

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **1.1. Latar Belakang Masalah**

Indonesia merupakan negara agraris, yakni salah satu penghasil komoditas pertanian berupa padi. Komoditas padi dikonsumsi dalam bentuk beras menjadi nasi. Beras merupakan bahan pangan utama mayoritas rakyat Indonesia, dan golongan masyarakat berpendapatan rendah membelanjakan lebih kurang sepertiga dari pendapatan mereka untuk membeli beras (Pranolo, 2000:10). Beras menduduki nilai penting dalam mencukupi kebutuhan makanan pokok di Indonesia.

Pangan seperti beras merupakan salah satu kebutuhan dasar manusia yang paling hakiki dan pemenuhan akan kebutuhannya merupakan hak azasi setiap orang. Dengan demikian pangan bagi penduduk harus tersedia setiap saat dimana saja orang membutuhkannya. Menurut Sawit (2000:34), beras masih memegang peranan penting sebagai pangan utama rakyat Indonesia, diperkirakan kontribusinya antara 40% sampai 80% dari kebutuhan kalori masyarakat, beras juga menjadi sumber pendapatan bagi sebagian besar petani kecil di Indonesia, diperkirakan 2/3 (dua pertiga) lahan pertanian dialokasikan untuk tanaman padi. Dengan demikian ketahanan pangan menjadi hal yang sangat penting.

Menurut Puslitbang (2012:49) beras mampu menyuplai ketersediaan pangan pokok di Indonesia sebesar 95% yang mana 5% lainnya dicukupi dengan makanan pengganti lain. Budaya akan mengkonsumsi beras masih sangat tinggi.

Sektor pertanian di Indonesia sangat krusial karena harus memenuhi kebutuhan pangan penduduk yang jumlahnya lebih dari 200 juta jiwa. Dengan memakai data Lembaga Demografi UI (2000) membuat prediksi kebutuhan beras Nasional yang didasarkan pada asumsi : (1) Setiap penduduk mengkonsumsi 144kg/tahun, (2) Seluruh penduduk mengkonsumsi beras dan (3) Indonesia tetap dengan luasan wilayah dan penduduk yang relatif tidak sama.

Adapun prediksi kebutuhan beras Nasional penduduk Indonesia dari tahun 1971-2091 dapat dilihat sebagai berikut :

**Tabel 1.1.** Prediksi Kebutuhan Beras Nasional Tahun 1971-2091

Tahun	Jumlah Penduduk (Juta Jiwa)	Kebutuhan (Juta Ton)
1971	120	17.280
1981	151	21.774
1991	186	26.784
2001	218	35.280
2011	245	39.168
2021	272	42.768
2031	297	45.072
2041	313	45.072
2051	322	46.368
2061	325	46.800
2071	325	46.800
2081	325	46.800
2091	326	46.944

Sumber : Lembaga Demografi Universitas Indonesia

Dari tabel diatas dapat dilihat bahwa kebutuhan beras untuk penduduk Indonesia sangat besar. Semakin lama kebutuhan beras Nasional semakin meningkat sering dengan meningkatnya jumlah penduduk. Dapat dilihat pada tahun 1971 kebutuhan beras hanya 17.280 juta ton untuk 120 juta penduduk. Tetapi pada tahun 2001 kebutuhan meningkat menjadi 35.280 juta ton untuk 218 juta penduduk. Prediksi Lembaga Demografi untuk tahun 2021 sampai 2091

kebutuhan beras untuk penduduk Indonesia terus mengalami peningkatan sebesar 46.944 juta ton.

Beras menjadi tetap dominan disebabkan beras lebih baik sebagai sumber energi maupun nutrisi dibandingkan dengan jenis makanan pokok lainnya. Selain itu, beras juga menjadi sumber protein utama yaitu mencapai 40 persen (Surono, 2001:34).

