaran langsung kepada produsen, dan pengurangan biaya input dan pemasaran. Pada produk pertanian, semua dukungan terhadap produk domestik yang akan mendistorsi produksi dan perdagangan (dengan beberapa pengecualian) digolongkan ke dalam *amber box* (kotak kuning). Total subsidi yang mendukung produk subsidi harus dikurangi. Terdapat berbagai proposal yang telah diajukan berkaitan dengan seberapa jauh subsidi-subsidi tersebut sebaiknya dikurangi dan apakah suatu batas pengurangan harus ditetapkan untuk produk-produk tertentu saja ataukah untuk keseluruhan.

Menurut ketentuan dalam AoA kewajiban negara maju adalah menurunkan tingkat subsidi dalam *amber box* sebesar 20% dan harus dilaksanakan dalam kurun waktu enam tahun dengan tahun dasar 1986–1988. Apabila subsidi dalam kategori *amber box* hanya 5% dari nilai produksi, maka tidak terkena ketentuan penurunan subsidi (*de minimis*).

Untuk negara-negara berkembang dikenakan keringanan kewajiban menurunkan subsidi domestik sebesar 2/3 dari kewajiban negara-negara maju yakni 13,33%. Sedangkan batas minimal yang tidak perlu dilakukan penurunan subsidi adalah 10% dari nilai produksi pertanian.

Green box (Kotak hijau)

Kategori subsidi yang diperbolehkan ini dikenal sebagai kategori kotak hijau (*green box*). Kriteria untuk mengkategorikan suatu subsidi dalam *green box* adalah bahwa kebijakan subsidi tersebut mempunyai dampak distorsi minimal terhadap perdagangan dan secara sosial politis diperlukan. Contoh dari subsidi yang tergolong dalam *green box* adalah jasa yang diberikan pemerintah dalam kegiatan penelitian, penanggulangan hama dan penyakit, pembangunan infrastruktur dan ketahanan pangan, termasuk pembayaran langsung kepada petani produsen, bantuan penyesuaian struktural, pembayaran langsung untuk kepentingan perlindungan lingkungan hidup, serta program bantuan untuk wilayah-wilayah tertentu.

Guna memenuhi persyaratan agar tergolong dalam kotak hijau, subsidi haruslah tidak menyimpang dari perdagangan atau merupakan yang paling sedikit menimbulkan penyimpangan. Subsidi-subsidi ini harus dibiayai oleh pemerintah (tidak melalui pembebanan konsumen dengan harga yang lebih mahal) dan harus pula tidak melibatkan dukungan harga. Subsidi dalam kotak hijau juga cenderung merupakan program yang tidak diarahkan pada produk tertentu, dan meliputi subsidi pendapatan secara langsung bagi para petani yang tidak berkaitan dengan tingkat produksi dan perubahan harga. Oleh karena itu, subsidi kotak hijau diijinkan tanpa batasan bila sesuai dengan kriteria yang ada. Program perlindungan lingkungan hidup, penanggulangan hama dan penyakit tanaman, dan pengembangan wilayah juga dapat dimasukkan ke dalam kriteria kotak hijau (secara lengkap, lihat *pasal 9 dan butir 2 dari Agriculture agreement*).

Blue box (Kotak biru)

Kotak biru merupakan jenis subsidi dimana pemerintah diizinkan untuk melakukan pembayaran langsung kepada petani untuk membatasi tingkat produksi. Bantuan ini bertujuan untuk mendorong sektor pertanian dan pembangunan pedesaan di negara-negara berkembang. Kotak biru adalah pengecualian dari peraturan umum dimana semua subsidi yang dikaitkan dengan produksi harus dikurangi atau dijaga dalam *level* minimum yang telah didefinisikan. Hal ini mencakup pembayaran yang dikaitkan secara langsung dengan jumlah binatang atau luas tanah, tetapi harus sesuai dengan skema tertentu, yang juga membatasi produksi, melalui pengadaan kuota produksi atau mensyaratkan petani untuk membiarkan sebagian lahannya tidak ditanam. Negara yang menggunakan alternatif subsidi ini – dan jumlah mereka hanya sedikit – mengatakan bahwa penyimpangan pada sistem perdagangan dengan menggunakan alternatif ini lebih rendah dibandingkan dengan penggunaan alternatif subsidi berdasarkan aturan kotak kuning.

