

## BAB II

### TINJAUAN PUSTAKA

#### A. Kebijakan Pemerintah tentang Perberasan

Peran pemerintah terhadap sistem usahatani, dan sistem pemasaran beras karena beras merupakan bahan pangan pokok sebagian besar masyarakat Indonesia. Peran pemerintah dalam mengatur perberasa di Indonesia diwujudkan dalam berbagai kebijakan. Beberapa kebijakan perberasan di Indonesia adalah pengenaan tarif impor sebesar Rp.450/kg; pemberian subsidi pupuk; pemberian subsidi kredit; pemberian subsidi benih; kebijakan harga pembelian pemerintah; perluasan areal; pemanfaatan teknologi produktivitas tinggi; investasi publik pembangunan sarana dan prasarana irigasi; penyuluhan intensif; dan pembinaan kelompok tani (Suswono, 2007). Sementara beberapa kebijakan pemerintah dalam hal perdagangan dan pemasaran beras antara lain : (1) Mendirikan BULOG, suatu lembaga parastatal pemasran pangan sejak 1967. (2) Kombinasi dari kebijakan buffer stock, disertai kebijakan impor-ekspor sebagai kompleme. (3) Rentang harga yang wajar untuk memacu partisipasi sektor swasta. (4) BULOG sebagai penjual dan pembeli terakhir (Alimoeso, 2010)

Dalam upaya mewujudkan stabilitas harga gabah dan beras, salah satu instrumen kebijakan harga yang diterapkan pemerintah adalah kebijakan harga dasar dan harga maksimum. Harga dasar ditujukan untuk melindungi petani sebagai produsen dari jatuhnya harga gabah saat panen raya,

sedangkan harga maksimum ditujukan untuk melindungi konsumen terutama dari lonjakan harga saat musim paceklik. Konsep harga dasar selanjutnya disesuaikan menjadi harga dasar pembelian pemerintah (HDPP) per 1 Januari 2002 dan kemudian menjadi Harga Pembelian Pemerintah (HPP) pada tahun 2005 (Maulana, 2012). Konsep harga maksimum kemudian dituangkan dalam kebijakan Harga Eceran Tertinggi (HET) yang tercantum dalam Peraturan Menteri Perdagangan No. 57/MDAG/PER/8/2017 tentang Penetapan Harga Eceran Tertinggi Beras.

Esensi dari penerapan HPP adalah untuk memberikan insentif bagi petani padi dengan cara memberikan jaminan harga di atas harga keseimbangan, terutama pada saat panen raya. Melalui kebijakan HPP pemerintah mengharapkan produksi padi dapat ditingkatkan untuk memenuhi kebutuhan pasokan dalam negeri, terciptanya stabilitas harga gabah dan beras di pasaran, serta meningkatkan pendapatan petani padi. Kebijakan penetapan HPP gabah yang dilakukan selama ini berdasarkan kadar air dan kadar hampa, sedangkan HPP beras adalah kadar air dan butir patah beras (Maulana, 2012).

## **B. BULOG**

Pada era orde baru, BULOG didirikan sebagai suatu lembaga yang mengurus perbesaran di Indonesia, yang secara eksplisit ditujukan sebagai stabilisator harga beras dan secara tidak langsung juga untuk mendukung revolusi hijau pemerintah dalam rangka mencukupi kebutuhan pangan pokok khususnya beras. Dalam perkembangannya tugas BULOG bertambah yakni

mengurusi pula komoditi pangan non beras, yang di tetapkan melalui Keppres no.39 tahun 1978 yang kemudian menempatkan BULOG sebagai Lembaga Pemerintah Non Departemen (LPND) berada di bawah dan bertanggung jawab langsung kepada presiden.

Pada era reformasi, peran BULOG diminimalkan yang dapat dilihat dari beberapa fenomena sebagai berikut : (1) BULOG tidak lagi diberi hak monopoli impor dan tarif impor ditetapkan nol persen, (2) penghapusan fasilitas pemberian Kredit Likuiditas Bank Indonesia (KLBI) untuk membeli excess supply, akibatnya kemampuan BULOG menyerap kelebihan produksi petani tidak seefektif tatkala fasilitas KLBI masih dimiliki BULOG, (3) BULOG tidak lagi mempunyai segmentasi pasar yang jelas sejak kebijakan pemerintah menetapkan bahwa beras Pegawai Negeri Sipil dan TNI-POLRI tidak lagi disediakan oleh BULOG. Hal ini memperkuat keengganan BULOG untuk membeli gabah petani yang berimplikasi lanjut tidak efektifnya peran BULOG sebagai lembaga stabilisasi harga gabah dan beras, (4) selanjutnya BULOG ditempatkan sebagai lembaga logistik dengan misi ganda yakni misi public (Public Service Obligation) yakni menyediakan beras miskin dan stabilisasi harga dan misi komersil mencari keuntungan. Hal ini terjadi sejak terbitnya Peraturan Pemerintah no.7 tahun 2003 yang mana status BULOG dari LPND menjadi Perusahaan Umum.

