

Prospek Beras Dunia 2010: Akankah Kembali Bergejolak

Oleh :
Agus Saifullah dan Epi Sulandari

RINGKASAN

Harga beras dunia menjelang dan awal tahun 2010 kembali bergejolak. Ada kekhawatiran gejala tersebut akan menjadi pengulangan saat krisis harga beras dunia terjadi tahun 2008. Banyak kesamaan variabel yang menjadi penyebab kenaikan harga beras pada dua tahun tersebut. Namun kenyataannya, kenaikan harga beras tahun 2010 berlangsung lebih singkat dan tidak setajam tahun 2008. Mengapa ini terjadi. Salah satu faktor yang diperkirakan sangat berperan adalah kuatnya stok beras yang dikuasai pemerintah. Dengan kekuatan stok yang dimiliki atau dikendalikan pemerintah, negara eksportir beras menjadi tidak reaktif terhadap perkembangan pasar beras dunia dengan membatasi atau melarang ekspor. Minimum export price (MEP) juga tidak dilakukan. Sedang di negara importir, keharusan untuk menghimpun stok juga tidak berlangsung lama. Dengan panen awal tahun yang baik, pasokan ke pasar dunia juga bertambah dan suasana menjadi normal. Namun kedepan, apabila gangguan el-nino terhadap produksi cukup besar, hal ini dapat merubah arah perdagangan beras dunia. Kewaspadaan ini diperlukan. Harga beras dunia diperkirakan masih akan naik, meskipun tidak setajam tahun 2008. Dalam situasi pasar beras dunia yang masih belum stabil dan masih tingginya permintaan beras dunia, peluang Indonesia sebagai eksportir terbuka apabila kenaikan produksi dapat dipertahankan secara konsisten dan menghasilkan surplus. Namun demikian untuk dapat bersaing dengan negara lain, banyak faktor yang harus disiapkan dan diperbaiki.

kata kunci: beras, harga, stok, pasokan, produksi

SUMMARY

World rice prices by the end of 2009 and at the beginning of 2010 started to fluctuate again. A fear of recurring world rice price crisis in 2008 has risen. There are many similar variables which caused the rice increase during those two years. However, in fact the rice increase in 2010 occurred shortly in terms of time and less sharp than that of 2008. Why did it happen? One of the major factors causing the increase was related to the strength of the government rice stock. With such strong stock controlled by the government, the rice exporting countries were not being too reactive to the world rice market and did not limit or ban exports. Minimum Export Price (MEP) was also not being imposed by the government. Meanwhile, the thirst of importing countries to pile up their own stock also did not occur too long. Good harvest at the beginning of the year will add more supply to the world market which later create a normal situation to the market. However, if El Nino or climate change creates quite significant disturbance to production in the coming years, this will change the direction of world rice market. Such awareness is indeed necessary. The rice prices in the late of 2010 are still forecast to increase eventhough not as sharp as that of 2008. In the unstable world rice market and high world rice demand, the opportunity of Indonesia being an exporter is still wide open if the production increase can be maintained consistently and create surplus to the market. Notwithstanding this, there is a lot of factors needed to be prepared and improved in order to be able to compete with other exporting countries.

keywords : rice, price, stock, supply, production

I. PENDAHULUAN

Kenaikan harga beras akhir tahun 2009 dan awal tahun 2010 menjadi pembicaraan “panas” di setiap media. Setelah harga beras dalam negeri yang relatif stabil dan mampu menjaga inflasi selama 2008 - 2009, harga beras kembali melonjak. Kenaikan Harga Pembelian Pemerintah (HPP) sebesar 10% dianggap sebagai salah satu pemicu kenaikan harga beras domestik, disamping berkurangnya suplai karena panen yang mundur.

Bersamaan dengan itu, harga beras di pasar dunia juga mengalami kenaikan tajam. Harga beras 15% FOB Thailand mencapai US\$ 600/ton, sementara harga beras Vietnam mencapai US\$460/ton pada akhir November 2009. Belum adanya panen di negara produsen, kekhawatiran terjadinya penurunan produksi akibat El-Nino di Negara utama seperti India dan aksi borong yang dilakukan Philipina menjadi pemicu dalam kenaikan harga beras dunia di akhir tahun.

Kenaikan harga beras tersebut cukup mengkhawatirkan mengingat pemicu kenaikan harga juga dimulai dari Negara-negara yang sama dengan tahun 2008. Hal ini menimbulkan banyak prediksi atas harga beras di tahun 2010. Akankah harga beras dunia tahun 2010 kembali mengalami gejala seperti tahun 2008?. Bagaimana pengaruh harga beras dunia terhadap harga beras domestik? Berkaitan dengan hal tersebut, tulisan ini mencoba melihat kondisi pasar beras dunia dengan melihat beberapa variabel penting yang dapat berpengaruh terhadap kecenderungan pasar beras tahun 2010.

II. PERKEMBANGAN HARGA BERAS DUNIA 2010

Harga beras dunia pada Januari 2010 masih menunjukkan kondisi yang tidak menentu. Kenaikan dan penurunan harga berlangsung dalam waktu yang cepat dengan pergerakan yang belum terarah. Pada pertengahan Desember 2009, harga beras Thailand meningkat tajam mencapai tingkat harga US\$ 600/ton pada minggu III dan IV Desember 2009 dari US\$ 490/ton pada

September 2009, demikian juga dengan beras Vietnam.

Di pasar domestik negara-negara pengonsumsi beras seperti Filipina, harga beras awal tahun 2010 juga terjadi kenaikan yang tajam. Harga beras pada bulan Januari 2010 diperkirakan naik P1-P2/kg, sementara di pasar harga beras saat itu berkisar antara P34-36/kg. Kenaikan harga beras konsumen juga terjadi di Indonesia dan India.

