

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Pertanian merupakan salah satu sektor utama di negara ini. Sektor tersebut memiliki peranan yang cukup penting bila dihubungkan dengan masalah penyerapan tenaga kerja, sumbangan yang diberikan terhadap PDB, penyediaan pangan, termasuk di dalamnya peranan terhadap nilai ekspor non migas negara ini. Pada tahun 1984 Indonesia berhasil menjadi negara swasembada pangan, yang berarti bahwa negara ini telah mampu mencukupi konsumsi pangan masyarakat domestik melalui produksi yang dihasilkan oleh negara sendiri.

Sektor pertanian merupakan sektor dominan ketiga terbesar dalam struktur perekonomian Jawa Barat, setelah sektor industri dan perdagangan. Oleh sebab itu pembangunan ekonomi pada sektor pertanian merupakan hal yang sangat penting untuk meningkatkan pendapatan petani dan mensukseskan pemerataan pembangunan pedesaan.

Produk pertanian yang berhasil dikembangkan diantaranya adalah padi, jagung dan tanaman palawija. Semua jenis produk pertanian tersebut memiliki sumbangan masing-masing terhadap PDB. Padi yang kemudian diolah menjadi beras merupakan produk pertanian yang memiliki sumbangan terbesar bagi PDB juga termasuk barang pokok yang dikonsumsi masyarakat Indonesia pada umumnya. Kenaikan sedikit saja pada tingkat harga, akan menimbulkan gejolak yang negatif di mata masyarakat. Tingkat harga memiliki hubungan yang positif

dengan angka penawaran. Pada saat terjadi penurunan tingkat harga maka penawaran akan cenderung mengalami penurunan, begitu pula sebaliknya. Namun, tidak dapat dijamin bahwa kenaikan harga jual suatu produk akan dibarengi dengan kenaikan penawaran akan produk tersebut. Hal ini berlaku bagi beras sebagai barang kebutuhan pokok masyarakat.

Pada saat terjadi kenaikan harga beras belum tentu terjadi pula kenaikan angka produksi. Mungkin saja kenaikan harga beras dipicu oleh kenaikan total pengeluaran/biaya para petani, sehingga untuk menanggulangnya maka harga jual gabah cenderung mengalami peningkatan yang kemudian akan diikuti dengan peningkatan harga jual beras. Sebagai akibatnya, belum tentu terjadi kenaikan produksi padi.

Di Indonesia terdapat 13 daerah sentra produksi beras dimana Provinsi Jawa Barat merupakan sentra produksi terbesar diikuti Jawa Timur, Jawa Tengah, Sulawesi Selatan dan Provinsi lainnya (lihat tabel 1.1). Jawa Barat memiliki lahan yang subur berasal dari endapan vulkanis serta banyaknya aliran sungai menyebabkan sebagian besar luas tanahnya digunakan untuk pertanian. Sehingga bila terjadi penurunan yang signifikan pada produksi padi di Jawa Barat akan sangat membahayakan penyediaan stok padi dalam negeri. Bahkan tidak menutup kemungkinan penyediaan padi dalam negeri akan defisit dan pemerintah perlu untuk melakukan impor pangan, dalam hal ini beras.