Pada era pembangunan pertanian sebagai “revitalisasi pertanian” mencoba mengoreksi sejumlah kebijakan *laissez faire* dalam manajemen pangan Indonesia. Beberapa koreksi penting yang perlu digaris bawahi adalah

(1) pemberian subsidi input-input penting ke petani, bukan hanya pupuk tetapi juga benih, subsidi bunga kredit dan penyuluhan. (2) memberikan kembali wewenang monopoli impor kepada BULOG. Terlihat bahwa negara mengambil langkah-langkah aktif untuk memproteksi produsen agar tetap dalam kondisi prima untuk memproduksi dan melindungi konsumen agar bisa memiliki akses pangan yang baik (Suswono, 2007).

Saat ini pada era Jokowi, dalam Perpres Republik Indonesia Nomor 48 Tahun 2016 ini Jokowi memberikan tugas dan tanggung jawab baru kepada Bulog. Perpres ini juga menegaskan bahwa pengadaan pangan oleh Perum Bulog diutamakan melalui pengadaan pangan dalam negeri. Dalam hal pengadaan pangan dalam negeri, jika tidak mencukupi, dapat dilakukan pengadaan pangan dari stok operasional Perum Bulog maupun dari luar negeri dengan tetap menjaga kepentingan produsen dan konsumen dalam negeri.

BULOG sebagai suatu lembaga yang mengurus kepentingan publik mempunyai tugas pelayanan publik sebagai berikut (Aliemoeso, 2010) : (1) menjaga harga di tingkat petani dengan Harga Pembelian Pemerintah (HPP). (2) menjaga kecukupan stok untuk kegiatan operasional rutin. (3) mengelola Cadangan Veras Pemerintah (CBP) untuk keadaan darurat dan program stabilitas harga. (4) mengelola penyebaran stok di seluruh negeri. (5) mengelola pendistribusian Raskin ke rumah tangga sasaran (RTS).

### C. Beras (*Oriza sp*)

Beras adalah tanaman sereal yang paling penting dan makanan pokok lebih dari setengah populasi dunia. Ini menyediakan 20% dari pasokan energi makanan di dunia. Sebagai sumber utama makanan berkarbohidrat, beras memainkan peran penting dalam penyediaan energi dan nutrisi (FAO, 2004).

Beras merupakan makanan sumber energi yang memiliki kandungan karbohidrat tinggi namun proteinnya rendah. Kandungan gizi beras per 100 gram bahan adalah 360 kkal energi, 6,6 gr protein, 0,58 gr lemak, dan 79,34 gr karbohidrat. Beras putih merupakan bahan makanan pokok sebagian besar masyarakat Indonesia. Penelitian menunjukkan bahwa peningkatan konsumsi beras putih berkaitan dengan peningkatan resiko diabetes tipe 2. Jenis beras orisinil Indonesia yang dapat dinikmati oleh masyarakat yaitu beras pandan wangi, IR 64 atau beras setra ramos, rojolele, IR 42, IR 36, ciherang, taj mahal, martapura, cisokan, margasari, logawa, beras merah (Larasati, 2013). Namun jenis beras yang banyak beredar di Indonesia yaitu pandan wangi, rojolele, IR 64, IR 42, dan beras merah.

Beras terdiri dari beberapa komponen yang meliputi karbohidrat, protein, lemak, vitamin, mineral dan komponen lainnya. Besar masing-masing komponen dipengaruhi oleh varietas, lingkungan budidaya dan metode analisa yang dilakukan. (Kusmiadi, 2004)

### D. Ketersediaan Beras

Sistem perberasaan nasional terdiri atas beberapa sub-sistem antara lain sub-sistem produksi atau pasokan, distribusi, konsumsi atau permintaan,

tataniaga dan harga. Masing-masing sub-sistem terdiri atas elemen atau unsur-unsur yang lebih spesifik dan sangat dipengaruhi oleh perkembangan waktu, sehingga sistem perberasan nasional bersifat dinamis. Sistem perberasan nasional juga bersifat lintas sektoral karena meliputi berbagai institusi yang terkait, seperti sub-sistem permintaan beras terkait dengan masalah kependudukan dan tingkat pendapatan masyarakat, sedangkan sub-sistem produksi terkait dengan masalah luas lahan dan budidaya pertanian (Irawan, 2005).

Cadangan (stok) pangan terutama beras merupakan komponen yang sangat penting dalam penyediaan pangan, karena dapat difungsikan sebagai stabilisator pasokan pangan pada saat produksi atau pasokan tidak mencukupi. Informasi mengenai stok beras ini sangat penting untuk mengetahui situasi ketahanan pangan baik di tingkat rumah tangga, kabupaten, wilayah maupun nasional (Pudjaji dan Harisno, 2007).

Stok adalah sejumlah bahan makanan yang disimpan atau dikuasai oleh pemerintah atau swasta yang ada di pabrik, gudang, depo, lumbung petani/rumah tangga dan pasar/pedagang, yang dimaksud sebagai cadangan dan akan digunakan apabila sewaktu-waktu diperlukan (BPS, 2003 dalam Pudjaji dan Harisno, 2007).