Swasembada beras di Indonesia pernah terjadi pada masa kepemimpinan Bapak Presiden Soeharto. Swasembada beras terjadi pada tahun 1969 dan berakhir pada tahun 1984. Pemerintah pada masa itu berupaya meningkatkan produksi beras melalui pengenalan benih IR dan lokal yang sangat responsif terhadap pupuk kimia dan untuk mendukung upaya tersebut maka pemerintah memberikan kemudahan atau insentif kepada petani agar dapat menerapkan teknologi tersebut. Dukungan yang diberikan pemerintah antara lain adalah memberikan subsidi *input*, investasi pada irigasi dan kelembagaan sampai di tingkat petani. Kenyataan ini menunjukkan bahwa upaya yang dilakukan tersebut memberikan hasil dengan tercapainya tingkat swasembada beras pada tahun 1984 dan membawa Indonesia menjadi *net exporting country* (Suryana, 2001:87).

Keberhasilan Indonesia dalam swasembada pangan yakni pada komoditas beras tidak selalu diikuti dengan pengurangan masyarakat yang rawan pangan. Oleh karena itu fokus ketahanan pangan yang menjadi prioritas di Indonesia saat ini tidak semata-mata dari aspek penyediaan pangan melalui usaha swasembada pangan, namun yang lebih penting adalah mewujudkan ketahanan

pangan rumah tangga untuk mengurangi masyarakat yang rawan pangan (Hanani, 2012:1).

Namun ironisnya setelah swasembada beras berakhir, Indonesia justru gencar mengimpor beras dari negara-negara lain seperti Cina, Thailand, dan Vietnam yang mana beberapa negara tersebut pernah belajar usaha tani beras di Indonesia. Permasalahan lain saat ini jumlah produksi beras tidak lagi bisa sesuai yang diharapkan. Beras juga dikatakan sebagai komoditas yang bersifat inelastis, yang mana jumlah permintaan semakin tinggi sedangkan jumlah yang ditawarkan tidak bisa meningkat, justru cenderung menurun (Kumalasari dkk, 2013:49).

Hal ini semakin diperparah lagi dengan terjadinya krisis 1997-1998 yaitu dengan larangan monopoli impor oleh Bulog dan diizinkan pihak swasta untuk impor beras. Pada periode ini ternyata impor beras mencapai jumlah fantastik yaitu mencapai 5,8 juta ton sehingga berdampak pada rendahnya harga beras di pasar internasional pada saat itu.

Pada tahun 1998 inilah Indonesia mengalami krisis beras yang paling parah. Harga beras dipasaran semakin meningkat disatu pihak, sedangkan dipihak lain pendapatan riil masyarakat semakin berkurang dan jumlah orang miskin terus bertambah karena krisis moneter dan ekonomi yang berlangsung sejak pertengahan tahun 1997, sehingga sebagian besar masyarakat sulit menjangkau beras yang tersedia dipasar dan harganya tidak stabil. Harga pasar yang pada Juli 1998 mencapai sekitar Rp 2.200,- per kg atau 2,2 kali lipat dari harga pertengahan tahun 1997.

Setelah tahun 2000, jumlah impor beras Indonesia mengalami tren penurunan. Selama tahun 2003-2006 tingkat impor beras Indonesia menurun dengan rata-rata 33,6 persen per tahun. Hal tersebut merupakan kondisi yang cukup mengembirakan karena terdapat kecenderungan bahwa ketergantungan Indonesia terhadap beras impor mulai berkurang.

Permasalahan yang menyangkut tentang beras saat ini merupakan permasalahan yang sangat kompleks terutama sejak pemerintah menaikkan harga bahan bakar minyak, yang berdampak pada naiknya harga sejumlah komoditi termasuk beras, sementara daya beli masyarakat khususnya masyarakat berpenghasilan rendah yang merupakan mayoritas rakyat Indonesia menurun drastis. Peranan pemerintah dengan lembaga penyanggah seperti Bulog/Dolog, sebenarnya bertujuan untuk memantau, menjaga dan menstabilkan harga dan pasokan beras dipasar ternyata belum mampu berperan secara signifikan sejak berubahnya status Bulog dari lembaga pemerintah non departemen menjadi perusahaan umum. Dalam hal ini salah satu fasilitas yang selama ini dinikmati oleh Bulog dicabut, yaitu Bulog tidak lagi memperoleh dana murah berupa kredit likuidasi Bank Indonesia untuk menjalankan tugasnya tetapi harus menggunakan dana mahal berupa kredit komersial. Padahal selama ini dana yang dibutuhkan oleh Bulog untuk melakukan pengelolaan cadangan beras adalah sangat besar.