Harga beras tingkat konsumen di Indonesia meningkat pada awal tahun 2010. Kenaikan ini lebih banyak disebabkan oleh mundurnya masa panen akibat keterlambatan tanam, kenaikan Harga Pembelian Pemerintah (HPP) serta faktor musiman. Kekhawatiran harga beras dunia yang naik cukup tajam saat itu juga sempat membuat cemas akan berimbas pada pasar dalam negeri.

Berbeda dengan krisis harga beras dunia tahun 2008 yang kenaikannya terus berlangsung sampai puncaknya sekitar Mei 2008, perkembangan harga beras tahun 2010 berlangsung lebih pendek. Hal ini mulai terlihat pada pertengahan Januari 2010, harga beras dunia mulai terlihat menurun.

Pada tahun 2010 perdagangan beras dunia berlangsung normal. Tidak ada pembatasan ekspor dalam bentuk larangan atau penerapan Minimum Export Price (MEP). Ini berbeda dengan situasi tahun 2008 saat kenaikan harga beras dunia disikapi oleh berbagai negara dengan cara mengisolasi pasar beras domestik terhadap pasar dunia melalui larangan export dan penerapan MEP. Perdagangan beras dunia saat itu tidak mengalir normal. Reaksi kepanikan tersebut pada tahun 2008 telah memicu gejala harga beras yang berlebihan.

Namun pada tahun 2010 reaksi yang muncul berbeda dari tahun 2008. Reaksi kepanikan pada tahun 2010 tidak terjadi. Negara-negara eksportir beras tetap mengalirkan beras ke pasar dunia meskipun masalah gangguan produksi akibat el – nino masih menjadi kekhawatiran. Ada apa sebenarnya dengan pasar beras dunia pasca krisis harga beras 2008 lalu? Atau adakah faktor lain yang dapat mengakibatkan gejala harga tahun 2010 tidak sebesar tahun 2008?

Ada beberapa faktor yang mempengaruhi stabilnya harga beras triwulan pertama tahun 2010 yaitu peningkatan stok negara/pemerintah; panen awal tahun 2010 yang relatif baik; tidak adanya panic buying; dan adanya keseimbangan produksi dan konsumsi yang didukung oleh stok yang kuat.

2.1. Peningkatan Stok Pemerintah

Salah satu faktor penting terhadap normalnya perdagangan beras dunia pada awal tahun 2010 adalah kuatnya stok pangan masing-masing negara/pemerintah. Hal ini berbeda dengan kondisi tahun 2008 yang saat itu stoknya relatif tipis. Akibatnya ada pembatasan-pembatasan dan larangan ekspor sehingga jumlah beras yang diperdagangkan tahun 2008 merupakan yang terendah selama lima tahun terakhir. Perdagangan beras dunia saat itu hanya 29 juta ton, turun dari sekitar 32 juta ton dari tahun sebelumnya.

Pada tahun 2010, dengan stok yang kuat ditangan pemerintah, isu kenaikan harga beras tidak menyulut reaksi kepanikan. Di negara-negara eksportir, tidak terjadi larangan ekspor,

meskipun sebagian negara tersebut juga mengkhawatirkan produksi beras dalam negerinya terganggu akibat el-nino. Sebaliknya, negara-negara importir beras juga tidak terlalu memaksa ingin mengimpor seluruh kebutuhannya pada periode yang pendek. Hal ini yang menyebabkan pasar beras dunia kembali pada suasana normal, kecuali saat akhir tahun 2009 sampai awal tahun 2010 saat Philipina melakukan impor beras besar-besaran pada periode yang pendek.

Belajar dari krisis harga beras dunia tahun 2008, penguatan stok pemerintah banyak dilakukan diberbagai negara (Tabel 1). Pemerintah India berusaha memupuk stok dari pembelian dalam negeri. Jumlah pembelian beras dalam negeri pada tahun 2008/09 mencapai rekor sekitar 33 juta ton. Dengan stok yang kuat tersebut, meskipun produksi dikhawatirkan turun, pemerintah masih mampu menghimpun stok sebesar 13 juta ton pada tahun 2009/10, atau jauh diatas stok yang dikuasai pada tahun 2007/08 yang hanya sebesar 11,43 juta ton.

Tabel 1. Perkembangan Stok Beras di Beberapa Negara

Negara	2005/06	2006/07	2007/08	2008/09	2009/10 ^{*)}
China	36,783	35,915	38,015	42,915	45,265
India	10,520	11,430	11,430	17,000	13,000
Indonesia	3,207	4,607	5,607	7,057	8,487
Jepang	2,395	2,406	2,556	2,715	2,635
Filipina	5,293	4,868	4,418	4,121	3,136
Thailand	3,594	2,510	2,707	4,787	5,887
Vietnam	1,317	1,392	2,018	1,956	2,106
Lain-lain	11,510	10,706	11,712	11,819	10,710
Subtotal	74,619	73,834	78,463	92,370	91,226
Amerika Serikat	1,371	1,266	942	974	1,271
Total dunia	75,990	75,100	79,405	93,344	92,497

Keterangan : *) Perkiraan pada Pebruari 2010

Sumber : GAIN Report USDA, Januari 2010

Pada saat harga beras naik akhir 2009 dan awal 2010, India mampu mengendalikan pasar dalam negeri dengan menambah alokasi bantuan pangan pokok bersubsidi (beras dan gandum) sebesar 10 kg beras atau gandum kepada keluarga miskin selama Januari - Februari 2010. Program tersebut dimasukkan dalam Public Distribution System (PDS) semacam RASKIN sehingga bantuannya menjadi 35 kg/keluarga.

Demikian juga dengan Philipina yang akan melakukan pemilihan umum tahun 2010. Negara ini berupaya memperkuat stok nasionalnya untuk menjaga stabilitas perekonomiannya. Penurunan produksi beras Philipina diperkirakan sekitar 553 ribu ton menjadi 10,2 juta ton sementara konsumsi meningkat hampir 1 juta ton. Ditambah dengan upaya pengamanan kegiatan politiknya, impor beras Philipina diperkirakan akan mencapai rekor baru sampai 2,6 juta ton.