Dalam pemenuhan ketersediaan beras, impor menjadi di perhitungkan jika produksi domestik tidak dapat memenuhi kebutuhan konsumsi masyarakat. Menurut undang-undang kepabeanan impor merupakan kegiatan atau aktivitas memasukkan barang dari luar wilayah

pabean Indonesia (luar negeri) ke dalam wilayah pabean Indonesia. Tambunan (2008) menyatakan bahwa pada prinsipnya, impor suatu produk terjadi karena tiga alasan : pertama, produksi dalam negeri terbatas sedangkan permintaan domestik tinggi (kelebihan permintaan di pasar domestik). Jadi impor hanya sebagai pelengkap. Keterbatasan produksi dalam negeri tersebut biasanya terjadi karena dua hal, yakni (a) kapasitas produksi memang terbatas (titik optimum dalam skala-skala ekonomis sudah tercapai), misalnya untuk kasus pertanian, lahan yang tersedia terbatas karena negaranya memang kecil; atau (b) pemakaian kapasitas terpasang masih dibawah 100 (seratus) persen karena berbagai penyebab, antara lain karena keterbatasan dana atau kurangnya tenaga kerja. Kedua, impor lebih murah dibandingkan dengan harga dari produk sendiri, yang dikarenakan berbagai faktor seperti ekonomi biaya tinggi atau tingkat efisiensi yang rendah dalam produksi dalam negeri, atau kualitas produk impor lebih baik dengan harga yang relatif sama. Ketiga, dilihat dari sisi neraca perdagangan (atau neraca pembayaran), impor lebih menguntungkan karena produksi dalam negeri bisa untuk ekspor dengan asumsi harga ekspor di pasar luar negeri lebih tinggi dari pada harga impor yang harus dibayar.

Menurut Widati (2011) ketersediaan beras merupakan jumlah beras yang dapat disediakan atau tersedia untuk memenuhi kebutuhan konsumsi beras per kapita penduduk dari tahun ke tahun. Dimana ketersediaan beras terdiri dari produksi beras domestik, cadangan (stok) ditambah dengan impor setelah dikurangi ekspor (jika dilakukan ekspor). Analisa ketersediaan beras

ini sangat penting dilakukan untuk melihat apakah terjadi surplus ataukah defisit beras di suatu daerah, mengingat beras masih merupakan pangan utama bagi hampir seluruh masyarakat Indonesia. Dengan diketahuinya surplus atau defisit beras, maka antisipasi untuk ketahanan pangan dapat dilakukan sejak awal. Selain itu analisis ketersediaan pangan (beras) di suatu wilayah secara tidak langsung berguna untuk melihat kemandirian pangan beras.

#### **E. Preferensi Konsumen**

Preferensi konsumen didefinisikan sebagai selera subjektif (individu), yang diukur dengan utilitas, dari berbagai barang (Indarto, 2011). Berbagai atribut seperti kualitas, harga, promosi dan kemasan yang melekat pada produk dapat mempengaruhi preferensi konsumen terhadap pemilihan produk tersebut.

Preferensi konsumen merupakan suatu sikap konsumen terhadap satu pilihan merek produk yang terbentuk melalui evaluasi atas berbagai macam merek dalam berbagai pilihan yang tersedia (Kotler dan Keller, 2009). Sedangkan menurut Frank (2011), preferensi adalah proses merengking seluruh hal yang dapat dikonsumsi dengan tujuan memperoleh preferensi atas suatu produk maupun jasa. Menurut Kotler dan Keller (2007), ada beberapa tahap yang akan dilalui oleh konsumen sehingga menggambarkan rasa kepuasannya terhadap suatu produk.

Menurut Schiffman dan Kanuk (2000), sifat stimulus konsumen meliputi banyak variabel yang akan mempengaruhi persepsi konsumen,

seperti keadaan produk, ciri fisiknya, rancangan kemasan, merk, iklan cetak dan iklan tv. Diskriminasi stimulus adalah kemampuan konsumen untuk melakukan pembedaan diantara stimuli yang serupa merupakan dasar bagi strategi pengaturan posisi yang berusaha mengembangkan citra yang khas produk tertentu kedalam pikiran konsumen. Menurut Schiffman dan Kanuk (2000), pengkondisian berarti seperti respon terhadap situasi yang terjadi melalui pemaparan yang berulang-ulang.

Kotler (2005) menyatakan bahwa preferensi konsumen adalah derajat suka atau tidak suka seseorang terhadap suatu jenis produk. Preferensi terhadap produk pangan merupakan gambaran atas sikap seseorang terhadap pangan dan seseorang dapat melakukan pilihan dari produk yang ada sedikitnya dua jenis pangan yang berbeda.

