

Improvement of Rice Food Data for Quality Food Development Planning

Nono Rusono¹

Ministry of National Development Planning/BAPPENAS - Indonesia

Abstract

Public debate on the reliability of rice data is not a new issue. However, recently, this debate has been so intense that the current government takes this issue seriously. There is a lack of explanation to the public on how this issue may occur. Some question the rice production data, while some argue that market and logistic systems do not work fairly. Issues of this rice data lead to the public distrust of food-related policies. This paper aims at (i) reviewing issues and causes of unreliability of rice data, (ii) discussing some major political economy impacts of the rice data unreliability, and (iii) proposing some policy and action alternatives to deal with this vital issue.

Keywords: Indonesia, paddy/rice production data, data improvement, food security

¹ Nono Rusono is a Principal Planner at Directorate of Food Agriculture, Ministry of National Development Planning/BAPPENAS RI. E-mail: rusono@bappenas.go.id

Perbaikan Data Pangan Padi Menuju Perencanaan Pembangunan Pangan Yang Berkualitas

Nono Rusono

I. Pendahuluan

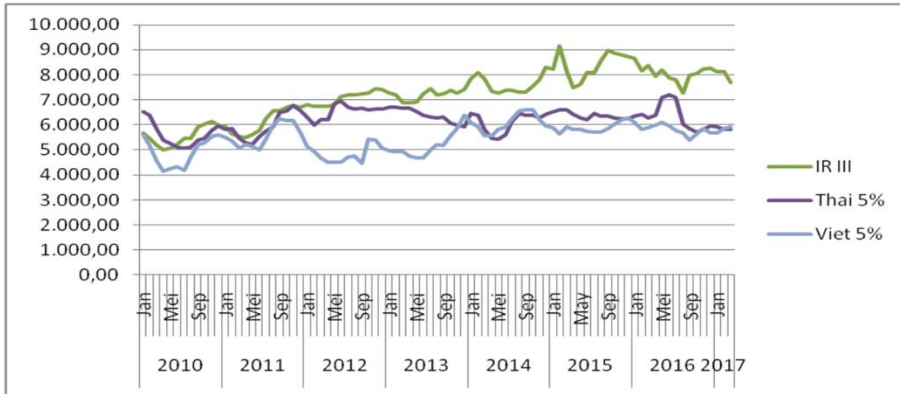
Akurasi data sangat penting untuk dapat menggambarkan kondisi yang sebenarnya serta membantu dalam merumuskan kebijakan yang tepat. Data statistik pangan beras sudah lama diragukan akurasinya karena data produksi padi dan konsumsi beras dinilai berlebih (*overestimate*). Untuk data konsumsi beras telah dilakukan perbaikan/koreksi yang semula menggunakan rata-rata konsumsi per kapita sebesar 139 kg/kapita/tahun sebelum tahun 2015, dan dikoreksi menjadi 124,89 kg/kapita/tahun. Angka terakhir tersebut digunakan pada waktu RPJMN 2015-2019. Selanjutnya BPS melakukan perbaikan metode perhitungan konsumsi beras dengan menggunakan metode hasil SUSENAS ditambah hasil survei konsumsi beras di luar rumah tangga dan industri. Hasil perbaikan metode perhitungan tersebut menghasilkan angka konsumsi beras pada 2011 sebesar 113,72 kg/kapita/tahun, 2012 sebesar 114,80 kg/kapita/tahun, dan pada tahun 2014 sebesar 114,14 kg/kapita/tahun. Angka tersebut merupakan hasil koreksi yang dilakukan oleh BPS, dan dinilai sudah mendekati kondisi di lapangan. Koreksi terhadap data konsumsi beras lebih mudah dilakukan karena hanya dilakukan oleh BPS, tanpa tarik menarik dengan Kementerian/Lembaga lainnya. Sedangkan data produksi padi/beras belum dilakukan koreksi sampai saat ini karena lebih kompleks dan melibatkan konflik kepentingan dengan Kementerian/Lembaga lain selain BPS.

Tabel 1. Perkembangan Tingkat Konsumsi Beras Berdasarkan Perbaikan Meode Perhitungan.