Tabel 1.1
Produksi Padi Menurut Provinsi (Ton)
Tahun 2003-2005

Provinsi	2003	2004	2005
Nanggroe Aceh Darussalam	1.547.499	1.552.078	1.388.863
Sumatera Utara	3.403.075	3.418.782	3.423.762
Sumatera Barat	1.823.739	1.875.188	1.907.390
Riau	414.237	454.186	421.364
Jambi	578.346	579.404	579.635
Sumatera Selatan	1.977.345	2.260.794	2.319.395
Bengkulu	413.375	414.741	441.276
Lampung	1.966.293	2.091.996	2.119.658
Kepulauan Bangka Belitung	12.173	18.763	18.727
Kepulauan Riau	-	-	312
Sumatera	12.136.082	12.665.932	12.620.382
DKI Jakarta	7.558	13.465	12.863
Jawa Barat	8.776.889	9.602.302	9.787.217
Jawa Tengah	8.123.839	8.512.555	8.424.096
DI Yogyakarta	652.280	692.998	670.703
Jawa Timur	8.914.998	9.002.025	9.007.265
Banten	1.691.923	1.812.495	1.861.776
Jawa	28.167.484	29.635.840	29.763.920
Bali	793.260	788.360	762.684
Nusa Tenggara Barat	1.422.440	1.466.757	1.367.869
Nusa Tenggara Timur	509.419	552.205	460.084
Bali dan Nusa Tenggara	2.725.119	2.807.322	2.590.637
Kalimantan Barat	1.027.122	1.060.652	1.016.858
Kalimantan Tengah	490.080	590.434	491.088
Kalimantan Selatan	1.410.141	1.519.432	1.598.835
Kalimantan Timur	430.286	486.167	497.969
Kalimantan	3.357.629	3.656.685	3.604.750
Sulawesi Utara	369.930	407.358	432.624
Sulawesi Tengah	738.607	725.725	722.070
Sulawesi Selatan	4.003.079	3.552.835	3.381.543
Sulawesi Tenggara	334.307	322.362	339.847
Gorontalo	156.158	163.094	167.152
Sulawesi Barat	-	-	253.076
Sulawesi	5.602.081	5.171.374	5.296.312
Maluku	31.189	36.148	37.239
Maluku Utara	60.131	51.800	57.934
Papua	57.889	63.367	60.797
Irian Jaya Barat	-	-	24.311
Maluku dan Papua	149.209	151.315	180.281
Luar jawa	23.970.120	24.452.628	24.292.362
Indonesia	52.137.604	54.088.468	54.056.282

Sumber: Statistik Indonesia 2005/2006

Padi merupakan salah satu produk sektor pertanian yang dikonsumsi paling banyak untuk rumah tangga di Jawa Barat dibandingkan dengan hasil sektor pertanian lainnya. Bahkan barang konsumsi terbesar dibandingkan dengan barang-barang dari sektor lainnya. Hal ini dapat dilihat pada tabel berikut:

Tabel 1.2
Persentase Pengeluaran Perkapita Sebulan Untuk Sub Golongan Makanan Menurut Golongan Pengeluaran Perkapita Sebulan (Rupiah)

No.	Jenis Pengeluaran	2004 (%)	2006 (%)	Perubahan (+/-)
1	Padi-padian	10,83	9,11	-1,72
2	Umbi-umbian	0,65	0,51	-0,14
3	Ikan	3,82	3,87	+0,05
4	Daging	3,34	2,81	-0,53
5	Telur dan susu	3,46	3,79	+0,33
6	Sayur-sayuran	3,31	3,12	-0,19
7	Kacang-kacangan	2,34	2,00	-0,34
8	Buah-buahan	2,43	2,05	-0,38
9	Minyak dan lemak	2,22	1,86	-0,36
10	Bahan minuman	2,28	2,02	-0,26
11	Bumbu-bumbuan	1,60	1,42	-0,18
12	Konsumsi lainnya	1,68	2,17	+0,49
13	Makanan dan minuman jadi	8,73	9,55	+0,82
14	Minuman beralkohol	0,04	0,04	0
15	Tembakau/sirih	8,86	7,55	-1,31

Sumber: BPS Provinsi Jawa Barat (diolah)

Dari tabel diatas menunjukkan bahwa padi merupakan konsumsi utama masyarakat Jawa Barat. Oleh sebab itu, masyarakat menghendaki adanya pasokan yang selalu tersedia dengan harga yang stabil, tersedia sepanjang waktu, terdistribusi secara merata dan dengan harga terjangkau. Untuk alasan ini, campur tangan pemerintah untuk menjamin keberadaannya dengan harga yang terjangkau selalu dilakukan. Bulog adalah lembaga pemerintah yang ditugaskan untuk

mengendalikan stabilitas harga dan penyediaan bahan pokok, terutama pada tingkat konsumen.

Menurut **Moehar Daniel (Pengantar Ekonomi Pertanian:2004)**, beberapa masalah di sektor pertanian antara lain: (a) persediaan tanah yang semakin sempit, (b) kebutuhan pangan yang semakin tidak terpenuhi, (c) tingkat pengangguran yang semakin tinggi, dan (d) masalah sosial tentang kepemilikan tanah.

Harga beras melambung sejak awal Desember 2006, petani belum mulai panen, konsumen khawatir dengan harga yang semakin tak terjangkau dan pedagang berupaya untuk menjual dengan harga yang jauh lebih menguntungkan dibanding harga saat membelinya (lihat tabel 1.3).