Menurut Kotler (2000), ada tiga komponen preferensi yang mempengaruhi konsumen pangan dimana semua komponen tersebut saling mempengaruhi dan berkaitan satu sama lain yaitu:

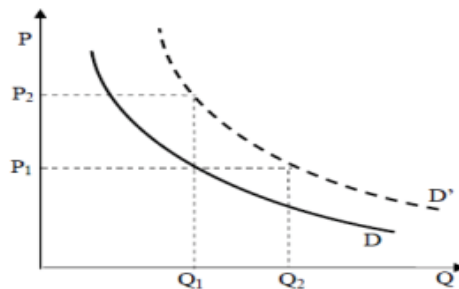
1. Karakteristik individu meliputi: usia, jenis kelamin, pendidikan, pendapatan dan pengetahuan gizi.
2. Karakteristik produk meliputi rasa, warna, aroma, kemasan dan tekstur.
3. Karakteristik lingkungan meliputi jumlah keluarga, tingkat sosial, musim dan mobilitas.

Kotler (2000) menyatakan bahwa preferensi terhadap pangan bersifat sementara pada orang yang berusia muda dan bersifat permanen bagi mereka yang sudah berumur dan pada akhirnya dapat menjadi gaya hidup.

Karakteristik pemilihan bagi orang dewasa dipengaruhi oleh tampilan, manfaat yang dihasilkan dari produk. Pilihan jenis produk dalam jumlah yang beragam, akhirnya dapat mempengaruhi preferensi produk dari setiap individu.

## F. Teori Permintaan

Teori permintaan menerangkan tentang sifat permintaan para pembeli terhadap suatu barang. Teori permintaan menerangkan tentang ciri-ciri hubungan antara jumlah permintaan dan harga. Adapun hukum permintaan adalah semakin rendah harga suatu barang maka semakin banyak permintaan terhadap barang tersebut dan sebaliknya apabila semakin tinggi harga suatu barang tersebut maka semakin sedikit permintaan terhadap barang itu (Mankiw, 2003).



**Gambar 1. Kurva Permintaan**

Kurva permintaan menunjukkan hubungan antara jumlah (kuantitas) barang yang diinginkan dan harga barang, sedangkan pendapatan konstan. Kurva permintaan berbentuk miring ke bawah (downward – sloping) karena harga barang yang lebih tinggi mendorong konsumen beralih ke barang lain atau mengkonsumsi lebih sedikit barang tersebut (Mankiw, 2003).

Menurut Mankiw (2003) Faktor-faktor atau variabel yang mempengaruhi permintaan suatu barang, antara lain adalah :

1. Harga. Permintaan konsumen dapat dipengaruhi oleh harga, harga barang yang akan dibeli ( $P$ ), harga barang pengganti (*price of substitution product*,  $P_s$ ) maupun harga barang pelengkap (*price of complementary product*,  $P_c$ ). Konsumen akan membatasi pembelian jumlah barang yang diinginkan bila harga barang terlalu tinggi, bahkan ada kemungkinan konsumen memindahkan konsumsi dan pembeliannya kepada barang pengganti (barang substitusi) yang lebih murah harganya. Harga barang pelengkap juga akan mempengaruhi keputusan seorang konsumen untuk membeli atau tidak barang utamanya, bila permintaan barang utama meningkat, maka permintaan akan barang penggantinya akan menurun dan sebaliknya.
2. Pendapatan Konsumen. Konsumen tidak akan dapat melakukan pembelian barang kebutuhan bila pendapatan tidak ada atau tidak memadai. Dengan demikian, maka perubahan pendapatan akan mendorong konsumen untuk mengubah permintaan akan barang kebutuhannya. Berdasarkan sifat perubahan permintaan terhadap berbagai barang apabila terjadi perubahan pendapatan, dapat dibedakan dalam beberapa golongan, antara lain :
  - a) Barang Esensial (*essential goods*) adalah barang yang sangat penting dalam kehidupan sehari-hari, sehingga kebutuhan atau permintaan

akan barang ini tidak akan berubah walaupun terjadi perubahan pendapatan.

b) Barang Normal (*normal goods*) adalah barang yang permintaannya berhubungan lurus dengan pendapatan konsumen. Bila pendapatan konsumen meningkat, maka permintaan akan barang tersebut juga meningkat dan sebaliknya, bila pendapatan konsumen menurun, maka permintaan barang tersebut juga menurun.

c) Barang Inferior (*inferior goods*) adalah barang yang permintaannya berhubungan terbalik dengan pendapatan konsumen. Bila pendapatan konsumen meningkat maka permintaan akan barang tersebut akan menurun dan sebaliknya, bila pendapatan konsumen menurun maka permintaan akan barang tersebut meningkat.

3. Jumlah Konsumen. Pertambahan jumlah konsumen, misalnya jumlah penduduk, tidak dengan sendirinya menyebabkan pertambahan jumlah permintaan suatu barang. Akan tetapi pertambahan penduduk diikuti oleh perkembangan kesempatan kerja. Dengan demikian akan lebih banyak orang yang menerima pendapatan dan hal ini juga akan menambah daya beli masyarakat. Pertambahan daya beli masyarakat akan menambah permintaan.

