

## ANTISIPASI DAMPAK COVID-19 TERHADAP PASAR BERAS DUNIA PADA MASA TRANSISI NORMAL BARU<sup>1</sup>

**Pantjar Simatupang**

Peneliti Pusat Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian

Korespondensi: pantjar@gmail.com

### Pendahuluan

Pandemi Covid-19 menimbulkan gejala pada pasar beras dunia yang bahkan sempat mengkhawatirkan akan memicu krisis pangan global, termasuk di Indonesia. Patut disyukuri bahwa pandemi Covid-19 (gelombang pertama) sudah mereda dan sejumlah negara telah mulai melakukan transisi menuju masa normal baru (*new normal*).

Gejolak pasar beras global pun sudah mulai reda. Namun demikian, penelitian Kissler et al. (2020) menunjukkan bahwa risiko munculnya SARS-CoV-2 (virus penyebab Covid-19) gelombang kedua masih ada dan diperkirakan terjadi pada akhir tahun 2020 hingga pertengahan 2021. Terkait dengan itu, berikut diuraikan tinjauan dinamika pasar beras global semasa pandemi Covid-19 gelombang pertama, risiko ke depan dan respons kebijakan segera yang perlu dilakukan pemerintah. Tinjauan ini diharapkan menjadi salah satu sumber informasi bagi para pihak dalam merumuskan kebijakan antisipatif.

### Tinjauan Permasalahan

Proyeksi penawaran dan permintaan beras dunia Kementerian Amerika Serikat (WASDE-USDA) edisi Maret 2020 menunjukkan bahwa ketersediaan beras dunia mencukupi. Dalam jangka pendek atau beberapa bulan ke depan, mestinya tidak ada kekhawatiran akan kelangkaan pasokan beras dunia sepanjang tidak ada gejala luar biasa pada sisi permintaan. Seperti yang ditunjukkan pada Tabel 1, stok awal maupun stok akhir beras meningkat konsisten dalam periode 2017/2018-2019/2020. Rasio stok-penggunaan pada awal tahun meningkat dari 30,29% pada 2017/2018 menjadi 35,11% pada 2019/2020, senantiasa melebihi batas minimum aman pada sekitar 20% (Wiggins et al. 2010). Walau menurun sedikit, produksi pada 2019/2020 surplus sebesar 6,99 juta ton. Surplus perdagangan meningkat dari 0,45 juta ton pada 2018/2019 menjadi menjadi 2,24 juta ton pada 2019/2020.

<sup>1</sup> Tulisan ini adalah pendapat pribadi

### Ringkasan

Pandemi Covid-19 gelombang pertama telah menimbulkan gejala pasar beras global pada Maret-April 2020. Setiap negara mengutamakan penyelamatan kebutuhan dalam negerinya dan bahkan mengambil kesempatan meraih untung sekali pun dapat menimbulkan kesulitan bagi negara lain. Indonesia beruntung tidak harus mengimpor beras karena memiliki cadangan yang cukup. Pasar beras dunia sudah kembali normal sejak Mei 2020 seiring dengan meredanya penyebaran SARS-CoV-2 virus penyebab Covid-19 dan dimulainya transisi ke masa normal baru (*new normal*) di banyak negara, termasuk Indonesia. Risiko munculnya SARS-CoV-2 gelombang kedua masih cukup tinggi pada akhir tahun ini hingga pertengahan tahun depan. Disarankan agar Pemerintah Indonesia segera melakukan evaluasi kecukupan cadangan beras pemerintah dan total stok beras nasional serta kaitannya dengan kebutuhan impor beras tahun 2020 karena dua hal: (1) panen raya musim hujan dan tanam musim kemarau padi sudah selesai sehingga sudah dapat diketahui perkiraan produksi dan stok pada akhir 2020; (2) harga beras dunia diperkirakan akan menurun dalam periode Juni-Juli 2020. Jika memang diperlukan, waktu yang tepat membuat kontrak impor beras ialah Juli-Agustus 2020. Pemerintah Indonesia juga perlu membangun sistem ketahanan pangan nasional jangka menengah-panjang, termasuk membangun sistem peringatan dan tindakan dini bencana pangan.

© Pusat Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian (PSEKP), 2020.

Policy Brief ini dapat secara bebas dikutip atau dicetak ulang, selama mencantumkan sumbernya.