Dari jumlah tersebut, sekitar sepertiganya diimpor dalam waktu yang singkat selama dua bulan mulai Desember 2009 sampai Januari 2010. Inilah yang merupakan salah satu pemicu kenaikan harga beras dunia akhir tahun 2009 dan awal tahun 2010. Namun setelah Philipina merasa cukup dengan stok yang dikuasai, dan menghentikan permintaan

impornya, harga beras dunia kembali pada situasi normal.

Stok beras yang cukup besar di Philipina sangat membantu stabilitas harga beras di pasar domestiknya. Pada saat harga beras di pasar domestiknya naik sekitar P1-2 per Kg, pemerintah Philipina melakukan intervensi pasar dengan menjual beras milik pemerintah (NFA) dengan harga yang lebih murah dari harga pasar.

2.2. Panen Awal Tahun 2010 yang Relatif Baik

USDA (Februari 2010) melaporkan bahwa produksi beras dunia tahun 2009/2010 turun sekitar 11 juta ton dari 447 juta ton pada 2008/2009 menjadi 436 juta ton (Tabel 2). Penurunan produksi terbesar diperkirakan terjadi di India dari 99 juta ton pada 2008/2009 menjadi 84,5 juta ton pada 2009/2010, Bangladesh (turun 1 juta ton dari 30 juta ton) dan Philipina (turun sekitar 533 ribu ton menjadi 10,2 juta ton). Sementara di Thailand dan Vietnam, juga dilaporkan adanya gangguan terhadap produksi akibat kekeringan. Namun perkiraan turunnya produksi tersebut tidak berpengaruh terhadap suplai beras di pasar dunia pada awal tahun 2010. Keadaan ini memberi pengaruh positif bagi stabilitas harga beras.

Tabel 2. Produksi Beras di Beberapa Negara 2008/2009 dan 2009/2010

Negara	2008/09	2009/10	Selisih	% Thd Total
	ribu ton	ribu ton	ribu ton	%
China	134,330	137,000	2,670	31.4
India	99,150	84,500	-14,650	19.37
Indonesia	38,300	38,800	500	8.89
Filipina	10,753	10,200	-553	2.34
Thailand	19,850	20,400	550	4.68
Vietnam	24,388	24,300	-88	5.57
Lainnya	120,538	121,078	540	27.75
Total dunia	447,309	436,278	-11,031	100

Sumber : USDA (Februari 2010)

Relatif stabilnya harga beras dunia mulai akhir Januari 2010 juga disebabkan sudah adanya beberapa negara yang mulai panen seperti di Vietnam. Panen yang cukup baik pada awal tahun tersebut mendorong suplai beras ke pasar dunia kembali meningkat. Isu kekeringan yang berpotensi mengganggu produksi beras di Vietnam tidak menyurutkan komitmen Vietnam memasok berasnya ke pasar dunia. Vietnam adalah pemasok beras terbesar ke Philipina menjelang dan awal tahun 2010. Hal ini tidak terlepas dari kuatnya stok beras yang dapat dikendalikan pemerintah melalui Vienna Food yang merupakan BUMN.

Produksi beras Thailand pada tahun 2009/2010 diperkirakan masih mengalami kenaikan meskipun isu el-nino berpotensi mengganggu produksi beras. Namun dengan stok yang cukup besar pada tahun 2008/2009 sekitar 5,9 juta ton (naik sekitar 1,1 juta ton dari tahun sebelumnya), Thailand tidak ragu mematok ekspor sekitar 10 juta ton pada 2009/2010, atau naik 1,5 juta ton dari tahun sebelumnya. naik sekitar 1,1 juta ton

2.3. Tidak Ada Panic Buying

Di sisi permintaan, USDA (Februari 2010) memperkirakan ada kenaikan terutama dari Bangladesh, Philipina dan Iran. Namun hal ini juga tidak menyebabkan panic buying seperti tahun 2008. Kenaikan permintaan dari Philipina pada tahun 2010 mencapai 600 ribu ton dibanding tahun sebelumnya. Total permintaan sebesar 2,6 juta ton tidak dipaksakan masuk semua pada awal tahun 2010. Kepanikan hanya terlihat pada saat menjelang dan awal tahun 2010 yang ditandai dengan membuka tender impor beras dalam jumlah besar pada waktu yang singkat.

Karena saat itu panen belum terjadi di negara-negara eksporter beras di ASEAN maka impor dalam jumlah besar tersebut menyebabkan situasi perdagangan beras memanas. Supllier cenderung ketat memperebutkan pasokan beras yang terbatas. Harga beras dunia menjadi naik. Hanya Vietnam yang memiliki stok cukup sesuai kualitas yang diminta berupa beras dengan kadar patah (broken) 25%. Sedangkan beras dari Thailand umumnya memiliki kualitas yang lebih tinggi dengan broken yang rendah.

Tabel 3. Impor Beras oleh Beberapa Negara

ribu ton

Negara	2007/08	2008/09	2009/10	Selisih	Selisih
	a	b	c	c - b	c - a
Bangladesh	1,658	150	500	350	-1,158
China	295	330	350	20	55
EU-27	1,520	1,350	1,350	0	-170
Iran	1,500	1,700	1,700	0	200
Irak	975	1,000	1,100	100	125
Malaysia	1,020	830	850	20	-170
Nigeria	1,600	1,900	1,600	-300	0
Filipina	2,500	2,000	2,600	600	100
World Total	29,751	29,029	30,845	1,816	1,094