4. Selera Konsumen.

Perubahan selera dapat termanifestasikan ke dalam perilaku pasar. Perubahan selera konsumen bisa ditunjukkan oleh perubahan bentuk atau posisi dari *indifference map*, tanpa ada perubahan harga

barang maupun pendapatan, permintaan akan suatu barang akan suatu barang dapat berubah karena perubahan selera.

5. Ramalan mengenai keadaan di masa yang akan datang.

Perubahan – perubahan yang diramalkan mengenai keadaan pada masa yang akan datang dapat mempengaruhi permintaan. Ramalan para konsumen bahwa harga – harga akan naik pada masa depan akan mendorong konsumen membeli lebih banyak untuk menghemat pengeluaran pada masa yang akan datang.

Secara umum permintaan akan suatu barang tidak hanya dipengaruhi oleh barang itu sendiri, tetapi dipengaruhi pula oleh harga barang lain yang berkaitan, pendapatan konsumen, jumlah penduduk dan jumlah permintaan pada tahun sebelumnya.

## **G. Teori Penawaran**

Menurut Mankiw (2003) Jumlah penawaran (quantity supplied) dari suatu barang adalah jumlah barang yang rela dan mampu dijual oleh penjual. Ada banyak hal yang menentukan jumlah penawaran barang, tapi ketika kita menganalisis bagaimana pasar bekerja, salah satu penentunya adalah harga barang itu.

Adapun faktor-faktor yang mempengaruhi penawaran, diantaranya:

1. Harga barang tersebut.

Hubungan antara harga dan penawaran barang itu adalah berbanding lurus. Semakin murah harga maka jumlah barang yang ditawarkan akan

semakin sedikit dan semakin mahal harga, maka jumlah barang yang ditawarkan semakin banyak.

2. Harga barang lain.

Semakin mahal harga barang substitusi maka semakin sedikit penawaran barang itu.

3. Harga faktor - faktor produksi.

Bila harga faktor - faktor produksi semakin meningkat maka akan menyebabkan biaya produksi menjadi mahal. Bila biaya produksi semakin mahal, maka produsen menjadi berkurang kemampuannya untuk memproduksi.

4. Ekspektasi harga di masa yang akan datang.

Bila ada anggapan bahwa di masa yang akan datang akan terjadi kenaikan harga pada suatu barang maka penawaran akan barang tersebut akan semakin menurun.

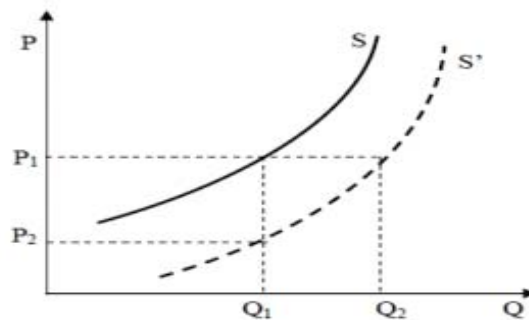
5. Jumlah produsen. Apabila jumlah produsen bertambah maka semakin banyak penawaran.

6. Teknologi.

Dengan adanya teknologi yang semakin meningkat, berarti biaya untuk memproduksi menjadi lebih rendah, dengan demikian jumlah barang yang dapat diproduksi menjadi lebih banyak

Hukum penawaran berasumsi bahwa dengan menganggap hal lainnya tetap, kuantitas barang yang ditawarkan akan meningkat ketika harga barang tersebut terus meningkat. Kurva penawaran memperlihatkan

perubahan kuantitas barang yang ditawarkan ketika harganya berubah. Karena harga yang lebih tinggi menaikkan kuantitas yang ditawarkan, maka kurva penawaran memiliki kemiringan ke atas atau positif.



**Gambar 2. Kurva Penawaran**

Kurva penawaran memperlihatkan apa yang terjadi dengan kuantitas barang yang ditawarkan ketika harganya berubah, dengan menganggap seluruh faktor penentu lainnya konstan. Jika satu dari faktor-faktor tersebut berubah, kurva penawaran akan bergeser (Mankiw, 2000).

#### H. Fluktuasi

Menurut Yohanes (2007) Fluktuasi adalah perubahan naik atau turunnya suatu variabel yang terjadi sebagai akibat dari mekanisme pasar (Verawaty dan Pratiwi, 2016). Secara tradisional fluktuasi dapat diartikan sebagai perubahan nilai. Pengertian fluktuasi adalah lonjakan atau ketidaktetapan segala sesuatu yang bisa digambarkan dalam sebuah grafik. Contohnya seperti fluktuasi harga barang, guncangan atau fluktuasi dalam pengukuran gelombang listrik, dll. Apabila keadaan tersebut digambarkan

kedalam bentuk grafik, maka akan menunjukkan suatu keadaan yang tidak tetap/ naik turun.