Perlu dicatat bahwa perdagangan beras dunia tergolong sangat tipis dengan rasio perdagangan (atas produksi) hanya sebesar 8,64%. Dengan rasio perdagangan yang demikian kecil, sekali pun pasokan cukup, pasar beras dunia rentan terhadap gejolak permintaan. Dengan demikian, walaupun terjadi, lonjakan harga beras jangka pendek bukanlah akibat kekurangan ketersediaan beras dunia.

Tabel 1. Pasokan dan penggunaan beras dunia (juta ton)

No	Aspek	2017/2018	2018/2019	2019/2020
1	Stok awal	149,90	162,57	175,32
2	Produksi	494,84	499,37	499,31
3	Impor	46,59	43,01	42,04
4	Penggunaan domestik	482,17	486,62	492,32
5	Ekspor	47,25	43,46	44,28
6	Stok akhir	162,57	175,32	182,30
7	Volume perdagangan (rerata ekspor dan impor)	46,92	43,23	43,16
8	Surplus produksi	12,77	12,75	6,99
9	Surplus perdagangan	0,66	0,45	2,24
10	Rasio stok awal atas penggunaan (%)	30,29	32,56	35,11
11	Rasio perdagangan atas produksi (%)	9,48	8,66	8,64

Sumber: USDA (2020).

Fakta menunjukkan bahwa harga beras dunia mengalami lonjakan nyata pada akhir Februari 2020. Seperti yang ditunjukkan pada Gambar 1a, harga beras ekspor Thailand melonjak tajam mencapai sekitar 30% pada bulan Maret-April 2020. Kurva pergerakan harga bulanan pada tahun 2020 bergeser ke atas dan berubah pola dibandingkan tahun 2019 dan 2018. Harga beras ekspor Thailand bahkan mencapai rekor tertinggi sejak tahun 2014 (Gambar 1b). Kalau bukan karena ketersediaan beras lalu apakah yang menyebabkan harga beras dunia melonjak tajam (*spike*) pada bulan Maret-April 2020?



Gambar 1. Harga beras ekspor Thailand di *spot market* (FAO-Amis, 2020)

Sebagian pihak mengemukakan bahwa lonjakan harga beras tersebut dipicu oleh perkiraan penurunan produksi padi Thailand akibat kekeringan berkepanjangan serta penurunan produksi padi Vietnam akibat penyusutan air irigasi dan intrusi air laut (Onishi and Kishimoto 2020). Namun demikian, sesuai perkiraan USDA (2020) secara agregat produksi beras dunia surplus dan stok beras lebih dari cukup karena perubahan iklim musiman. Informasi tentang kemungkinan gangguan produksi tersebut sudah diketahui sejak lama sehingga mestinya sudah diakomodasikan dalam perkiraan yang diterbitkan oleh USDA tersebut pada Maret 2020. Artinya, perkiraan USDA menunjukkan bahwa sinyal penurunan produksi beras Thailand dan

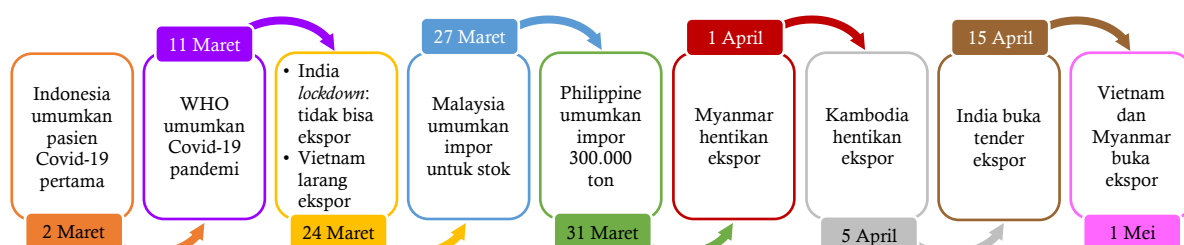
Vietnam tidak akan sampai mengganggu pasokan beras di pasar dunia. Lagi pula, perkiraan kemungkinan kekeringan berkepanjangan di Thailand itu baru akan terjadi pada musim kemarau mendatang (sekitar Juni), yang berarti akan menurunkan produksi dan meningkatkan harga terutama untuk beras khusus varietas lokal (seperti Hom Mali) yang banyak ditanam pada musim tersebut. Faktanya, harga beras biasa (non-Hom Mali) juga meningkat.