Tabel 1.3
Perkembangan Harga Beras Di Jawa Barat
Periode Januari 2005 – Desember 2006

Bulan	Tahun			
	2005		2006	
	(Rp/Kg)	%	(Rp/Kg)	%
Januari	3.229	-	4.594	-
Februari	3.248	0,59	4.668	1,61
Maret	3.220	-0,87	4.601	-1,46
April	3.114	-3,40	4.375	-5,17
Mei	3.078	-1,17	4.372	-0,07
Juni	3.225	4,78	4.482	2,52
Juli	3.263	1,18	4.457	-0,56
Agustus	3.270	0,21	4.572	2,58
September	3.246	-0,74	4.528	-0,97
Oktober	3.590	10,60	4.533	0,11
November	3.656	1,84	4.505	0,62
Desember	3.853	5,39	5.200	15,43

Sumber: BPS Provinsi Jawa Barat

Berdasarkan data di atas, terjadinya kenaikan harga beras disebabkan oleh beberapa faktor, antara lain semakin sempitnya lahan pertanian, kebutuhan pangan yang semakin tidak terpenuhi, karena jumlah penduduk semakin bertambah sedangkan produksi tidak banyak mengalami peningkatan. Selain itu, keberadaan Perum Bulog yang merupakan saluran distribusi pangan nasional berpengaruh terhadap harga beras yang ada di pasar.

Menurut **Soekartawi** dalam Seminar dan Lokakarya Nasional tentang 'Peran Persatuan Penggilingan Padi dan Pengusaha Beras Indonesia (PERPADI) dalam Mensukseskan Ketahanan Pangan Nasional' di Unibraw Malang, Maret 2003, menyatakan bahwa isu perberasan nasional sekarang ini, yaitu: (a) Masalah fluktuasi harga, yaitu adanya jurang perbedaan (gap) antara harga dasar pembelian gabah pemerintah dengan harga yang ada di tingkat petani yang berpotensi munculnya fluktuasi harga gabah, (b) Masalah terjadinya impor beras yang bersamaan (atau hampir bersamaan) dengan saat panen raya, (c) Masalah yang berkaitan dengan kebijakan tarif, kredit dan sistem cadangan beras, dan (d) Adanya selundupan beras yang hampir tiap tahun terjadi.

Produksi beras/padi dalam negeri amat penting untuk menghindari tingginya risiko ketidakstabilan harga dan suplai beras dari pasar dunia, disamping terkait erat dengan usaha pengentasan kemiskinan dan pembangunan perdesaan. Masalah fluktuasi harga beras disebabkan oleh adanya fluktuasi musiman yang merupakan fenomena biasa dalam kehidupan ekonomi pertanian. Untuk mengatasi persoalan demikian maka salah satu tujuan utama kebijaksanaan pertanian adalah

mengusahakan stabilisasi harga. Fluktuasi harga yang terlalu besar akan menghambat pembangunan pertanian.

Berdasarkan latar belakang diatas, penulis tertarik untuk menganalisis harga beras melalui penelitian yang berjudul: **“PENGARUH PRODUKSI, IMPOR BERAS DAN KEBIJAKAN HARGA YANG DILAKUKAN PERUM BULOG TERHADAP STABILITAS HARGA BERAS DI JAWA BARAT PERIODE JANUARI 2003 – DESEMBER 2006”**.

1.2 Identifikasi Masalah

Beras mempunyai peran yang strategis dalam memantapkan ketahanan pangan, ketahanan ekonomi, dan ketahanan/stabilitas politik nasional, masyarakat menghendaki adanya pasokan dan harga beras yang stabil, tersedia sepanjang waktu, terdistribusi secara merata dan dengan harga terjangkau. Untuk alasan ini, campur tangan pemerintah untuk menjamin keberadaannya dengan harga yang terjangkau selalu dilakukan.

Harga beras yang ada di pasar masih sangat dipengaruhi oleh keberadaan Perum Bulog yang merupakan saluran distribusi pangan nasional. Produksi beras masih dibawah konsumsi sehingga masih perlu mengimpor beras. Berdasarkan latar belakang masalah di atas, maka penulis merumuskan permasalahan tersebut sebagai berikut:

1. Bagaimana pengaruh produksi terhadap stabilitas harga beras di Jawa Barat periode Januari 2003 – Desember 2006?

2. Bagaimana pengaruh impor beras terhadap stabilitas harga beras di Jawa Barat periode Januari 2003 – Desember 2006?
3. Bagaimana pengaruh kebijakan harga yang dilakukan Perum Bulog terhadap stabilitas harga beras di Jawa Barat periode Januari 2003 – Desember 2006?
4. Bagaimana pengaruh produksi, impor beras dan kebijakan harga yang dilakukan Perum Bulog terhadap stabilitas harga beras di Jawa Barat periode Januari 2003 – Desember 2006?