Perkembangan Konsumsi Beras						
Uraian	2011		2012		2014	
	Total (Ton)	Per kapita (kg)	Total (Ton)	Per kapita (kg)	Total (Ton)	Per kapita (kg)
Rumah Tangga	21.659.173	90,10	21.345.465	87,63	21.378.122	85,04
Hotel	23.118	0,10	26.009	0,11	25.098	0,10
Restoran	29.073	0,12	30.235	0,12	47.155	0,19
Rumah Makan dan PMM lainnya	4.931.114	20,51	4.510.826	18,52	4.856.827	19,32
Industri Besar Sedang	114.438	0,48	130.587	0,54	178.174	0,71
Industri Mikro Kecil	130.925	0,54	1.874.208	7,69	1.943.245	7,73
Jasa Kesehatan	346.152	1,44	11.588	0,05	24.129	0,10
Jasa Lainnya (LP & Angkutan Air)	103.365	0,43	32.954	0,14	239.357	0,95
Total	27.337.358	113,72	27.961.872	114,80	28.692.107	114,14

Beberapa fakta yang menunjukkan bahwa data produksi padi/beras berlebih (*overestimate*):

Pertama, data produksi padi/beras meningkat terus bahkan surplus, tetapi harga beras di dalam negeri menunjukkan peningkatan terus bahkan tingkat harganya lebih tinggi dari harga beras internasional. Contohnya harga IR III (kualitas medium) Rp 8.135, sedangkan harga beras kualitas premium Thai 5%, Viet 5% masing-masing Rp. 5.932 dan Rp. 5.651, harga beras domestik lebih tinggi 37 – 44 persen dari harga beras paritas impor;



Gambar 1. Perkembangan Harga Beras Di Dalam Negeri dan Internasional
Sumber : BULOG, 2017

Kedua, Penggilingan Padi (PP) mengalami kesulitan utama mereka adalah bahan baku gabah, sehingga operasionalnya sebagian besar bekerja dibawah kapasitas produksi (*under capacity*).

Ketiga, BULOG selalu mengalami kesulitan untuk memperoleh gabah atau beras di dalam negeri dengan harga pembelian pemerintah (HPP). Pengadaan beras oleh BULOG dari dalam negeri paling tinggi mencapai 3,64 juta ton pada 2012, sebelum dan setelah tahun tersebut BULOG tidak pernah dapat mencapai pengadaan beras dari dalam negeri melebihi angka tersebut (Tabel 1).

Tabel 2. Realisasi Pengadaan Beras Dalam Negeri oleh BULOG

Bulan	REALISASI PENGADAAN DALAM NEGERI BULOG 2010-2016						
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Jumlah Semester I	1.643.953	1.089.501	2.337.531	2.293.805	1.707.408	1.508.990	1.802.536
Jumlah Semester II	252.298	456.283	1.307.523	1.195.956	642.393	457.512	1.212.222
Jumlah	1.896.251	1.545.784	3.645.054	3.489.761	2.349.801	1.966.502	3.014.758

Sumber : Bulog, 2017

Keempat, konversi lahan sawah terus terjadi terutama di Jawa, ditambah lagi perluasan areal sawah baru sulit dilakukan di luar Jawa, akan tetapi data luas panen terus meningkat. Koversi lahan yang cukup berarti ternyata tidak berpengaruh pada luas panen padi;

Kelima, Analisa hasil kebijakan Sensus penggilingan padi tahun 2014 menunjukkan bahwa ada sekitar 36% gabah dari angka data produksi padi tidak masuk penggilingan padi, yang diduga sebagai *overestimate* data produksi padi. Terakhir, **keenam**, hasil survei kajian cadangan beras tahun 2015 menunjukkan terdapat selisih cukup besar antara stok hasil survei dengan stok hasil perhitungan dengan menggunakan data produksi. Kelebihan tersebut dinilai sebagai *overestimate* data produksi padi.

Penyebab utama *overestimate* data produksi padi dapat berasal dari data produktivitas dan dari pengumpulan data luas panen yang menggunakan metode penaksiran luas panen dengan pandangan mata (*eye estimate*). *Overestimate* produksi padi yang bersumber dari data produktivitas karena pengukurannya dilakukan 50% oleh BPS dan 50% oleh petugas Dinas Pertanian atau mantri tani. *Overestimate* data produksi padi yang berasal dari luas panen terutama akibat dari pengukuran dan pengumpulan luas panen dengan menggunakan metode pandangan mata (*eye estimate*) yang dilaporkan mantri tani atau petugas Dinas Pertanian berlebih (*overestimate*).