Negara berkembang dalam dukungan domestik mendapatkan *special exemption* (pengecualian) dalam menurunkan subsidi yang terdapat pada kotak hijau dan kotak biru. Pengecualian yang masih boleh dilakukan oleh negara berkembang adalah bantuan pemerintah untuk meningkatkan pembangunan pertanian dan pedesaan, subsidi investasi untuk pertanian, dan subsidi input pertanian.

Apabila dilihat per komoditas, dukungan domestik yang dilakukan pemerintah Indonesia selama ini lebih banyak untuk komoditas beras yang merupakan komoditas pangan utama. Beberapa program dukungan domestik yang sudah dijalankan Indonesia adalah subsidi pangan domestik, pengaturan harga, dan bantuan pemerintah. Subsidi pangan domestik dilakukan pemerintah sebagai respons dari krisis ekonomi yang terjadi pada pertengahan tahun 1997. Pada program tersebut 20 kg beras didistribusikan per bulan untuk rumah tangga yang membutuhkan dengan harga yang lebih rendah dari harga pasar. Target awal keluarga yang ikut serta dalam program tersebut adalah

7,4 juta jiwa tetapi kemudian meningkat menjadi 16,8 juta jiwa. Hal ini yang kemudian menjadikan dana program meningkat dua kali lipatnya (Oktaviani dan Puspitawati 2004).

Pengaturan harga dilakukan pemerintah dengan menetapkan harga dasar saat musim panen. Kebijakan harga ini akan efektif, jika harga yang terjadi di pasar lebih rendah dibandingkan dengan biaya produksi, sehingga pemerintah membantu membeli beras petani dan menyimpannya sebagai stok. Akan tetapi pada prakteknya petani sukar memenuhi persyaratan gabah yang ditetapkan Bulog. Kebijakan harga tersebut sudah ada sejak tahun 1970. Walaupun pengeluaran pemerintah semakin meningkat dengan kebijakan harga tersebut, namun tingkat dukungan *de minimis* tidak melanggar aturan WTO (Tabel 6).

De minimis dihitung berdasarkan persentase total AMS terhadap nilai produksi. Tingkat *de minimis* yang paling tinggi terjadi pada tahun 2000 yang mencapai 7,29%. Rata-rata *de minimis* pada komoditas beras selama periode 1998–2003 sekitar 5,61%. Besaran *de minimis* Indonesia setiap tahunnya masih di bawah yang ditetapkan WTO, yaitu 10% untuk negara berkembang, sehingga *market support* sebesar itu, menurut ketentuan WTO, amat kecil pengaruhnya dalam mendistorsi pasar. Besaran angka yang paling rendah terjadi pada tahun 1998 karena pengaruh penurunan produksi akibat musim kering.

Tabel 6. Dukungan harga dan tingkat *de minimis* pada komoditas beras tahun 1998–2003

Keterangan	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Harga dasar (padi kering giling) (Rp/kg)	600	1.400	1.400	1.500	1.519	
Biaya administrasi (Rp/kg)	1.660	2.310	2.310	2.470	2.804	2.790
Harga eksternal (rata-rata 1996–1998) (Rp/kg)	367,77	367,77	367,77	367,77	367,77	367,77
Produksi (juta ton)	249.231	2.448.752	2.173.565	2.010.792	2.131.608	2.008.954
Total AMS (Rp milyar)	322	4.756	4.222	4.227	5.193	4.866
Nilai produksi (Rp milyar)	53.102	68.172	57.875	66.567	73.779	75.294
<i>De minimis</i> (%)	0,61	6,98	7,29	6,35	7,04	6,46

Sumber: WTO (2003).