1.3 Tujuan dan Kegunaan Penelitian

1.3.1 Tujuan Penelitian

Tujuan yang ingin dicapai pada penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui bagaimana pengaruh produksi terhadap stabilitas harga beras di Jawa Barat periode Januari 2003 – Desember 2006.
2. Untuk mengetahui bagaimana pengaruh impor beras terhadap stabilitas harga beras di Jawa Barat periode Januari 2003 – Desember 2006.
3. Untuk mengetahui bagaimana sejauhmana pengaruh kebijakan harga yang dilakukan Perum Bulog terhadap stabilitas harga beras di Jawa Barat periode Januari 2003 – Desember 2006.
4. Untuk mengetahui bagaimana pengaruh produksi, impor beras dan kebijakan harga yang dilakukan Perum Bulog terhadap stabilitas harga beras di Jawa Barat periode Januari 2003 – Desember 2006.

1.3.2 Kegunaan Penelitian

Adapun kegunaan penelitian ini pada dasarnya terbagi dua, yaitu:

1. Kegunaan Akademik (Teoritik)

Dengan adanya penelitian ini diharapkan dapat menambah kedalaman dan keluasan ilmu ekonomi yang berkaitan dengan bahasan yang diteliti mengenai produksi, impor dan kebijakan harga yang ditetapkan oleh Perum Bulog.

2. Kegunaan Praktis (Empirik)

Dengan adanya penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran bagi pemerintah selaku pengambil kebijakan dalam merumuskan dan memutuskan berbagai kebijakan yang berkaitan dengan stabilitas harga beras, serta kepada pihak-pihak yang membutuhkan informasi yang berkaitan dengan masalah yang ada dalam penelitian ini.

1.4 Kerangka Pemikiran

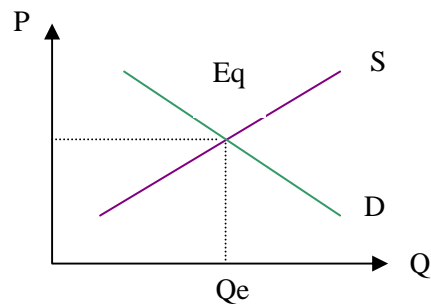
Sektor pertanian tidak saja berperan dalam penyediaan pangan masyarakat, tetapi juga berhubungan langsung dengan kehidupan sosial ekonomi. Sektor pertanian mampu menyerap tenaga kerja yang cukup banyak, juga merupakan produk domestik yang dapat menjadi komoditas ekspor. Sehingga bila terjadi penurunan dalam jumlah produksi akan berdampak kurang baik terhadap pemenuhan konsumsi masyarakat termasuk didalamnya konsumsi masyarakat luar negeri.

Beras mempunyai peran yang strategis dalam memantapkan ketahanan pangan, ketahanan ekonomi, dan ketahanan/stabilitas politik nasional, masyarakat menghendaki adanya pasokan dan harga beras yang stabil, tersedia sepanjang waktu, terdistribusi secara merata dan dengan harga terjangkau.

Harga adalah sejumlah uang yang harus diberikan seseorang untuk memperoleh barang dan jasa. (Abdullah. N.S, 1995:23). Sedangkan menurut Buchari Alma (1992:36) bahwa harga yaitu: “Suatu nilai yang dicapai oleh penjual dan pembeli mengenai suatu barang-barang”. Menurut Samuelson (Makroekonomi:81), harga faktor ditentukan oleh interaksi antara permintaan dan penawaran faktor produksi. Dari pernyataan tersebut dapat diartikan bahwa harga merupakan suatu nilai yang dicapai oleh penjual dan pembeli mengenai suatu barang. Ada 2 hal penting yang menyebabkan sebuah barang memiliki harga yaitu barang yang diperlukan karena memiliki kegunaan dan jumlah barang terbatas, sedangkan kebutuhan tidak terbatas jumlahnya.

Pada umumnya harga suatu barang dan jumlah barang yang diperjualbelikan ditentukan oleh permintaan dan penawaran. Hal tersebut senada dengan pendapat Sadono Sukirno (2000:91), bahwa: “Harga suatu barang yang diperjualbelikan adalah ditentukan dengan melihat keadaan keseimbangan dalam suatu pasar. Keseimbangan pasar tersebut terjadi bila jumlah barang yang ditawarkan sama dengan jumlah barang yang diminta”.