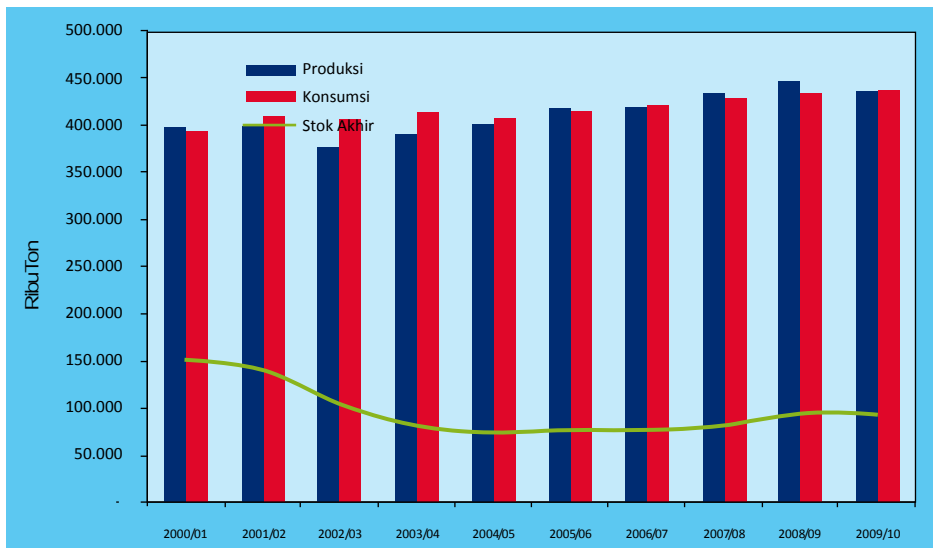
Keterangan : *) USDA Februari 2010

2.4. Keseimbangan Produksi dan Konsumsi

Keseimbangan produksi dan konsumsi beras pada tahun 2009/10 sebenarnya tidak sebaik tahun 2007/08. Pada tahun 2007/08 produksi beras berada di atas kebutuhan konsumsi. Namun harga beras bergejolak. Sedangkan pada tahun 2009/10, tingkat produksi dan konsumsi tidak berbeda dan relatif seimbang (Grafik 1). Namun gejolak harga beras pada awal tahun 2010 tidak setajam pada tahun 2008. Ini diperkirakan akibat meningkatnya stok yang dimiliki negara/pemerintah tahun 2010 dibanding tahun 2008. Kepanikan tidak muncul karena ada rasa aman dan percaya diri bahwa pemerintah mampu mengatasi kemungkinan terjadinya masalah pangan yang dipicu kenaikan harga beras.

akan setajam tahun 2008 lalu. Kementerian Perdagangan Thailand bahkan memperkirakan kenaikan harga beras dapat mencapai 20 - 30% dari posisi Januari 2010.

Perkiraan ini mungkin terlalu tinggi mengingat kondisi perberasan internasional masih cukup baik dilihat dari kemampuan stok pemerintah serta kelancaran perdagangan beras dunia. Hal ini juga didukung oleh potensi penurunan harga dengan munculnya negara-negara pengekspor baru seperti Mesir, Myanmar dan Kamboja yang akan membuat pasar beras dunia menjadi lebih kompetitif. Sumber pasokan beras tidak hanya berasal dari negara-negara eksporter tradisional. Negara-negara tersebut diperkirakan akan menaikkan eksponnya pada tahun 2009/2010 masing-masing 100 - 300 ribu ton ke pasar dunia.



Gambar 1. Produksi, Konsumsi dan Stok Akhir Beras Dunia 2000-2010

III. PROSPEK HARGA BERAS 2010

Situasi perberasan dunia tahun 2010 masih belum jelas. Isu el-nino dan kekeringan masih menghantui penurunan produksi di beberapa negara sehingga kekhawatiran terhadap gangguan suplai tetap terbuka. Situasi ini menyebabkan harga beras di pasar dunia dapat mengalami kenaikan meskipun tidak

Namun berbagai kecenderungan situasi perberasan tahun 2010 tersebut dapat memberikan kemungkinan munculnya perubahan arah harga beras dunia yang tiba-tiba. Faktor pemicunya adalah apabila ada perubahan penurunan produksi beras di negara-negara utama akibat el-nino.

Tabel 4. Perbandingan Situasi Perberasan Tahun 2008 dan 2010

Uraian	2008	2010
Produksi di India turun	Ya	Ya
Impor Philipina	Ya	Ya
Hambatan Ekspor	Ya	Tidak
MEP	Ya	Tidak
Stok Pemerintah/Negara	Rendah	Tinggi
Produksi global	Tinggi	Ada ancaman El Nino & Kekeringan

Perkembangan harga beras tahun 2008 dan 2010 secara umum dipengaruhi oleh beberapa variabel yang sama seperti terlihat pada Tabel 4. Namun ada perbedaan pengaruh terhadap perkembangan pasar beras dunia pada dua tahun tersebut. Negara pemicu gejolak harga pada menjelang dan awal tahun 2008 dan 2010 adalah sama, yaitu dimulai dari India akibat penurunan produksi dan direpson oleh Philipina dengan menaikkan impornya. Namun pada tahun 2010 respon dari negara eksporter beras utama lainnya menunjukkan ada perbedaan dibanding tahun 2008.

Pada tahun 2010 tidak ada restriksi atau larangan ekspor maupun penetapan minimum ekspor price (MEP) oleh negara-negara pengekspor. Hal ini menunjukkan bahwa negara-negara pengekspor tidak lagi merasa khawatir ketahanan pangan dalam negerinya terganggu apabila tetap melepas stok berasnya ke pasar dunia. Stok beras yang kuat yang dimiliki atau dikendalikan pemerintah merupakan alasan yang rasional untuk tidak merasa khawatir terhadap ketersediaan beras dalam negerinya.

Di negara-negara produsen atau konsumen beras utama, pemerintah mempercayai bahwa masalah beras tidak bisa sepenuhnya dilepaskan pada mekanisme pasar. Peran pemerintah dan pasar bersifat komplementer dan bukan meniadakan. Kepercayaan pemerintah terhadap peran pasar akan meningkat bersamaan dengan meningkatnya kemampuan dan rasa percaya diri pemerintah dalam menjalankan fungsinya dalam masalah pangan. Fungsi tersebut adalah menjaga ketahanan pangan (food security), fungsi stabilisasi harga untuk menjaga kepentingan produsen dan konsumen (price stability), fungsi penyediaan pangan pada

situasi darurat (emergency) dan fungsi proteksi dan promosi produk pangan.