DAMPAK GEJOLAK HARGA KOMODITAS PANGAN INTERNASIONAL TERHADAP PERFORMA EKONOMI INDONESIA: PENDEKATAN *GENERAL EQUILIBRIUM MODEL*

Gejolak harga internasional komoditi pangan menjadi tantangan pengembangan pangan strategis di Indonesia, terlebih apabila dikaitkan dengan ketahanan pangan di *level* makro dan mikro. Model Ekonomi Keseimbangan Umum *Wayang 2005* (Oktaviani 2008) dibangun berdasarkan Tabel Input-Output Indonesia tahun 2005 dan Tabel SNSE tahun 2005, sehingga dipergunakan untuk mengakomodasi dampak volatilitas harga pangan internasional terhadap kondisi ekonomi makro dan sektoral Indonesia.

TINJUAN EMPIRIS MODEL

Industri

Model nasional telah melingkupi 74 barang dan jasa yang diproduksi oleh 74 industri yang secara spesifik dibagi kembali menjadi 21 industri pertanian, 9 industri pertambangan, 14 industri manufaktur makanan dan minuman, dan 5 industri jasa. Setiap industri memproduksi output yang berbeda, sehingga set komoditas akan berjumlah sama dengan set industri.

Komoditas

Wayang 2005 mengandung dua tipe komoditas yakni barang produsen dan konsumen. Barang produsen berasal dari sumber domestik dan impor. Keseluruhan 74 barang produsen pada prinsipnya mempunyai peluang untuk diimpor, meskipun pada faktanya tidak ditemukan dalam database (kasus komoditas jasa dan utilitas lainnya).

Closure model CGE

Closure adalah pengklasifikasian variabel-variabel yang terdapat di dalam model CGE menjadi variabel endogen dan eksogen. Variabel endogen merupakan variabel yang nilainya akan ditentukan (untuk memecahkan masalah), sedangkan variabel eksogen adalah variabel yang nilainya ditentukan di luar model. Dengan pengelompokan ini, skenario simulasi dampak suatu kebijakan dapat dilakukan melalui suatu guncangan (*shock*) terhadap variabel eksogen sesuai dengan tujuan yang diinginkan dari simulasi tersebut, baik untuk tujuan evaluasi, monitoring, prediksi atau analisis dampak kebijakan jangka pendek dan jangka panjang.

Desain simulasi kebijakan

Shock simulasi kebijakan jangka pendek yang ditetapkan dalam penelitian merepresentasikan dampak perubahan harga dunia komoditas pertanian

sebagai variabel eksogenus dalam periode 2005–2008 terhadap perekonomian Indonesia. Sebagai catatan, pada jangka pendek *closure* mobilitas faktor tenaga kerja terbatas, dan *current account* adalah variabel eksogenus.

Dampak Gejolak Harga Komoditas Pangan terhadap Performa Ekonomi Makro Indonesia

Hasil simulasi gejala peningkatan sembilan belas komoditas pangan strategis pada jangka pendek secara simultan akan menurunkan performa GDP riil, meskipun dengan persentase perubahan yang relatif kecil (-0,24%). Peningkatan harga komoditas pangan internasional tidak hanya terbatas berdampak pada perubahan GDP riil, melainkan juga berdampak pada peningkatan tingkat harga umum. Seperti yang diilustrasikan pada Tabel 4, simulasi tersebut memberikan efek peningkatan indeks harga konsumen (IHK). Inflasi dipicu oleh kenaikan harga pangan pokok seperti beras, gula, dan minyak goreng yang memiliki porsi besar dalam pos pengeluaran konsumsi masyarakat (*imported inflation*). Karakteristik komoditas pertanian yang secara luas sebagai input agroindustri terutama pada industri makanan dan minuman mengakibatkan ekonomi biaya tinggi dan menurunkan daya saing industri *final products* diproksi dengan peningkatan harga barang konsumsi.

Meskipun Indonesia dilimpahi dengan ketersediaan sumberdaya dalam pertanian, tetapi momentum kenaikan harga komoditas pangan belum memberikan dampak yang positif bagi neraca perdagangan Indonesia. Selama ini, peningkatan permintaan komoditas pangan telah berpotensi untuk menimbulkan efek derivatif berupa penurunan volume ekspor (-7,15%). Tingginya inflasi disinyalir turut berkontribusi terhadap rendahnya daya saing komoditas pertanian Indonesia, meskipun devaluasi riil telah dikondisikan dalam simulasi kebijakan yang dilakukan.