Untuk menjelaskan bagaimana harga dan jumlah barang yang diperjualbelikan ditentukan di pasar yaitu dengan grafik, seperti yang ditunjukkan dalam gambar berikut ini:



Gambar 1.1
Keseimbangan Permintaan dan Penawaran
(Sadono Sukirno, 2002: 94)

Pada gambar diatas, terlihat adanya perpotongan antara kurva permintaan (D) dan kurva penawaran (S) yang ditandai dengan adanya titik E. Keseimbangan terjadi, jika jumlah barang yang ditawarkan sama dengan jumlah barang yang diminta dan tidak ada kekuatan internal yang meyebabkan perubahan. Sekali dicapai keseimbangan ini cenderung untuk tidak berubah. Secara geometris keseimbangan terjadi pada saat kura penawaran berpotongan dengan kurva permintaan pasarnya.

Hukum harga menyatakan, bahwa perubahan penawaran akan menyebabkan berubahnya harga dalam arah yang berlawanan dengan asumsi permintaan tetap. Apabila permintaan tetap kenaikan penawaran akan menyebabkan penurunan harga dan sebaliknya penurunan penawaran akan menyebabkan naiknya harga. Harga beras akan meningkat (naik) apabila tidak diiringi dengan peningkatan produksi.

Menurut **Sofyan Assauri (1980:186)**, produksi adalah segala kegiatan dalam penciptaan dan menambah kegunaan (*utility*) suatu barang atau jasa untuk

kegiatan dimana membutuhkan faktor-faktor produksi dalam ilmu ekonomi berupa tanah, modal, tenaga kerja dan skill.

Menurut **Mubyarto (1991:68)**, fungsi produksi seringkali digunakan untuk menggambarkan hubungan antara hasil produksi (output) dan faktor-faktor produksi (input). Dalam bentuk matematis sederhana fungsi produksi dapat dituliskan sebagai berikut:

$$Y = f(X_1, X_2, X_3, \dots, X_n)$$

Dimana :

Y = hasil produksi fisik

X_1, \dots, X_n = faktor-faktor produksi

Dalam produksi pertanian misalnya produksi padi maka produksi fisik dihasilkan oleh bekerjanya beberapa faktor produksi sekaligus yaitu tanah, modal dan tenaga kerja. Untuk dapat menggambarkan fungsi produksi ini secara jelas dan menganalisa peranan masing-masing faktor produksi maka dari sejumlah faktor-faktor produksi itu salah satu faktor produksi kita anggap variabel (berubah-ubah) sedangkan faktor-faktor produksi lainnya dianggap konstan.

Menurut **Moehar Daniel (Pengantar Ekonomi Pertanian:2004)**, yang dimaksud dengan faktor produksi adalah semua pengorbanan yang diberikan pada tanaman agar tanaman tersebut mampu tumbuh dan menghasilkan dengan baik. Faktor produksi dikenal juga sebagai input, production faktor, atau korbanan produksi. Dalam berbagai pengalaman menunjukkan bahwa faktor produksi lahan, modal untuk membeli bibit, pupuk, obat-obatan, tenaga kerja dan aspek manajemen adalah faktor produksi yang terpenting diantara faktor produksi lain. Hubungan antara faktor produksi (input) dan produksi (output) biasanya disebut

dengan fungsi produksi atau disebut juga dengan *factor relationship*. Harga merupakan salah satu faktor yang sulit dikendalikan. Kebijakan mengenai harga diambil dengan tujuan untuk melindungi petani dan menstabilkan perekonomian. Dasar penetapannya adalah hubungan antara input dengan output dalam proses produksi suatu komoditas.

Apabila produksi beras di dalam negeri tidak mencukupi kebutuhan konsumsi masyarakat, maka pemerintah harus melakukan impor beras guna mencukupi kebutuhan pangan dalam negeri.

Menurut **Dominick Salvatore (Ekonomi Internasional:1997)**, impor adalah sejumlah barang dan jasa yang di produksi oleh negara lain yang kemudian di kirim dan di jual di pasar dalam negeri (pasar domestik). Bilamana suatu negara mengimpor sejenis barang, berarti bahwa di dalam negara tersebut lebih besar daripada penawarannya. Beberapa jumlah barang yang harus di impor adalah sama besarnya dengan selisih permintaan diatas penawarannya.