Dari kondisi tersebut dapat disimpulkan bahwa Indonesia masih sering dikategorikan sebagai negara berketahanan pangan rendah, dalam artian rentan terhadap gejolak sosial dan kenaikan harga pangan global. Dalam keadaan harus melakukan impor, jumlah impor beras Indonesia berkisar antara lima hingga

sepuluh persen dari total kebutuhan beras Nasional. Dana yang besar diperlukan untuk membiayai penyediaan beras impor, dimana setiap tahunnya jumlah permintaan beras dalam negeri atau lokal terus meningkat seiring dengan meningkatnya jumlah penduduk.

Seiring dengan pertambahan penduduk Indonesia yang semakin bertambah pada beberapa tahun terakhir ini menyebabkan kebutuhan akan pangan juga meningkat. Persoalan utama yang dihadapi oleh pemerintah Indonesia yaitu masih banyaknya kebutuhan akan beras untuk kebutuhan dalam negeri yang harus didatangkan dari luar Negeri. Impor beras dalam jumlah yang sangat banyak terutama beras yang dikonsumsi oleh kalangan menengah ke bawah menyebabkan keambrokan produksi beras dalam negeri karena harga beras luar negeri lebih murah dibandingkan dengan harga beras dalam negeri (Suryadi, 2008:43).

Provinsi Sumatera Utara memiliki sumber daya alam yang cukup potensial, bila dilihat dari kondisi perekonomian sektor pertanian mempunyai peranan yang sangat strategis dalam menunjang pembangunan ekonomi daerah ini. Pemerintah telah menetapkan bahwa Sumatera Utara sebagai salah satu provinsi lumbung berasnya Indonesia dari 14 provinsi sentra produksi padi yang diharapkan akan mampu untuk meningkatkan produksi pertaniannya.

Pengeluaran rata-rata sebulan penduduk Sumatera Utara untuk tahun 2012 sebesar Rp 599.060,- seperti yang disajikan pada tabel 1.2, dimana pengeluaran untuk konsumsi beras perkapita sebesar Rp 67.523,- atau sebesar 11,27%, pengeluaran untuk makanan selain beras sebesar Rp 276.944,- atau

sebesar 46,23% dan pengeluaran untuk konsumsi bukan makanan sebesar Rp 254.593,- atau 42,50%.

**Tabel 1.2.** Pengeluaran Rata-rata Perkapita Sebulan Untuk Beras, Makanan Selain Beras, dan Bukan Makanan di Sumatera Utara 2009-2012

JENIS PENGELUARAN	Tahun							
	2009		2010		2011		2012	
	Rp	%	Rp	%	Rp	%	Rp	%
A. MAKANAN								
1. Beras	49.073	11,35	52.997	10,61	61.575	10,91	67.523	11,27
2. Bukan Beras	187.844	43,44	214.183	42,86	254.768	45,12	276.944	46,23
B. NON MAKANAN	195.472	45,21	232.514	46,53	248.222	45,37	254.593	42,50
JUMLAH	432.389	100	499.694	100	564.565	101,4	599.060	100

Sumber : BPS Sumatera Utara dalam angka 2009-2012

Jika dilihat dari Perkembangan harga dan konsumsi beras perkapita di Provinsi Sumatera Utara setiap tahunnya menagalmi kenaikan. Seperti yang disajikan pada tabel 1.3, pada tahun 2002 harga beras dipasaran berkisar Rp 3.833,21 per kg dengan tingkat konsumsi perkapita 151.7 kg/thn, hingga pada tahun 2011 harga beras dipasaran mengalami kenaikan dari tahun 2006-2011 menjadi kisaran Rp 8.230,95 per kg dengan tingkat konsumsi perkapita sebesar 110,87 kg/thn.