Menurut Wikipedia (2019) ada beberapa jenis fluktuasi, antara lain sebagai berikut :

1. Fluktuasi kuantum yang timbul dari prinsip ketidakpastian
2. Fluktuasi primordial, variasi kepadatan di alam semesta awal
3. Fluktuasi konduktansi universal, sebuah fenomena fisika kuantum yang dihadapi dalam eksperimen transportasi listrik di spesies mesoscopic.
4. Fluktuasi statistik, sangat penting dalam statistik, mekanika statistik, dan termodinamika
5. Thermal fluktuasi, fluktuasi statistik dalam variabel termodinamika
6. Sebuah nama alternatif untuk konjungtur, kombinasi kritis peristiwa di bidang ekonomi
7. Volatilitas (keuangan), fluktuasi harga.

Salah satu akibat yang mungkin ditimbulkan akibat fluktuasi harga minyak ialah meningkatnya risiko yang akan dialami oleh perusahaan perusahaan lain. Risiko juga dikaitkan dengan kemungkinan kejadian atau keadaan yang mungkin dapat mengancam pencapaian tujuan dan sasaran sebuah organisasi. Ketika harga minyak mengalami ketidakstabilan maka efeknya adalah :

1. Harga-harga bahan pokok menjadi lebih mahal atau inflasi yang sebabkan oleh naiknya harga produksi karena imbas dari kenaikan harga BBM.

Tetapi, jika harga BBM kembali turun harga bahan-bahan pokok tersebut tidak akan mengalami penurunan.

2. Terjadi peningkatan jumlah pengangguran, dikarenakan meningkatnya biaya operasi perusahaan, maka kemungkinan akan terjadi PHK (Putus Hubungan Kerja).
3. Kondisi perekonomian UMKM akan rapuh, efek jangka panjang akan mengakibatkan rantai perekonomian akan terputus jika harga BBM terus melonjak tinggi.

## **I. Penelitian Terdahulu**

Penelitian mengenai fluktuasi ketersediaan beras dan upaya dari Bulog dan instansi lain sehubungan dengan tercapainya ketersediaan beras di dalam negeri telah banyak dilakukan. Penelitian yang dilakukan oleh Santosa (2017) tentang kajian ketersediaan dan kebutuhan konsumsi beras di kabupaten Karanganyar, Jawa Tengah. Menggunakan data sekunder time tahun 2015. Hasil analisis menunjukkan bahwa Kabupaten Karanganyar secara umum telah dapat memenuhi kebutuhan konsumsi beras pada tahun 2015, meskipun terdapat dua kecamatan yang masih mengalami defisit beras, yaitu Kecamatan Colomadu, Tawangmangu, dan Ngargoyoso. Ketersediaan dan kebutuhan konsumsi beras terletak mengelompok. Ketersediaan beras tingkat tinggi mengelompok di sebelah utara menuju timur Kabupaten Karanganyar. Ketersediaan beras tingkat rendah mengelompok di sebelah timur Kabupaten Karanganyar. Tingkat kebutuhan konsumsi beras tinggi mengelompok di sebelah barat, sedangkan tingkat kebutuhan konsumsi beras rendah

mengelompok di sebelah timur. Distribusi tingkat ketersediaan dan kebutuhan konsumsi beras dipengaruhi oleh karakteristik fisik dan sosial wilayah. Wilayah sebelah barat lebih dipengaruhi oleh karakteristik sosial wilayah, sedangkan wilayah sebelah timur lebih dipengaruhi oleh karakteristik fisik wilayah. Defisit beras yang terjadi di awal tahun 2015 diakibatkan oleh jumlah panen padi yang kecil karena belum berada dalam musim panen. Defisit beras yang terjadi ditutupi dari stok beras awal tahun 2015. Surplus beras yang ada akan didistribusikan ke luar Kabupaten Karanganyar. Perum BULOG memegang peranan untuk menjaga rantai distribusi beras, sehingga salah satu aspek ketahanan pangan, yaitu akses pangan, dapat terjamin melalui harga beras yang terjaga.

Irawan (2005) melakukan penelitian tentang analisis ketersediaan beras nasional, suatu kajian simulasi pendekatan sistem dinamis. Hasil analisis menunjukkan bahwa neraca ketersediaan beras nasional di masa mendatang akan semakin tergantung pada beras impor. Ketahanan pangan, khususnya beras secara mandiri tidak akan tercapai apabila laju konversi lahan sawah di Jawa dan daerah sentra produksi beras lainnya melebihi 0,77% per tahun dan penerapan teknologi budidaya padi sawah tidak lebih baik daripada keadaan tahun 1990-2000. Swasembada beras akan tercapai apabila laju konversi lahan di Jawa dan di luar Jawa dapat ditekan masing-masing sampai nol persen dan 0,72% per tahun mulai tahun 2010. Pada saat yang sama upaya peningkatan produktivitas padi sebesar 2,0 – 2,5% pertahun diperlukan.