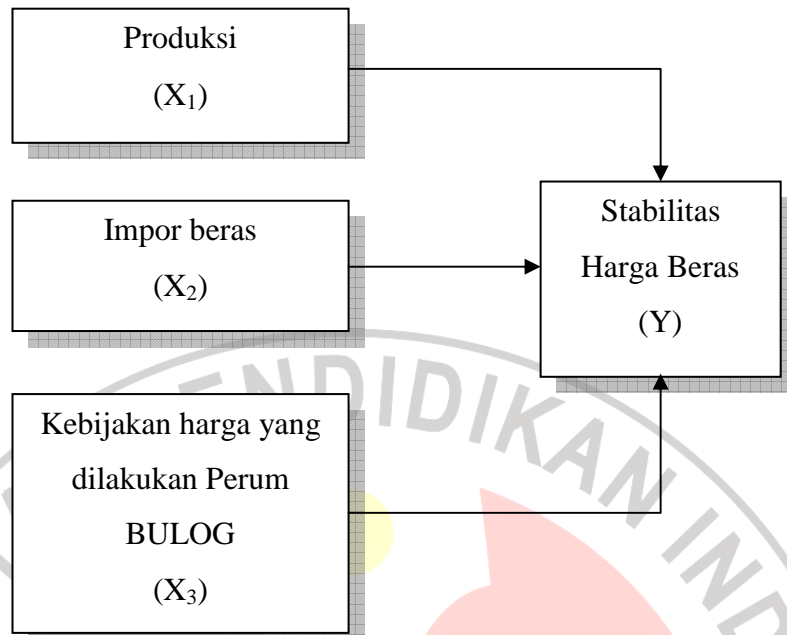
Menurut **Moehar Daniel (2004:107)**, maksud dari kebijaksanaan impor beras adalah untuk:

- a. memenuhi kebutuhan dalam negeri, baik jumlahnya maupun ketetapan diperlukannya komoditi tersebut.
- b. menjaga stabilitas harga pada tahap yang riil, yang tidak merugikan produsen dan tidak memberatkan konsumen.
- c. menjaga ketahanan nasional di bidang pangan, yang maksudnya agar tidak terjadi kekurangan persediaan pangan.

Menurut **Moehar Daniel (2004:106)**, dalam mengatasi permasalahan harga terutama komoditas pangan seperti padi, pemerintah harus menyediakan dana dan stok barang. Manfaat kebijaksanaan harga yang diikuti dengan penyediaan dana dan stok sehingga mekanisme pasar bisa distabilkan. Di Indonesia, fungsi tersebut ditangani oleh Badan Urusan Logistik atau Bulog yang juga mempunyai cabang di daerah (Dolog = Depot Logistik).

Bulog adalah lembaga pemerintah yang dibentuk pada tahun 1967 yang ditugaskan pemerintah untuk mengendalikan stabilitas harga dan penyediaan bahan pokok, terutama pada tingkat konsumen. Peran Bulog tersebut dikembangkan lagi dengan ditambah mengendalikan harga produsen melalui instrumen harga dasar untuk melindungi petani padi. Dalam hal menstabilkan harga beras, Perum Bulog telah berhasil memperkecil perbedaan harga pada waktu panen dengan musim paceklik. Yaitu dengan cara membeli pada waktu panen yang dikenal dengan operasi pasar.

Produksi beras/padi dalam negeri amat penting untuk menghindari tingginya risiko ketidakstabilan harga dan suplai beras dari pasar dunia, disamping terkait erat dengan usaha pengentasan kemiskinan dan pembangunan perdesaan. Harga beras yang ada dipasar masih sangat dipengaruhi oleh keberadaan Perum Bulog yang merupakan saluran distribusi pangan nasional. Produksi beras nasional masih dibawah konsumsi nasional sehingga masih perlu mengimpor beras. Dari pemikiran-pemikiran diatas, maka dapat ditarik suatu benang merah guna dijadikan kerangka berpikir oleh penulis berkaitan dengan faktor-faktor yang dapat mempengaruhi harga beras domestik sebagai berikut:



Gambar 1.2
Kerangka Pemikiran

1.5 Hipotesis

Hipotesis adalah anggapan dasar terhadap suatu masalah. Berdasarkan perumusan masalah di atas, maka rumusan hipotesis dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Produksi, Impor, dan Kebijakan harga berpengaruh terhadap stabilitas harga.
2. Produksi berpengaruh negatif terhadap stabilitas harga.
3. Impor berpengaruh negatif terhadap stabilitas harga.
4. Kebijakan harga berpengaruh negatif terhadap stabilitas harga.