**Tabel 1.3.** Perkembangan Harga Beras, dan Konsumsi Beras Perkapita Provinsi Sumatera Utara Tahun 2002-2011

Tahun	Harga Beras (Rp/Kg)	Konsumsi Perkapita (Kg/Thn)
2002	3.833,21	151.7
2003	3.817,91	151.6
2004	3.539,10	151.8
2005	3.878,42	152.0
2006	5.191,56	151.9
2007	5.752,25	114,23
2008	5.669,84	114,07
2009	6.453,35	109,04
2010	6.838,00	108,46
2011	8.230,95	110,87

Sumber : BPS, Sumatera Utara dalam angka 2002-2011

Ada kecenderungan kuat bahwa di sektor pertanian selalu dituntut menyediakan beras dengan harga murah untuk mengamankan variabel makro (inflasi, pertumbuhan ekonomi dan keseimbangan pasar). Sektor pertanian juga dituntut mendukung sektor industri dengan menyediakan beras murah bagi para pekerja kota. Perlakuan ini tak lepas dari posisi strategis beras, saat ini 96 persen penduduk negeri ini bergantung pada beras (Khudori, 2006:57).

**Tabel 1.4.** Harga pasar, Harga dasar dan Harga atap beras tahun 2008-2012

Tahun	Harga Pasar (Rp/Kg)	Harga Dasar (Rp/Kg)	Harga Atap (Rp/Kg)
2008	5.669,84	2.240	4.300
2009	6.453,35	2.400	4.600
2010	6.838,00	2.640	5.060
2011	8.230,95	2.640	5.060
2012	10.048,37	3.300	6.600

Sumber : Bulog Sumatera Utara 2008-2012

Kaitan permasalahan ketahanan pangan ini khususnya Provinsi Sumatera Utara adalah bagaimana kondisi permintaan beras di Provinsi Sumatera Utara sebenarnya. Menurut Papas dan Mark Hirshey (1995:99), menyatakan bahwa permintaan merupakan sejumlah barang atau jasa yang dibeli oleh konsumen selama periode tertentu berdasarkan situasi dan kondisi tertentu. Adapun faktor yang mempengaruhi permintaan adalah harga barang itu sendiri, harga barang substitusi, harga barang komplementer, pendapatan konsumen dan lain-lain.

Namun, mengingat beras merupakan kebutuhan yang sangat pokok dan banyak barang komplementernya, maka faktor yang dianalisis dalam permintaan beras adalah harga beras, harga tepung terigu sebagai barang substitusi, jumlah penduduk, dan pendapatan perkapita di Provinsi Sumatera Utara.

Tepung terigu merupakan barang substitusi terdekat dari beras. Hal ini didasarkan pada gemarnya masyarakat mengkonsumsi makanan seperti mie dan roti yang dibuat dari adonan tepung terigu yang berbahan dasar gandum. Mie dan roti merupakan makanan yang kerap kali mampu menggantikan posisi nasi dalam perut masyarakat. Naiknya beras tentunya diduga akan mempengaruhi naiknya permintaan barang substitusi lainnya seperti tepung terigu dan juga sebaliknya. Turunnya harga tepung terigu diduga akan meningkatkan permintaan terhadap beras di Provinsi Sumut.

**Tabel 1.5.** Perkembangan Harga Tepung Terigu Provinsi Sumatera Utara Tahun 2002-2011

Tahun	Harga Tepung Terigu (Rp/Kg)
2002	3.251,57
2003	3.811,57
2004	3.548,50
2005	4.134,13
2006	4.460,94
2007	4.727,20
2008	6.856,96
2009	7.657,00
2010	12.300,00
2011	12.871,95