Patut diduga bahwa *spike* harga beras pada Maret-April 2020 disebabkan oleh gangguan pasar luar biasa yang belum diantisipasi oleh para pelaku pasar berkaitan dengan pandemi Covid-19, bahwa *spike* harga beras tersebut belum diantisipasi tercermin dari ekspektasi pasar beras global sepanjang tahun 2020 yang masih pesimistik hingga Januari 2021. Contohnya, asosiasi eksportir beras Thailand memperkirakan bahwa ekspor beras Thailand pada tahun 2020 akan anjlok menjadi 7,5 juta ton atau terendah sejak tahun 2013 yang mencapai 6,6 juta ton. Berikut ditunjukkan bahwa *spike* harga beras pada Februari-Maret yang 2020 disebabkan oleh dampak pandemi Covid-2019.

Terdapat beberapa kejadian penting terkait Covid-19 yang diperkirakan berpengaruh nyata terhadap dinamika pasar beras dunia (Gambar 2). Sebagaimana diketahui, kejadian Covid-19 bermula di Wuhan, Tiongkok, pada awal Desember 2019. Bulan Maret 2020 adalah masa akselerasi penyebaran SARS-CoV-2 di seluruh dunia. Infeksi Covid-19 pertama kali ditemukan pada dua orang warga Indonesia bertempat tinggal di Depok pada 2 Maret 2020. WHO menetapkan pandemi Covid-19 pada 11 Maret 2020. India, eksportir beras terbesar dunia, menetapkan kebijakan *lockdown* total di seluruh negara pada 24 Maret 2020. Kebijakan *lockdown* dilaksanakan situasional dalam arti terus diperpanjang setiap dua minggu jika dipandang masih perlu. India sudah menetapkan kebijakan *lock down* sebanyak empat fase dengan lama dua minggu setiap fase. Fase empat dijadwalkan hingga 31 Mei 2020.

Kebijakan *lockdown* pemerintah India ternyata mendorong sejumlah negara mengambil kebijakan luar biasa terkait dengan perdagangan beras dunia. Hal ini dapat dimaklumi karena India adalah eksportir beras terbanyak dunia. Vietnam, eksportir beras ketiga terbesar dunia di bawah Thailand yang menempati peringkat kedua, melarang ekspor beras pada 24 Maret 2020. Tindakan Vietnam tersebut kemudian diikuti oleh dua negara eksportir beras lainnya yakni, Myanmar (peringkat ke enam) pada 1 April 2020 dan Kamboja (peringkat kedelapan) pada 5 April 2020. Thailand, eksportir beras terbesar kedua dunia, menyatakan dengan tegas tidak akan melarang ekspor beras.

Terkait dengan importasi beras, pada 27 Maret Malaysia mengumumkan akan melakukan impor untuk memupuk cadangan kebutuhan paling sedikit selama 2,5 bulan dan pada 31 Maret Filipina mengumumkan akan mengimpor beras sebanyak 300 ribu ton. Pada 15 Maret India mengumumkan membuka tender ekspor beras kembali sementara Vietnam dan Myanmar membuka ekspor beras kembali pada 1 Mei 2020, Negara-negara Timur Tengah dan Afrika juga melakukan importasi beras walau dengan volume tiap negara tidak sebesar impor Filipina dan Malaysia.