Beras merupakan pangan pokok sebagian besar masyarakat Indonesia. Untuk pangan strategis seperti beras, apabila terjadi kegagalan dalam memenuhi kebutuhan masyarakat memiliki resiko tinggi, tidak saja secara ekonomi tetapi juga dapat berdampak pada masalah sosial dan politik. Oleh sebab itu, penanganan masalah beras tidak cukup hanya melalui regulasi dan mekanisme pasar karena selalu ada potensi pasar yang tidak dapat diandalkan dalam menjamin ketahanan pangan. Oleh sebab itu intervensi langsung merupakan kewajiban pemerintah.

Kecukupan penyediaan beras yang dapat diakses oleh seluruh penduduk setiap saat dan di seluruh wilayah, merupakan keharusan dalam menjaga ketahanan pangan. Demikian juga apabila terjadi situasi darurat akibat bencana alam atau sosial, pemerintah harus siap mengatasinya secara cepat, termasuk apabila kejadian tersebut berlangsung di daerah yang terpencil. Penanganan situasi darurat tidak dapat diserahkan secara cepat kepada pasar, karena motif ekonominya lebih menonjol dibanding upaya sosial yang perlu diprioritaskan pada saat terjadi bencana.

Karena beras juga memiliki nilai strategis dari sisi ekonomi, sosial, politik dan budaya, upaya menjaga kelangsungan produksi padi tidak saja memiliki arti ekonomi bagi produsen, tetapi juga memiliki arti sosial dan budaya. Menjaga harga padi yang wajar bagi produsen tidak saja akan memberikan manfaat bagi peningkatan produksi dan kesejahteraan petani, tetapi juga menjaga lingkungan sosial dan budaya bangsa. Hamparan tanaman padi juga merupakan green resource yang memberi manfaat pada pelestarian lingkungan.

Untuk melaksanakan keempat fungsi tersebut, pemerintah perlu memiliki instrumen yang operasional. Penguasaan stok secara fisik merupakan salah satu pilihan yang banyak dianut oleh berbagai negara konsumen beras utama. Stok tersebut dapat berupa stok milik pemerintah yang berada di gudang-gudang pemerintah (seperti di India, Pakistan, China, Indonesia, Philippine, Thailand, Vietnam), atau di gudang-gudang swasta (seperti Malaysia, Thailand), atau stok yang dikontrol pemerintah (seperti di Singapore).

Adanya stok tersebut memungkinkan pemerintah melakukan fungsi-fungsi di atas secara efektif dan cepat. Stok tersebut dapat digunakan atau diarahkan oleh pemerintah untuk menambah suplai dalam negeri, intervensi pasar untuk stabilisasi harga, mengatasi masalah rawan pangan atau situasi darurat.

Dengan demikian, apabila terdapat perkembangan pasar beras yang perlu diwaspadai, pemerintah memiliki waktu dan pertimbangan yang lebih baik untuk menetapkan langkah kebijakan yang perlu. Tidak terburu-buru dan reaktif dengan melakukan kebijakan yang justru dapat mengganggu perdagangan beras domestik atau dunia. Selain itu, dengan stok yang cukup ditangan pemerintah, justru dapat mendorong perdagangan beras dunia menjadi lebih terbuka, karena berbagai restriksi atau kebijakan pemerintah yang reaktif dan mengganggu perdagangan normal dapat dihindari.

IV. POSISI INDONESIA

Posisi Indonesia dalam pasar dunia masih belum jelas. Meskipun USDA tidak lagi mencatat Indonesia sebagai negara pengimpor beras sejak tahun 2008/2009, namun juga belum masuk sebagai negara pengekspor. Jumlah produksi dan konsumsi yang dicatat USDA masih menunjukkan surplus. Indonesia diperkirakan akan memproduksi sekitar 38,8 juta ton dengan jumlah konsumsi 37,6 juta ton.

Isu El Nino diperkirakan masih akan terjadi di sebagian wilayah Indonesia. Namun peluang terjadinya hujan pada masa rendangan masih mencukupi. Pemerintah masih optimis produksi beras tahun 2010 masih

akan mengalami kenaikan, meskipun lebih rendah dari tahun sebelumnya.

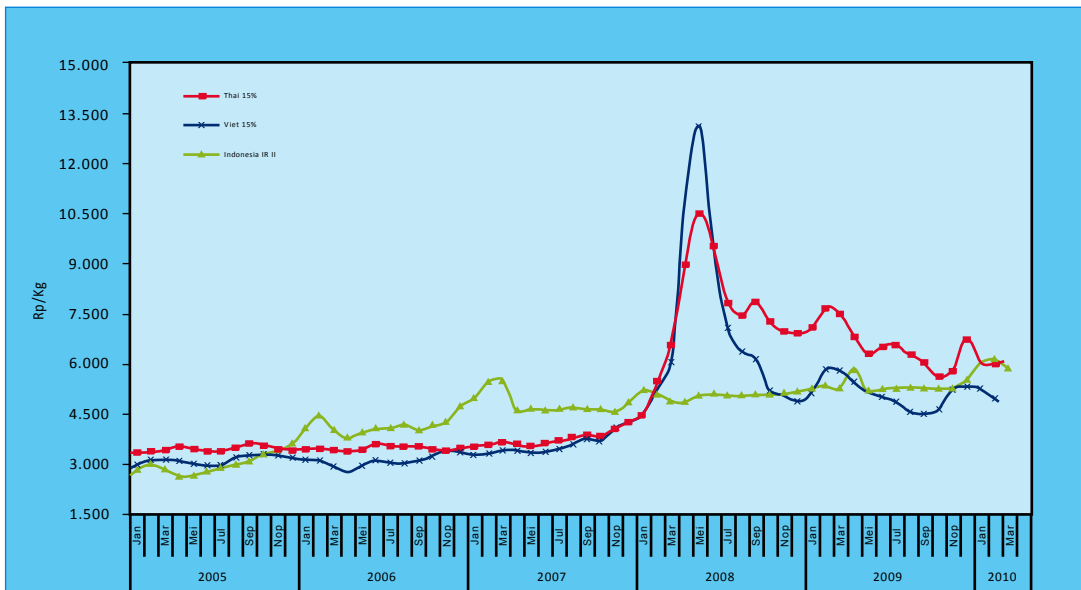
Dengan kenaikan produksi sekitar 5% pertahun pada periode 2007-2009, Indonesia tidak lagi melakukan impor beras pada dua tahun terakhir. Masalahnya adalah apakah Indonesia akan konsisten mampu meningkatkan produksi dan memiliki surplus sehingga dapat masuk menjadi salah satu pemain di pasar dunia sebagai negara eksportir. Ini yang perlu dijawab dan ditetapkan pemerintah. Karena asumsi status defisit atau surplus akan sangat berpengaruh terhadap rancangan kebijakan perberasan yang diambil.