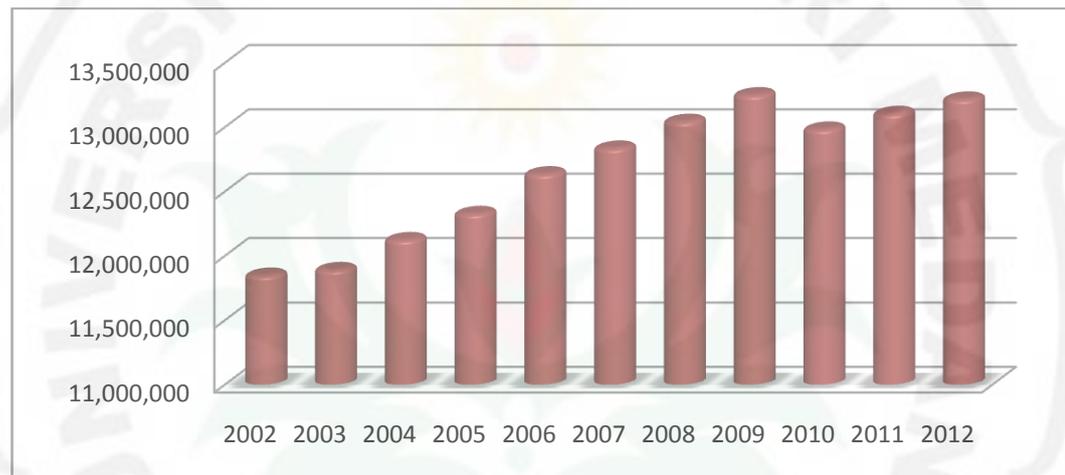
Sumber : BPS, Sumatera Utara dalam angka 2002-2011

Jika ditinjau dari segi harga barang substitusi yakni harga tepung terigu, pada tabel 1.5, diketahui bahwa harga tepung terigu cukup berfluktuasi disetiap tahunnya untuk tahun 2002 harga tepung terigu Rp 3.251,57,- sampai di tahun 2011 harga tepung terigu berkisar Rp 12.871,95,-. Tepung terigu yang diolah menjadi roti dan mie merupakan barang substitusi dari beras.

Permintaan akan beras juga meningkat seiring dengan kenaikan laju pertumbuhan penduduk yang setiap tahun berdasarkan data BPS juga mengalami peningkatan. Keterkaitan ini tentu saja karena beras adalah makanan pokok

penduduk di Sumatera Utara. Sehingga ketika penduduk Sumatera Utara mengalami peningkatan secara langsung permintaan beras juga akan turut meningkat.