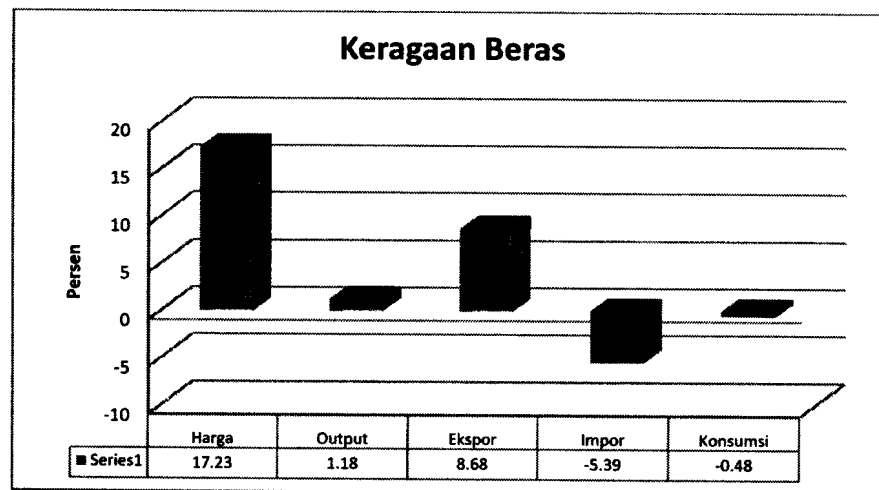
Tabel 4. Dampak peningkatan gejala harga komoditas pangan terhadap performa ekonomi makro Indonesia

Variabel makroekonomi	Dampak gejala harga pangan (perubahan persentase)
GDP riil dari sisi pengeluaran	-0,24
Indeks harga ekspor	11,40
Indeks volume ekspor	-7,15
Terms of trade	3,90
Indeks harga konsumen	8,49
Indeks harga GDP dari sisi pengeluaran	8,50

Sumber: Diolah (2009).

Dampak Gejolak Harga Komoditas Pangan terhadap Performa Ekonomi Sektoral Indonesia

Dampak kenaikan harga komoditas pangan pada *level* sektoral dapat dianalisis dengan menggunakan pendekatan sisi produsen. Gambar 5 menunjukkan variasi dampak sektoral pada keragaan beras Indonesia. Ekspektasi rasional petani akan menggerakkan perilakunya untuk berkecimpung pada sektor yang "atraktif" pada era kenaikan harga komoditas pangan. Kenaikan harga pertanian menghasilkan ekspansi produksi beras dengan besaran yang sangat kecil (1,18%), sehingga meningkatkan harga domestik beras sebesar 17,23%. Lebih rendah daripada fluktuasi peningkatan harga internasional riil beras meningkat dengan sangat tajam, dimana pada periode 2007-2008, harga beras meningkat lebih dari 100% (Lihat Tabel 2).



Sumber: Diolah (2009).

Gambar 5. Dampak gejolak harga komoditas pangan terhadap performa keragaan beras Indonesia.

Transmisi insentif harga yang lebih tinggi untuk melakukan ekspor beras direspons dengan peningkatan nilai ekspor sebesar 8,68% dan mengurangi impor beras sebesar -5,39%. Dampak pengurangan konsumsi riil rumah tangga terhadap komoditas beras menunjukkan *magnitude* yang relatif kecil (-0,48%), sehingga diprediksikan tidak akan terjadi kondisi kerawanan pangan akan komoditas beras. Konfirmasi pada kondisi ketahanan pangan di *level* mikro dilakukan oleh Asmarantaka dan Oktaviani (2009). Ketahanan pangan dapat dicerminkan dari ketersediaan pangan dan akses akan pangan (daya beli). Dalam hal ini daya beli dapat dicerminkan oleh tingkat pendapatan atau

pengeluaran rata-rata per kapita per hari untuk konsumsi pangan. Berdasarkan hasil survei yang dilakukan di wilayah Jawa Barat, dapat diketahui bahwa rumah tangga secara umum tidak mengalami penurunan pengeluaran rata-rata untuk konsumsi beras, meskipun terjadi kenaikan harga domestik pada periode 2008.