Apabila status surplus sudah menjadi keyakinan, masuknya Indonesia ke pasar beras dunia juga tidak akan segera terjadi. Ada beberapa hal yang mempengaruhi posisi Indonesia apabila akan masuk dalam pasar beras dunia yaitu :

- (i) Neraca produksi dan konsumsi. Ini merupakan masalah pertama yang perlu dijawab. Meskipun Indonesia berhasil meningkatkan produksi beras yang cukup tinggi selama tiga tahun terakhir, apakah betul Indonesia telah berada pada era surplus secara konsisten. Ini tidak mudah bagi pemerintah menetapkan situasi surplus-defisit beras karena produksi beras di Indonesia hampir terjadi sepanjang tahun dengan proporsi produksi yang relatif berimbang antar waktu panen musim hujan dan musim kemarau. Keberhasilan panen di musim hujan belum dapat menjamin cukupnya pasokan setahun. Namun tidak berarti pemerintah juga harus selalu menunggu sampai masa panen berakhir, karena akan terlambat. Mungkin pemerintah perlu mencari indikator lain untuk mengetahui posisi neraca beras nasional. Salah satu indikator yang lebih mudah dilakukan adalah dengan melihat stok beras yang dikuasai BULOG untuk pengamanan harga produsen. Apabila stok beras dan cadangan beras pemerintah sudah cukup untuk memenuhi kewajiban penyaluran setahun dan harga beras stabil maka kelebihan stok hasil pengadaan atas penyaluran tersebut sebenarnya merupakan potensi surplus yang dapat diekspor.

(ii) Perbandingan harga beras domestik dengan harga beras dunia. Ekspor dapat dilaksanakan apabila harga domestik FOB pelabuhan dalam negeri (misalnya di Makasar, Surabaya dan Jakarta) kompetitif dibandingkan dengan harga FOB negara eksportir (Thailand & Vietnam) untuk kualitas yang setara. Sampai dengan Pebruari 2010, posisi harga beras domestik masih seimbang dengan harga beras Thailand dan Vietnam sebagaimana terlihat pada Grafik 2. Apabila orientasi ekspor telah menjadi salah satu tujuan kebijakan perberasan nasional, masalah kebijakan harga dalam negeri (HPP) perlu diperhatikan agar tetap berada dibawah trend harga internasional.

tersebut, yang biasanya berlokasi dekat dengan pelabuhan, beras asalan diolah lagi dan dikemas sesuai standar internasional atau permintaan konsumen. Sarana penggilingan dan angkutan dibuat efisien sehingga ekspor dalam jumlah besar dapat dilakukan dalam hitungan hari atau minggu. Sementara di Indonesia sarana dan industri perberasan dalam negeri belum sebaik itu. Industri beras masih berskala kecil. Industri tersebut juga berebut bahan baku padi. Belum ada industri yang secara khusus ditujukan hanya mengolah beras asalan menjadi beras berkualitas untuk perdagangan internasional. Ini akan menimbulkan kesulitan untuk memenuhi permintaan



Gambar 2. Harga Domestik Dibanding Harga Dunia 2005-2010

(iii) Aspek teknis meliputi suplai beras yang harus tersedia secara cukup, kontinyu serta kompetitif. Di negara-negara eksporter, seperti di Thailand dan Vietnam, industri beras dirancang untuk ekspor. Beras yang diekspor umumnya berasal dari penggilingan besar yang mengolah beras asalan dari berbagai penggilingan kecil, atau yang diolah sendiri dari gabah di daerah produsen. Di penggilingan besar

dalam jumlah besar (puluhan dan ratusan ribu ton) secara cepat. Kalaupun hal tersebut dapat dilakukan, memerlukan waktu lama untuk proses pengumpulan dari berbagai industri kecil-menengah. Selain lokasiantar industri beras saling berjauhan, pola pengumpulan dari berbagai sumber yang beragam juga berpotensi menimbulkan masalah kualitas.

-
- (iv) Dampaknya terhadap pasar dalam negeri. Ekspor dapat mengangkat harga produsen karena menambah permintaan. Selama ini, untuk mengamankan harga produsen, pemerintah melakukan pembelian sesuai HPP. Apabila ekspor menjadi salah satu tujuan dalam rangka pengamanan harga produsen, maka jumlah pembelian dalam negeri dapat diatur sesuai peruntukan. Apabila pembelian dalam negeri telah mencukupi kewajiban pemerintah setahun untuk penyaluran dan cadangan beras pemerintah, maka tambahan pembelian pemerintah dapat langsung diarahkan untuk keperluan ekspor. Tentu saja kebijakan perberasan saat ini yang masih dilandasi oleh asumsi defisit dan belum berorientasi pada penanganan masalah surplus, perlu disesuaikan. Kedepan kebijakan perberasan harus dapat mengakomodasi situasi defisit dan surplus secara bersamaan.