Sukmawati, dkk (2016) melakukan penelitian tentang fluktuasi harga cabai merah keriting (*capsicum annum l*) di sentra produksi dan pasar induk. Penelitian ini menggunakan data time series harga cabai merah pada sentra produksi cabai merah keriting Cikajang Kabupaten Garut dan Pasar Induk Kramat Jati, dengan menggunakan data harga cabai merah keriting harian pada tahun 2014. Hasil penelitian menunjukkan bahwa Fluktuasi harga cabai merah kertiting di ke 2 tempat mengalami fluktuasi harga yang tinggi dari jenis sayuran lainnya. Cabai merah merupakan komoditas yang mengalami fluktuasi harga setiap waktu. Dalam kurun waktu 10 tahun perkembangan harga cabai merah di 2 tempat mengalami fluktuasi dengan rentang yang berbeda. Harga di pasar induk lebih berfluktuasi dari sentra produksi . Hal ini berdasar hasil analisis standar deviasi sentra produksi Cikajang (15165,64) dan Pasar Induk Kramat Jati (18302,01). Ketidakstabilan harga tersebut dikarenakan di pasar mekanisme pasar tidak bekerja, distribusi antar pelaku pasar tidak adil hal ini menunjukkan bahwa pasar cabai merah tidak efisien atau tidak sehat. Pasar tidak sehat ditunjukkan dengan harga terlalu murah akan merugikan produsen, dan harga terlalu mahal merugikan konsumen, hal ini terjadi akibat perubahan penawaran dan permintaan yang menimbulkan fluktuasi harga sehingga fluktuasi harga secara ekonomi akan menyulitkan prediksi bisnis.

Jetter dan Cassady (2005) melakukan penelitian tentang ketersediaan dan biaya alternatif makanan. Hasil penelitian menjelaskan bahwa kurangnya ketersediaan di toko-toko kelontong kecil yang terletak di

lingkungan berpenghasilan rendah, dan semakin tinggi biaya keranjang pasar yang lebih sehat dapat menjadi penghalang untuk makan yang lebih sehat di antara konsumen berpenghasilan sangat rendah. Kebijakan publik harus mempertimbangkan lingkungan makanan untuk mengembangkan strategi yang berhasil untuk mendorong konsumsi makanan sehat.

Probowati, dkk (2016) melakukan penelitian tentang analisis preferensi konsumen dan strategi pemasaran buah jeruk keprok di Kabupaten Bojonegoro. Hasilnya menunjukkan bahwa yang pertama yaitu faktor yang mempunyai hubungan dengan preferensi konsumen buah jeruk keprok berdasarkan hasil analisis chi square adalah tingkat pendapatan. Tingkat pendapatan berbeda dalam preferensi konsumen buah jeruk keprok mengingat bahwa pertimbangan konsumen dalam membeli buah jeruk keprok salah satu diantaranya adalah atribut harga buah jeruk keprok. Kedua preferensi konsumen dilihat dari atribut buah jeruk keprok yang menjadi pilihan konsumen dalam membeli buah jeruk keprok lebih mementingkan kesegaran dan rasa buah jeruk keprok. Hal ini terlihat dari nilai analisis Fishbein terhadap atribut kesegaran dan rasa yang lebih tinggi diantara atribut yang lain. Ketiga alternatif strategi yang harus dilakukan dalam memasarkan buah jeruk keprok adalah dengan pengoptimalan penggunaan bibit unggul yang disertai dengan teknik budidaya yang baik untuk meningkatkan buah jeruk keprok agar mampu bersaing dengan buah jeruk impor. Selain itu juga perlu adanya kerjasama yang baik antara pedagang, petani dan pemerintah dalam proses pemasaran maupun budidaya buah jeruk keprok.

Putri dan Cahyani (2016) melakukan penelitian tentang volatilitas harga komoditas makanan utama di Kabupaten Banyumas, Indonesia. Didalam penelitiannya terdapat 6 komoditas yang diteliti diantaranya yaitu beras, jagung, kedelai, cabai, bawang merah, dan bawang putih. Hasil penelitian menunjukkan fluktuasi harga terjadi karena kekurangan pasokan pasar komoditas, baik karena kurangnya produksi karena hama dan penyakit, iklim yang tidak pasti, atau karena permainan pasar. Dari 6 komoditas yang diteliti, tiga di antaranya mudah menguap (cabai merah, bawang merah dan bawang putih), sementara yang lainnya tetap stabil. Mereka itu volatile disebabkan oleh kurangnya pasokan dan pasar spekulasi. Beberapa kebijakan harus diambil untuk mencegah situasi sehingga stabilitas harga dapat direalisasikan. Studi lebih lanjut perlu dilakukan terkait penawaran dan permintaan makanan komoditas.

Gilbert dan Morgan (2010) melakukan penelitian tentang volatilitas makanan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa Ada kecenderungan umum bagi komentator untuk menegaskan bahwa volatilitas harga makanan telah meningkat dari waktu ke waktu. Namun, kebalikannya tampaknya benar. Volatilitas memiliki melompati tahun-tahun terakhir, tetapi ada juga periode volatilitas tinggi di masa lalu dan, kecuali dalam kasus butir penting, episode baru-baru ini tidak tampak luar biasa. Oleh karena itu mungkin untuk berharap bahwa tingkat volatilitas akan turun kembali ke tingkat historis selama beberapa tahun mendatang. Meskipun demikian, ada beberapa faktor pemanasan global, minyak volatilitas harga ditransmisikan melalui