KENDALA MERAJAH PELUANG EKSPOR

Indonesia dianggap belum dapat memaksimalkan seutuhnya *shock* harga transmitif tersebut menjadi sebuah peluang untuk meningkatkan performa perekonomian Indonesia karena secara keseluruhan: **Pertama**, produksi komoditas andalan ekspor sangat terkonsentrasi dengan karakteristik yang bernilai tambah rendah, dengan respons penawaran yang rendah. Mayoritas pertumbuhan komoditas ekspor ditentukan oleh perubahan harga dibandingkan dengan perubahan kuantitas. Hal inilah yang menjelaskan respons penawaran kuantitas komoditas yang rendah terhadap perubahan harga. **Kedua**, pemerintah lebih terfokus untuk mengalokasikan profit dari gejolak harga komoditas internasional pada transfer subsidi, sangat berbeda dengan preferensi pemerintah di era 1970-an yang memusatkan perhatian pada investasi produktif seperti: infrastruktur, irigasi, dan jasa pelayanan pertanian (World Bank 2009).

Di samping itu, proses peningkatan produksi yang tidak bertumpu pada perubahan teknologi tidak akan dapat diandalkan untuk menjawab tantangan penyediaan pangan yang semakin kompleks. Lambatnya pengembangan dan penggunaan teknologi di sektor pertanian juga menunjang kondisi ini. Menurunnya efektivitas aplikasi teknologi per satuan hektar dapat menjadi indikasi rendahnya pengembangan teknologi tersebut. Sebagai gambaran perbandingan, dibandingkan negara-negara Asia lainnya, seperti Thailand, Malaysia, dan Filipina, pengeluaran pemerintah Indonesia untuk pengembangan *research & development* untuk sektor pertanian masih rendah (Tambunan 2009). Maulana *et al.* (2008) mengemukakan bahwa kendala *supply bottleneck* terjadi karena penurunan luas baku lahan sawah khususnya di Pulau Jawa, penurunan kualitas tanah akibat intensifikasi yang berlebihan, dan degradasi infrastruktur terutama irigasi. Inti permasalahan dari stagnasi dan penurunan produktivitas padi adalah bagaimana meningkatkan produktivitas dan efisiensi, serta mengurangi secara signifikan tingkat kehilangan hasil padi/beras, mendorong berkembangnya penggilingan padi modern, sehingga Indonesia mampu menghasilkan beras yang berkualitas tinggi dan peningkatan rendemen giling.

LANGKAH KEBIJAKAN STRATEGIS UNTUK EKSPOR BERAS

Secara konseptual, reformasi kebijakan komoditas pangan yang bersifat fundamental dan struktural diperlukan. Selanjutnya, reorientasi kebijakan

dapat ditempuh dengan menetapkan target kebijakan yang spesifik untuk mengakomodasi kebijakan promosi ekspor. Realisasi konsep kebijakan tersebut dapat ditempuh melalui beberapa poin kebijakan strategis, sebagai berikut:

Pertama, keterpaduan kebijakan jangka panjang dan pendek merupakan substansi yang krusial untuk dilakukan. Kebijakan jangka panjang mencakup pembangunan infrastruktur, jaringan irigasi, penelitian dan pengembangan (R&D), sistem insentif dan dukungan kebijakan ekonomi makro agar menghasilkan manfaat yang berkesinambungan. **Kedua**, kebijakan jangka pendek strategis terfokus pada ketersediaan faktor produksi: pupuk, pestisida, dan lain-lain dari tingkat pusat hingga daerah. **Ketiga**, peningkatan produktivitas lahan dan produktivitas tenaga kerja. **Keempat**, mendesain kebijakan yang sinergis antara kebijakan pusat dan daerah dengan merevisi Perda-Perda yang menghambat perdagangan pangan antardaerah, memperbaiki infrastruktur pasar dan memberantas penyelundupan, serta perbaikan konsep penyebaran sentra-sentra depo logistik nasional dikaitkan dengan kerangka otonomi daerah dan kesiapan daerah otonom dalam melaksanakannya. **Kelima**, penguatan aspek kelembagaan berupa kemudahan akses petani terhadap lembaga perkreditan, reformasi agraria yang efektif dan pemberdayaan peran Bulog.