**Gambar 1.1.** Perkembangan Penduduk Sumatera Utara Tahun 2002-2012

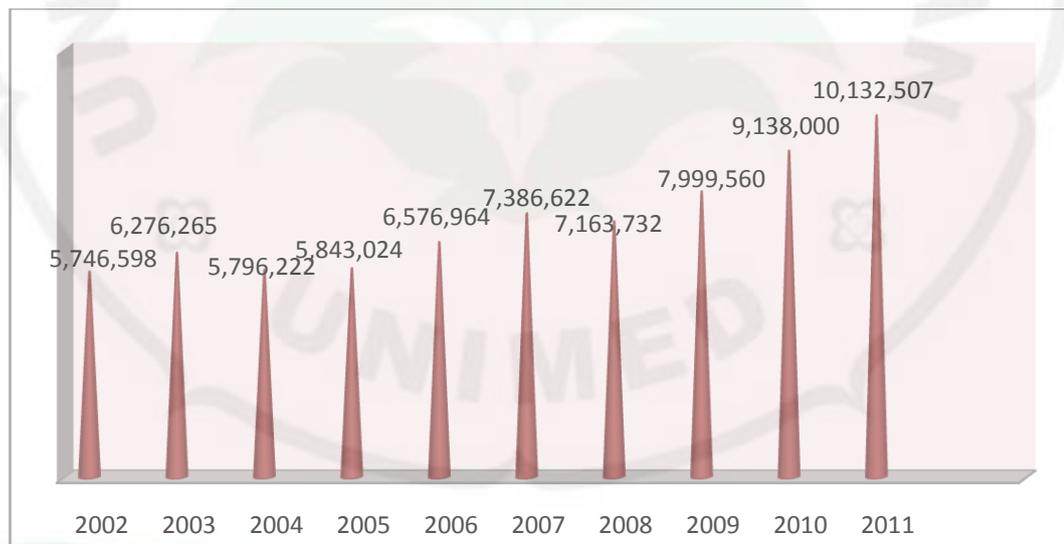


Sumber : BPS, Sumatera Utara dalam angka 2002-2012

Gambar 1.1 menunjukkan bahwa pertumbuhan penduduk yang terus meningkat dari tahun 2002 sampai 2009. Dimana pada tahun 2002 jumlah penduduk Sumatera Utara mencapai 11.847 juta jiwa, meningkat sampai di tahun 2009 sebesar 13.248 juta jiwa, tahun 2010 terjadi penurunan jumlah penduduk sebesar 12.982 juta jiwa yang disebabkan karena menurunnya penduduk miskin dan timbullah kesejahteraan penduduk dan terjadinya penekanan kepada masyarakat untuk menjalani keluarga berencana hanya cukup dua anak yang ditanggung pemerintah, ditahun 2011 terjadi peningkatan kembali jumlah penduduk Sumatera Utara menjadi 13.103 juta jiwa dan tahun 2012 berdasarkan hasil sensus penduduk, jumlah penduduk Sumatera Utara mencapai 13.215 juta jiwa.

Selain Pengaruh harga beras, harga barang substitusi dimana barang substitusi yang dimaksud adalah harga tepung terigu, jumlah penduduk, ada faktor lain yang mempengaruhi permintaan beras sebagai makanan pokok penduduk yaitu pendapatan perkapita masyarakat Sumatera Utara.

Pendapatan konsumen yang dalam hal ini diukur melalui besaran pendapatan perkapita masyarakat Provinsi Sumatera Utara. Berdasarkan data pada gambar 1.2, tersebut diketahui bahwa pendapatan perkapita cukup berfluktuasi. Pada tahun 2002 Rp 5.746.598 milyar sehingga pada tahun 2011 pendapatan perkapita masyarakat Sumatera Utara sebesar Rp 10.132.507 milyar.



Sumber : BPS, Sumatera Utara dalam angka 2002-2011

**Gambar 1.2.** Pendapatan Perkapita Masyarakat Provinsi Sumatera Utara Tahun 2002-2011

Berdasarkan uraian diatas, maka untuk mengetahui hubungan masing – masing variabel tersebut dengan permintaan beras maka penulis tertarik melakukan suatu penelitian dalam bentuk tesis dengan judul : **“Analisis Faktor –**

## **Faktor Yang Mempengaruhi Permintaan Beras di Provinsi Sumatera Utara”.**

### **1.2. Rumusan Masalah**

Bertitik tolak dari latar belakang masalah yang telah diuraikan diatas maka yang menjadi rumusan masalah dalam penelitian ini adalah bagaimana pengaruh harga beras, harga tepung terigu, jumlah penduduk, dan pendapatan perkapita terhadap permintaan beras di Provinsi Sumatera Utara ?

### **1.3. Tujuan Penelitian**

Adapun tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui pengaruh harga beras, harga tepung terigu, jumlah penduduk, dan pendapatan perkapita terhadap permintaan beras di Provinsi Sumatera Utara.

### **1.4. Manfaat Penelitian**

Secara garis besar, beberapa manfaat yang diharapkan dari hasil penelitian tentang harga beras, harga tepung terigu, jumlah penduduk, dan pendapatan perkapita terhadap permintaan beras di Provinsi Sumatera Utara yaitu

:

1. Sebagai bahan pertimbangan oleh para pengambil keputusan dalam kegiatan perberasan di Provinsi Sumatera Utara.
2. Memberi masukan bagi pihak-pihak yang membutuhkan, baik untuk kepentingan akademis maupun non akademis.
3. Sebagai referensi yang dapat digunakan oleh peneliti yang berkaitan dengan penelitian ini dimasa yang akan datang.