Kendala-kendala diatas perlu dicarikan solusinya secara sistematis dan komitmen pemerintah yang kuat. Ini akan memerlukan waktu lama. Namun dalam jangka pendek, peluang ekspor beras masih terbuka. Salah satu upaya mendorong ekspor beras adalah dengan menerapkan strategi ekspor yang tepat, yaitu:

- (i) Saat ini pasar beras medium sudah dikuasai oleh negara utama pengekspor beras. Untuk itu ekspor dapat lebih diarahkan pada kualitas beras super dan aromatik karena harganya di pasar luar negeri sangat kompetitif.
- (ii) Strategi lain adalah ekspor beras dengan pola G to G untuk beras yang dimiliki pemerintah. Pola G to G memungkinkan ekspor dilakukan dalam jumlah besar dalam waktu yang cepat. Pola G to G juga dapat mengurangi tekanan harga pada pasar beras dunia dibanding pola penjualan pasar bebas. Pada pola pasar bebas, ekspor atau impor dalam jumlah besar pada waktu singkat akan mendorong mobilisasi stok beras menjadi semakin cepat sehingga cenderung menaikkan harga diatas kewajaran. Sedangkan pada pola G to G dengan stok pemerintah, mobilisasi stok tidak diperlukan karena stok tersebut telah tersedia di gudang-gudang yang

dikendalikan pemerintah. Dengan kebijakan ini, pemerintah dapat optimal melakukan penyerapan beras untuk menjaga HPP dengan jumlah sesuai perkembangan produksi. Kelebihan stok akibat pembelian tersebut terhadap kewajiban penyaluran pemerintah dimasukkan dalam Cadangan Beras Pemerintah (CBP) dan dilepas ke pasar internasional melalui G to G.

- (iii) Di negara pengekspor seperti Thailand, Korea Selatan dan India, mereka memiliki mekanisme rutin dalam pelepasan stok pemerintah yang dibeli untuk menjaga harga produsen. Umur simpan dan jumlah stok merupakan salah satu pertimbangan dalam melepas cadangan pemerintah. Pola pelepasan stok bervariasi antar negara yaitu diekspor (seperti India, Pakistan, Thailand); menambah alokasi bagi keluarga miskin (seperti India); melepas stoknya dengan sistem tender baik untuk kebutuhan dalam negeri maupun untuk ekspor (seperti Thailand); bantuan luar negeri (Jepang, Korea Selatan).
- (iv) Pemerintah menetapkan quota pengadaan yaitu: (a) quota A adalah jumlah pengadaan untuk memenuhi kebutuhan penyaluran dalam negeri yang dibeli dengan dengan HPP, (b) quota B yaitu jumlah pengadaan yang ditujukan untuk ekspor yang dibeli dengan harga pasar di daerah surplus yang aksesnya ke pasar luar negeri baik. Quota B dilakukan apabila ada keyakinan quota A dianggap dapat tercapai. Pembelian dengan quota B langsung dipasarkan untuk ekspor sehingga lebih kompetitif. Disamping berasnya lebih segar, juga tidak memerlukan biaya penyimpanan atau biaya penyebaran stok.
- (v) Ekspor dilakukan oleh pihak swasta sejak awal masa panen. Dengan kebijakan ini, pemerintah tidak perlu menyerap surplus dalam jumlah besar, karena surplus produksi akan diserap oleh swasta sesuai dengan peluang yang dapat diekspor. Implikasi dari kebijakan ini adalah jumlah pengadaan dalam negeri akan rendah. Kebijakan ini memerlukan jumlah cadangan beras pemerintah yang cukup untuk mengatasi apabila terjadi masalah produksi diluar musim panen utama.

(vi) Sedangkan dalam jangka panjang, pilihan mengembangkan kawasan khusus untuk ekspor beras dengan jenis beras tertentu yang sesuai dengan permintaan pasar beras internasional dapat dilakukan. Kawasan khusus dapat dibuat di wilayah yang dekat dengan pelabuhan maupun dekat dengan negara calon pengimpor seperti di Sulawesi Selatan (dekat dengan Philipina dan Malaysia). Di kawasan ini, pemerintah menyiapkan berbagai sarana mulai dari pendukung produksi sampai pemasaran (riset, penyediaan benih dan sarana produksi, industri penggilingan modern, pelabuhan dan transportasi lainnya).

V. PENUTUP

Kekhawatiran kenaikan harga beras tahun 2010 akan terjadi seperti pada tahun 2008 ternyata tidak berlangsung. Meskipun banyak kesamaan faktor awal yang memicu kenaikan harga antara tahun 2008 dan 2010, namun dampaknya berbeda. Harga beras pada tahun 2010 lebih cepat menurun setelah mengalami puncaknya pada bulan Januari 2010. Faktor utama yang membedakan kecenderungan harga beras tahun 2010 dan 2008 adalah kuatnya stok yang dihimpun oleh Pemerintah setelah krisis harga beras tahun 2008 sehingga menyebabkan posisi stok pada akhir tahun 2009 cukup tinggi untuk menghadapi kemungkinan terjadinya kembali krisis harga beras tahun 2010. Tingginya stok ini mendorong tingginya kepercayaan diri pemerintah untuk mengantisipasi kemungkinan munculnya masalah harga sehingga hambatan dalam perdagangan beras internasional menurun. Kelancaran pasokan beras di pasar internasional telah memungkinkan harga beras kembali normal.

Namun, harga beras dunia masih belum pasti arahnya. Kenaikan yang terjadi cukup tinggi di akhir tahun 2009 dan penurunan yang cukup cepat di pertengahan Januari 2010, belum dapat memberikan petunjuk dalam fluktuasi harga beras bulan-bulan berikutnya. Munculnya pemain baru di pasar dunia dan

kuatnya stok yang dikuasai pemerintah/negara memberikan kontribusi positif terhadap situasi pasar yang cukup baik. Namun disisi lain kekhawatiran dampak el-nino di beberapa negara dapat merubah arah perdagangan beras dunia menjadi lebih ketat. Harga beras dunia diperkirakan masih dapat meningkat. Namun tidak akan seperti tahun 2008.