Keenam, mendukung investasi swasta tidak hanya pada produk primer tapi juga pada penyediaan (logistik), pergudangan, pengolahan dan distribusi. Hal ini untuk meningkatkan *supply* dan mengurangi volatilitas harga pangan antarmusim dan geografi. **Ketujuh**, pengembangan sistem pembiayaan baru seperti lembaga keuangan yang memberikan garansi terhadap pertanian, bank koperasi pertanian, fasilitas kredit tanah.

KESIMPULAN DAN IMPLIKASI KEBIJAKAN

Gejolak harga komoditas internasional sebagai pola baru pergerakan harga yang diprediksi persisten hingga jangka menengah telah memberikan tantangan baru bagi desain kebijakan pangan Indonesia. Di satu sisi Indonesia dihadapkan pada posisi untuk menjaga stabilitas ketahanan pangan nasional namun dibayangi oleh peluang peningkatan ekspor beras ke pasar internasional. Pada dasarnya Indonesia bukan hanya memiliki keinginan untuk meningkatkan ekspor beras, tetapi juga berkemampuan untuk meningkatkan pasokan beras ke pasar internasional.

Kuantifikasi dampak peningkatan harga komoditas internasional periode 2005–2008 dilakukan dengan menggunakan pendekatan model ekonomi keseimbangan umum (*Computable General Equilibrium*) terhadap *performance* keragaan beras. Ekspektasi rasional petani akan menggerakkan perilakunya untuk berkecimpung pada sektor yang "atraktif" pada era kenaikan harga komoditas pangan. Beras merupakan sektor yang dikategorikan sebagai sektor yang menguntungkan. Transmisi insentif harga yang lebih tinggi untuk melakukan ekspor beras direspons dengan prediksi peningkatan nilai ekspor

sebesar 8,68%. Pertanyaan yang timbul atas hasil simulasi tersebut adalah bagaimana dengan ketersediaan beras domestik dan daya beli konsumen untuk mendukung ketahanan pangan? Studi literatur terdahulu menunjukkan bahwa sustainabilitas ketersediaan beras relatif “cukup” di tingkat nasional dan mayoritas regional di Indonesia. Dampak terhadap penurunan konsumsi riil rumah tangga relatif kecil. Konfirmasi kondisi ketahanan pangan di *level* mikro dilakukan berdasarkan hasil survei. Rumah tangga secara umum tidak mengalami penurunan pengeluaran rata-rata untuk konsumsi beras, meskipun terjadi kenaikan harga domestik pada periode 2008.

Meskipun demikian, *performance* makroekonomi Indonesia secara relatif belum dapat terangkat akibat *shock* harga transmisi yang terjadi. Karakterisasi peningkatan produksi yang tidak bertumpu pada perubahan teknologi, stagnasi produktivitas padi, rendahnya investasi pada infrastruktur pertanian, dan kurangnya pengetahuan *market intelligence* mengenai preferensi konsumsi internasional merupakan kendala utama yang dapat ditanggulangi dengan desain kebijakan komprehensif bagi peningkatan promosi ekspor. Beberapa rekomendasi langkah strategis yang dapat direplikasikan meliputi: **Pertama**, keterpaduan kebijakan jangka panjang dan pendek. Kebijakan jangka panjang mencakup pembangunan infrastruktur, jaringan irigasi, penelitian dan pengembangan (R & D), sistem insentif dan dukungan kebijakan ekonomi makro agar menghasilkan manfaat yang berkesinambungan. **Kedua**, kebijakan jangka pendek strategis terfokus pada ketersediaan faktor produksi: pupuk, pestisida, dan lain-lain dari tingkat pusat hingga daerah. **Ketiga**, peningkatan produktivitas lahan dan produktivitas tenaga kerja. **Keempat**, mendesain kebijakan yang sinergis antara kebijakan pusat dan daerah. **Kelima**, penguatan aspek kelembagaan berupa kemudahan akses petani terhadap lembaga perkreditan, reformasi agraria yang efektif, dan pemberdayaan peran Bulog. **Keenam**, mendukung investasi swasta tidak hanya pada produk primer tapi juga pada penyediaan (logistik), pergudangan, pengolahan, dan distribusi. **Ketujuh**, pengembangan sistem pembiayaan baru seperti lembaga keuangan yang memberikan garansi terhadap pertanian, bank koperasi pertanian, dan fasilitas kredit tanah.