permintaan biofuel, indeks investasi di pasar berjangka yang mungkin mengarah pada peningkatan permanen dalam volatilitas khususnya diharga biji-bijian. Kami tidak bisa mengesampingkan kemungkinan ini, tetapi kami melihat sedikit bukti yang mendukung klaim ini, yang karenanya kami anggap (mungkin masuk akal) dugaan dan bukan fakta. Itu tidak membantu, namun demikian benar, untuk mengatakan bahwa kita perlu menunggu beberapa lebih banyak tahun sebelum kesimpulan tegas akan dimungkinkan. Ulasan ini telah menekankan kekhasan dari Nasi. Volatilitas harga beras baru-baru ini jauh lebih besar dari pengalaman sejarah akan menyarankan sebagai mungkin. Untuk tingkat tertentu, persepsi terhadap lonjakan harga makanan baru-baru ini didorong oleh kesulitan berpengalaman di pasar beras, dan dramatis kenaikan harga yang ditimbulkan ini. Beras, bagaimanapun, tidak khas pasar dan beras lainnya pengalaman tidak menyamaratakan. Impor beras berpenghasilan rendah negara sangat perlu menangani masalah mereka masalah keamanan pangan, tetapi solusi untuk masalah tersebut belum tentu relevan dengan makanan lain pasar komoditas.

Dumasari dan Hajoeningtjas (2014) melakukan penelitian untuk mengetahui profil petani miskin dengan perilaku rapuh dalam pengelolaan diversifikasi pangan non beras. Hasil penelitian menunjukkan bahwa petani miskin yang diteliti mempunyai profil tertentu dalam mengelola diversifikasi pangan non beras. Beberapa indikator profil yang dianalisis ialah: umur, pendidikan formal, pendidikan tak formal, jumlah tanggungan keluarga, jumlah pendapatan dalam sebulan, pola nafkah pokok, pola nafkah

sampingan, jumlah pengeluaran selama sebulan dan alokasi pengeluaran. Kesemua indikator dari profil para informan menunjukkan kondisi dan potensi dalam mengelola diversifikasi pangan non beras. Dengan profil yang dimiliki, petani yang diteliti telah berusaha melakukan beberapa bentuk coping strategies yang ditujukan untuk menyelesaikan permasalahan dalam pengelolaan diversifikasi pangan non beras. Identifikasi profil dibutuhkan untuk lebih mengenali dan memahami kekuatan sumberdaya diri pribadi petani miskin ketika akan diintegrasikan ke dalam berbagai program pembangunan, termasuk penguatan ketahanan pangan di tingkat mikro (individu dan keluarga).

Saragih (2016) melakukan penelitian tentang kelembagaan urusan pangan dari masa ke masa dan kebijakan ketahanan pangan. Hasilnya menunjukkan bahwa Pergantian rezim pemerintahan paska Orde Baru pencapaian ketahanan pangan tidak semakin baik bahkan menurun antara lain disebabkan oleh perubahan tugas dan wewenang Bulog terutama adanya intervensi dari IMF dan Bank Dunia yang membatasi wewenang dan tanggungjawab Bulog hanya sebagai stabilisator harga pangan beras saja padahal pemerintah telah melahirkan UU Nomor 7 Tahun 1996 tentang pangan yang intinya bahwa pemerintah bertanggungjawab menjaga ketahanan pangan. Dalam realita paska Perum, Bulog masih tidak mampu untuk meredam gejolak harga pangan di luar control harga beras, karena antara lain kurangnya koordinasi dan tidak adanya sinergi antara Bulog, Kementan, dan Kemendag dalam urusan pangan pokok. Hal ini juga menyebabkan masih

panjangnya mata rantai tata niaga pangan sehingga mengancam stabilitas harga beberapa komoditas pangan pokok. Status Bulog sebagai Perum merubah kedudukan/tata kelola dari lembaga yang bertanggungjawab kepada presiden menjadi perusahaan publik di bawah Menteri Negara BUMN. Konsekuensi logisnya adalah Perum diperlakukan sama dengan perusahaan bisnis swasta. prinsip akuntansi umum berlaku. Oleh karena itu, prinsip efisiensi dan manajemen usaha yang baik seperti good corporate governance diperlukan agar Perum.Bulog dapat eksis dan bersaing dalam usaha komoditas pangan. Perum perlu dikembangkan kearah yang lebih luas cakupannya yakni masuk dalam perdagangan bahan pangan secara komersial. Dengan demikian, Bulog mampu mengendalikan harga pangan bukan dengan menimbun atau menjual cadangan bahan pangan (beras), dengan dinamisasi dan normalisasi perdagangan. Sedangkan pemilihan bentuk lembaga pangan haruslah dari perspektif yang lebih luas yaitu optimasi investasi negara dan ketahanan pangan nasional. Dengan perspektif ini, pilihan tidak dapat ditetapkan dengan melihat unjuk kerja lembaga yang sudah ada, tetapi lebih pada kebutuhan terhadap lembaga tersebut. Perum Bulog perlu melakukan self-assessment dalam perspektif kepentingan nasional.