Sumber: Dikumpulkan dari berbagai media massa

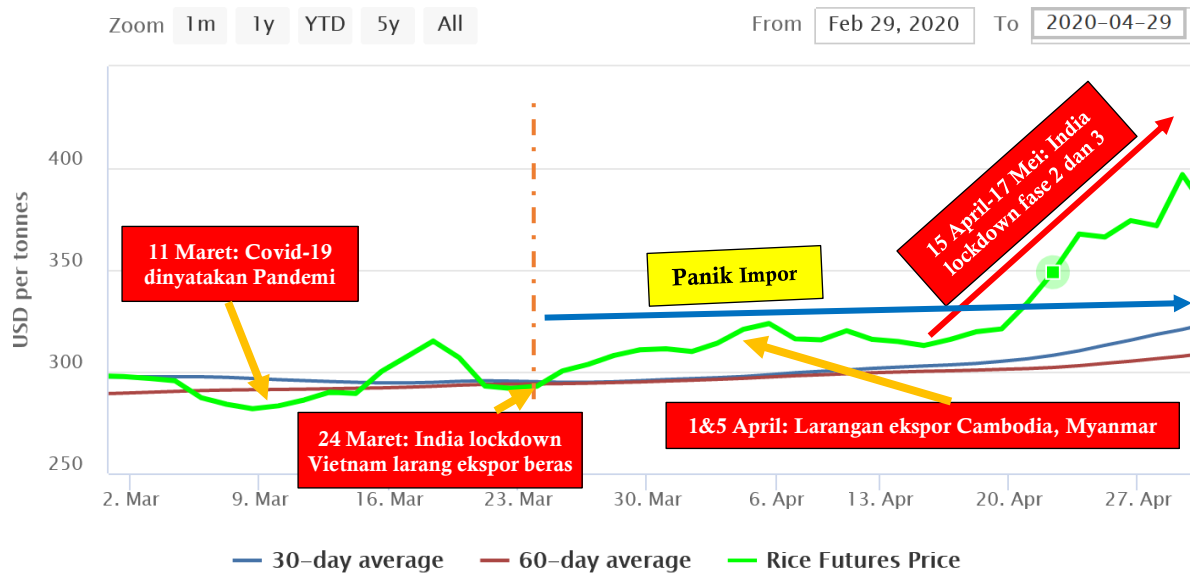
Gambar 2. Lini waktu kejadian berpengaruh terhadap pasar beras dunia

Dengan pengamatan koinidensi antara lini waktu kejadian pada Gambar 2 dan dinamika *future market* beras (Gambar 3) terlihat jelas bahwa *spike* harga beras berkorespondensi dengan kejadian luar biasa terkait perkembangan Covid-19 (Gambar 2). *Spike* pada 10-11 Maret 2020 berkoinidensi dengan pengumuman perubahan status wabah Covid-19 menjadi pandemi. *Spike* kedua terjadi pada 23-24 Maret berkoinidensi dengan kebijakan *lockdown* nasional pemerintah India berlaku sejak 24 Maret 2020 dan kebijakan pemerintah

Vietnam menghentikan sementara ekspor beras yang juga berlaku sejak 24 Maret 2020. Kebijakan Vietnam menghentikan ekspor beras kemudian diikuti oleh Myanmar dan Kamboja. *Spike* ketiga pada pertengahan April 2020 berkoincidensi dengan perpanjangan *lockdown* India (fase 2 dan 3). Kejadian yang bersamaan koincidensi keempat ialah keputusan Vietnam, Myanmar dan Kamboja mencabut larangan ekspor beras per awal Mei 2020 setelah India mengumumkan pembukaan tender ekspor beras pada pertengahan April 2020 yang ternyata segera direspons pasar beras dunia dengan penurunan harga (Gambar 1a).

### Rice Futures Price and Simple Moving Average (Daily)

CBOT - Rough Rice - Nearby



Gambar 3. Koincidensi dinamika *rough rice future market COBT* dengan kejadian luar biasa terkait Covid-19 (FAO 2020)

Kiranya dicatat bahwa eksportir beras utama lainnya seperti Thailand (peringkat kedua), Pakistan (peringkat keempat) dan Amerika Serikat (peringkat kelima) tidak turut melakukan pembatasan ekspor dan malah mengambil keuntungan dari peningkatan harga dengan mendorong ekspor sebesar mungkin, China yang selama ini menduduki peringkat kelima ekspor beras dunia tidak melakukan eksportasi karena tengah menghadapi krisis pandemi Covid-19. Dapat dikatakan bahwa gejolak pasar beras dunia pada Maret-April 2020 dipicu oleh tindakan Vietnam menghentikan ekspor beras. Vietnam adalah peringkat ketiga eksportir beras yang secara sendiri mampu memengaruhi pasar beras dunia. Myanmar dan Kamboja dapat dipandang sebagai pengikut Vietnam karena pangsa pasar keduanya jauh lebih kecil sehingga secara sendiri-sendiri tidak mampu memengaruhi pasar namun bertetangga dengan Vietnam. Pertanyaan kemudian ialah mengapa Vietnam melakukan kebijakan larangan ekspor beras?