DAFTAR PUSTAKA

- Aldaz-Carroll, E., T. Slayton and P. Timmer. 2008. Pricking the Rice Price Bubble to Avert a World Rice Crisis. World Bank. Washington DC.
- Asmarantaka, R.W. dan R. Oktaviani. 2009. Gejolak Harga Komoditas Pangan Internasional: Dampak dan Implikasi Kebijakan bagi Ketahanan Pangan Indonesia. Departemen Pendidikan Nasional. Jakarta.
- FAO [Food and Agricultural Organization]. 2009. Food Agricultural and Commodities Production. <http://faostat.fao.org/site/339/default.aspx> [diakses 15 Oktober 2009].

- FAO [Food and Agricultural Organization]. 2009. TradeSTAT. <http://faostat.fao.org/site/342/default.aspx> [diakses 15 Oktober 2009].
- FAO [Food and Agricultural Organization]. 2008. An Opportunity for Smallholders in Low-income, Agricultural-Based Countries? Paper prepared for the Round Table organized during the Thirty-first session of IFAD's Governing Council, 14 February 2008.
- IMF [International Monetary Fund]. 2010. International Commodities Prices. <http://www.imf.org/external/np/res/commod/externaldata.csv> [diakses 10 Februari 2010].
- Kustia, A.A. 2002. Kebijakan Perberasan di Asia: Republik Rakyat China. Sekretariat Dewan Ketahanan Pangan. Jakarta.
- Maulana, M., N. Syafaat, dan P. Simatupang. 2008. Analisis kendala penawaran dan kebijakan revitalisasi produksi padi. *Jurnal Agro Ekonomi*, Vol. 24 (2) Oktober 2008; 207–230.
- Nurmalina, R. 2008. Analisis indeks dan status keberlanjutan sistem ketersediaan beras di beberapa wilayah di Indonesia. *Jurnal Agro Ekonomi*, Vol. 26 (1). Mei 2008: 47–79.
- Oktaviani, R. 2008. Impact of high commodity prices on Indonesian macro, sectoral and regional economy. Paper presented at the Seminar on Impact of High International Commodity Prices: Evidence, Challenges and Opportunities, Borobudur Hotel, 10th June 2008.
- Oktaviani, R. dan E. Puspitawati. 2004. Produk pertanian Indonesia menghadapi era globalisasi. *Agrimedia* 9 (2): 23–30.
- Rachman dan Dermoredjo. 2004. *Dinamika Harga dan Perdagangan Beras*. Badan Penelitian dan Pengembangan Pertanian. Jakarta.
- Suwarnaporn, P. and A. Linneman. 2008. Rice eating quality among consumer in different rice grain preference countries. *Journal of Sensory Studies* 23 (2008) 1–13.
- Tambunan, M. 2009. *Ketahanan Pangan Versus Ketahanan Energi*. ISEI: Jakarta.
- World Bank. 2009. Boom, Bust, and Up Again? Evolution, Drivers and Impact of Commodity Prices: Implications for Indonesia. World Bank. Washington DC.
- WTO [World Trade Organization]. 2003. Understanding the WTO. WTO. Geneva.
- WTO [World Trade Organization]. 2002. WTO Agriculture Negotiations, The Issues, and Where We are Now? WTO. Geneva.