Apabila dampak el-nino terhadap produksi cukup besar maka stok yang dimiliki negara-negara yang terkena dampak el-nino dapat terkuras. Perlu diwaspadai kenaikan harga beras di akhir tahun 2010 dan awal 2011. Terjaminnya empat fungsi pemerintah dalam masalah pangan yang meliputi fungsi ketahanan pangan (food security), fungsi stabilisasi harga untuk menjaga kepentingan produsen dan konsumen (price stability), fungsi penyediaan pangan pada situasi darurat (emergency) dan fungsi proteksi dan promosi produk pangan diharapkan mampu mendorong perdagangan beras dunia akan berjalan normal.

Untuk itu pemerintah perlu memiliki instrumen yang efektif yang dapat cepat dimobilisasi apabila terjadi masalah pangan. Cukupnya stok beras yang dikuasai pemerintah akan memudahkan pemerintah untuk menjalankan fungsi tersebut secara baik. Hal ini akan menumbuhkan rasa percaya diri terhadap kemampuan pemerintah menangani masalah pangan dalam negerinya. Rasa percaya diri atas kemampuan untuk menangani masalah pangan dalam negeri justru akan mendorong perdagangan beras dunia tetap berjalan normal. Kejutan kebijakan yang bersifat reaktif yang mengganggu kelancaran perdagangan beras dunia dapat dihindari.

Bagi Indonesia, kecenderungan pasar beras dunia yang dicirikan dengan menguatnya permintaan merupakan peluang. Namun posisi Indonesia tersebut baru dapat diraih apabila Indonesia mampu menjaga konsistensi kenaikan produksi dan menghasilkan surplus yang siap dipasarkan. Selain itu masih banyak faktor yang perlu dilakukan sebelum Indonesia dapat bersaing di pasar internasional.

Dalam situasi yang masih belum mantap, penguatan stok pemerintah merupakan hal penting apabila Indonesia akan masuk ke pasar internasional. Stok tersebut dapat digunakan untuk menjalankan fungsi pemerintah dalam masalah pangan, termasuk menambah suplai di pasar domestik apabila ternyata produksi tidak mencapai sasaran dan kebijakan ekspor telah diambil. Sebaliknya, apabila kondisi surplus terus berlangsung, kelebihan stok beras pemerintah dapat dilepas ke pasar dunia melalui G to G sehingga upaya mengamankan harga produsen tetap dapat efektif dilakukan. Kebijakan perberasan dan pengelolaan cadangan beras pemerintah perlu dilakukan penyesuaian agar mampu menjadi instrumen bagi penanganan masalah pangan pada saat defisit atau surplus secara bersamaan.

Pada saat produksi berkurang (defisit), cadangan beras pemerintah dapat digunakan sebagai tambahan pasokan bagi kebutuhan dalam negeri untuk menjamin stabilitas harga melalui operasi pasar atau penyaluran beras kepada target sasaran yang ditetapkan pemerintah. Sedangkan pada kondisi produksi yang berlebih (surplus), pemerintah melakukan lebih banyak pembelian untuk menjaga harga produsen yang wajar (sesuai HPP) dan dimasukkan sebagai cadangan beras pemerintah. Apabila cadangan beras pemerintah dianggap berlebih dari kebutuhan, maka kelebihan tersebut dapat digunakan untuk ekspor. Dengan demikian, pada musim panen berikutnya, kapasitas penyerapan pemerintah untuk mengamankan harga produsen tetap besar karena surplus yang terjadi pada musim panen tahun sebelumnya tidak harus disimpan di dalam negeri yang dapat menekan kapasitas penyerapan serta berpotensi menekan harga produsen.

DAFTAR PUSTAKA

- Broca, Sumiter Singh. 2009. World Rice Situation: Supply and Consumption dalam Thailand Rice Convention. 13 – 14 Juli 2009
- Mohanty, Samarendu. 2009. World Rice Situation: Supply, Consumption and Prices dalam Thailand Rice Convention. 13 – 14 Juli 2009
- Saifullah, Agus. 2008. Rice Policy and Price Stabilization Program in Indonesia: Managing Domestic Price During The Crisis. FAO Workshop on Rice Policy in Asia, 10-12 February 2008, Chiang Mai, Thailand
- Saifullah, Agus. 2009. Ketahanan Pangan, Stabilisasi Harga, dan Kemiskinan. Perum BULOG
- USDA Estimate. 2010. World Rice Trade. Edisi Februari 2010
- USDA Estimate. 2010. World Rice Production, Consumption, and Stocks. Edisi Februari 2010
- USDA. 2010. India : Weekly Highlights and Hot Bites No. 3. Global Agriculture Information Network.
- USDA. 2010. Global Agriculture Information Network (GAIN) Report Edisi Januari 2010

BIODATA PENULIS :

Agus Saifullah dilahirkan di Yogyakarta, 26 Juli 1959 adalah Staf Ahli Perum BULOG. Menyelesaikan S1 Ekonomi Pertanian (1982) di Fakultas Pertanian UGM, Yogyakarta dan S2 (1989) di University of East Anglia, UK. Pernah menjabat sebagai Tenaga Ahli (2007-2009) serta Direktur SDM & Umum Perum BULOG (2003-2007).

Epi Sulandari dilahirkan di Pacitan, 22 Agustus 1971. Menyelesaikan S1-Statistika Fakultas MIPA di Institut Pertanian Bogor pada tahun 1995 dan S2 bidang Ilmu Perencanaan dan Kebijakan Publik Fakultas Ekonomi di Universitas Indonesia pada tahun 2008. Sekarang menjabat sebagai Kepala Subdivisi Pengamatan Harga dan Pasar Divisi Analisa Harga dan Pasar Perum BULOG.