Alasan resmi pemerintah Vietnam menghentikan ekspor beras ialah untuk menyiapkan kebutuhan cadangan beras dalam rangka mengantisipasi dampak pandemi Covid-19. Di satu sisi, alasan tersebut memang masuk akal karena dilakukan tak lama setelah FAO menyatakan Covid-19 adalah bencana pandemi. Namun di sisi lain, keputusan tersebut patut dipertanyakan karena paling sedikit dua hal. Pertama, Vietnam menghentikan ekspor beras bersamaan dengan India memberlakukan *lockdown* nasional. Patut diduga, Vietnam sudah memperkirakan bahwa kebijakan *lockdown* tersebut akan menimbulkan disrupti sistem rantai pasok beras sehingga menghentikan ekspor beras dari India, yang merupakan eksportir beras terbesar dunia dengan produk utama beras medium yang bersaing dengan beras Vietnam. Vietnam mestinya sangat paham bahwa jika India tidak dapat melakukan ekspor maka harga beras akan meningkat karena langka pasok.

Kedua, patut diduga, Vietnam memanfaatkan ketakutan masyarakat dunia akan krisis multidimensi yang disebabkan oleh pandemi Covid-19. Dengan menyatakan “untuk sementara menghentikan ekspor guna menyiapkan kebutuhan cadangan beras dalam negeri” pada saat India tak bisa melakukan ekspor. Vietnam



telah menciptakan ketakutan akan terjadinya langka pasok beras di pasar dunia yang memang pasarnya sangat tipis sehingga sensitif terhadap gejolak permintaan atau penawaran. Artinya, Vietnam mestinya menyadari bahwa keputusannya yang tiba-tiba menghentikan ekspor beras pada masa penyebaran Covid-19 akseleratif pasti akan mendorong fenomena panik impor yang akan memperkuat akselerasi peningkatan harga beras dunia. Segera setelah Vietnam mengumumkan penghentian impor beras, Malaysia dan Filipina seolah tersentak, panik dan segera mengumumkan tindakan cepat meningkatkan cadangan beras termasuk melalui importasi. Negara-negara importir beras di Timur Tengah dan Afrika juga meningkatkan permintaan impornya. Impor beras tersebut terutama dilakukan oleh pemerintah dalam rangka memenuhi kebutuhan program bantuan pangan dan menyediakan stok pangan yang meningkat akibat pandemi Covid-19.

Lalu apakah motif Vietnam, Myanmar dan Kamboja melakukan penghentian ekspor beras? Jawaban sebenarnya hanya pemimpin negara-negara itulah yang tahu, Namun demikian, patut diduga salah satu motifnya ialah mendorong peningkatan harga beras dunia untuk mengambil keuntungan atau yang lebih dikenal dengan kebijakan *beggar thy neighbor policy* (Jensen and Anderson 2014). Sama seperti pada masa krisis beras dunia 2008, gejolak pasar beras dunia Maret-April 2008 menunjukkan bahwa setiap negara cenderung mengutamakan menyelamatkan diri sendiri dan bahkan mengambil keuntungan dari masa sulit yang dihadapi negara lain. Dengan demikian, pasar beras internasional sangat berisiko jika dijadikan sebagai sebagai tumpuan pengadaan beras nasional.

## Tinjauan Kebijakan

Indonesia tidak melakukan importasi beras sepanjang Januari-Mei 2020 karena masih memiliki cadangan yang cukup banyak utamanya dari akumulasi impor pada tahun 2018-2019 yang dipandang oleh sebagian pihak berlebihan untuk kebutuhan masa itu. Impor beras Indonesia pada 2018-2019 yang pada masa itu dinilai oleh sebagian pihak sebagai tindakan “berlebihan” ternyata kini dapat dipandang sebagai  *blessing in disguise*. Selain itu, Indonesia juga dapat dipandang “beruntung” karena tekanan krisis pasar beras terjadi pada awal musim panen raya padi. Krisis pasar beras dunia mungkin saja terjadi jika Indonesia terpaksa harus ikut mengimpor beras dalam jumlah besar. Pada krisis pangan dunia 2008 Indonesia juga “beruntung” karena sudah mengimpor beras dalam jumlah besar (1,4 juta ton) pada 2007 sebelum krisis terjadi pada Januari 2008, walau wajib disyukuri, namun mestinya keberuntungan tidak boleh menjadi landasan kebijakan negara apalagi kebijakan pangan pokok yang menyangkut hajat hidup orang banyak. Kebijakan pangan haruslah berdasarkan pada fakta dan analisis ilmiah.

Dalam jangka pendek, gejolak pasar beras dunia nampaknya sudah mulai reda. Tiongkok sudah masuk pada fase pemulihan dari dampak Covid-19 sejak Maret 2020. Tiongkok, yang biasanya menduduki peringkat kelima eksportir tertinggi beras dunia dan kini diduga memiliki stok beras amat banyak karena sengaja ditahan untuk berjaga-jaga atau mengalami hambatan ekspor selama pandemi Covid-19, dapat menjadi sumber pasokan ekspor potensial pada masa new normal. Bahkan pascapandemi Covid-19, Tiongkok kemungkinan akan melepas stoknya sehingga harga beras dunia akan tertekan hebat.

India sudah memperlonggar kebijakan *lockdown* sehingga rantai pasokan ekspor mulai pulih, bahkan bersedia memenuhi permintaan impor beras Malaysia 100,000 ton pada Mei 2020 dan dapat ditingkatkan menjadi 200,000 ton sepanjang tahun 2020. Malaysia nampaknya tidak mau mengambil risiko dan oleh karenanya mengutamakan kepastian ketersediaan sumber impor berasnya. Myanmar dan Kamboja juga sudah mencabut kebijakan larangan ekspor. Kawasan sentra produksi beras Asia Selatan dan Tenggara mengalami musim panen pada April-Juli sehingga ketersediaan beras dunia meningkat. Patut diduga bahwa harga beras dunia akan stabil dan cenderung menurun paling tidak hingga Juli 2020,

Pertanyaan selanjutnya ialah bagaimanakah pandemi Covid-19 dan prospek perberasan global hingga setahun ke depan? Secara global, pandemi Covid-19 sudah menunjukkan indikasi reda di banyak negara, termasuk Indonesia. Namun demikian, ancaman laten Covid-19 masih tetap tinggi. Jika tidak dengan penuh kehati-hatian, kebijakan *new normal* dapat memicu munculnya pandemi Covid-19 gelombang kedua pada akhir 2020 atau sesudahnya. SARS-CoV-2 masih mungkin muncul kembali pada 2024. Sementara itu, harga

beras dunia diperkirakan akan menurun hingga bulan Juli/Agustus 2020, karena musim panen padi di sentra produksi beras di Asia Selatan dan Tenggara dan pulihnya eksportasi beras dunia.

Indonesia mengalami musim panen raya padi pada Maret-Mei dan akan masuk musim paceklik pada September/Oktober. Cadangan beras pemerintah Indonesia kemungkinan berkurang karena dipergunakan untuk penanganan bencana Covid-19. Bulan Juni 2020 adalah waktu yang tepat bagi pemerintah Indonesia untuk melakukan evaluasi kecukupan stok beras menghadapi musim paceklik 2020/2021 dan mengantisipasi kemungkinan terjadinya pandemi SARS-CoV-2 gelombang kedua. Jika hasil evaluasi menunjukkan stok Bulog tidak mencukupi, maka waktu yang tepat untuk melakukan kontrak impor adalah pada Juli-Agustus 2020.

## Penutup

Pemerintah Indonesia perlu segera melakukan evaluasi kecukupan cadangan beras dan stok beras nasional. Ada dua hal terkait kebutuhan impor beras tahun 2020 dalam konteks kemungkinan pandemi SARS-CoV-2/Covid-19 gelombang kedua dalam kurun waktu setahun ke depan, yaitu: (1) musim panen raya (hujan) dan musim tanam kemarau padi Indonesia sudah selesai sehingga sudah dapat diketahui perkiraan produksi dan stok pada akhir 2020; (2) harga beras dunia diperkirakan akan menurun dalam periode Juni-Juli 2020. Dengan demikian, jika memang diperlukan, waktu yang tepat membuat kontrak impor beras ialah pada Juli-Agustus 2020. Pemerintah Indonesia juga perlu membangun sistem ketahanan pangan nasional jangka menengah, panjang, termasuk membangun sistem peringatan dan tindakan dini bencana pangan.

### Pusat Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian

📍 Jln. Tentara Pelajar No. 3B Bogor 16111    ☎ 0251-8333964, 8325177    📠 0251-8314496  
🌐 pse.litbang.pertanian.go.id    ✉ psekp@pertanian.go.id, psekplitbang@gmail.com  
📌 psekp kentan    📷 psekp\_kentan    🐦 @psekp\_kementan