Data produksi padi, dan data luas panen yang kurang akurat ini dapat menimbulkan pemborosan alokasi APBN karena data yang digunakan untuk perhitungan kebutuhan anggaran berdasarkan pada data produksi/luas areal yang *overestimate*, seperti perhitungan untuk anggaran bantuan benih dan subsidi pupuk. Data produksi padi dan luas panen yang tidak akurat tersebut juga dapat berisiko terhadap perumusan kebijakan perberasan nasional yang tidak tepat dan efektif terutama untuk mengelola harga beras pada tingkat harga yang wajar dan stabil. Oleh karena itu koreksi terhadap data produksi padi/beras sangat penting untuk dilakukan. Bahkan Bapak Wakil Presiden telah menugaskan kepada BPS, Kementerian PPN/Bappenas, Kementerian Pertanian, dan Badan Informasi Geospasial untuk menyelesaikannya. Sejalan dengan urgensi tersebut, Forum Masyarakat Statistik juga meminta Kementerian PPN/Bappenas untuk melakukan koordinasi perbaikan terhadap data produksi padi/beras tersebut.

Penyusunan *Policy Paper* ini bertujuan untuk: (i) memberikan penjelasan permasalahan ketidakakuratan data produksi padi/beras, (ii) menguraikan penyebab utama serta risiko yang ditimbulkan akibat permasalahan tersebut, dan (iii) membuat rekomendasi kebijakan untuk menyelesaikan permasalahan akurasi data produksi padi tersebut.

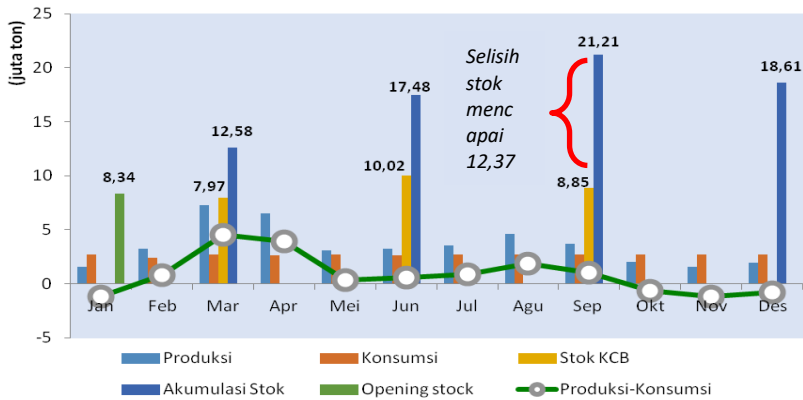
Alat analisis yang digunakan dalam penyusunan policy paper ini adalah dengan metode studi literatur dan menampung masukan-masukan dari beberapa hasil diskusi workshop.

II. Permasalahan

Laporan analisa 2014 dari hasil sensus Penggilingan Padi 2012 menunjukkan secara implisit bahwa data produksi padi *overestimate*. Hasil Sensus Penggilingan Padi tahun 2012 menunjukkan bahwa sekitar 36 persen atau 24,4 juta ton Gabah Kering giling (GKG) dari total produksi padi (GKG) yang tidak masuk penggilingan padi setelah dikurangi perkiraan stok yang ada di Bulog, petani dan penggilingan padi. Jumlah gabah yang tidak masuk penggilingan padi tersebut diduga data produksi yang berlebih (*overestimate*).

Selanjutnya hasil kajian terbaru tentang Survei Kajian Cadangan Beras tahun 2015 yang dilakukan oleh BPS dan Badan Ketahanan Pangan Kementerian Pertanian, menunjukkan bahwa data produksi padi (GKG) *overestimate*. Hasil kajian tersebut mendapatkan data stok beras berdasarkan hasil survei pada bulan

September 2015 mencapai 8,85 juta ton, sedangkan stok beras berdasarkan hitungan dari data produksi padi yang ada pada waktu yang sama mencapai sebesar 21,21 juta ton sehingga terdapat selisih sebesar 12,37 juta ton atau 58,3 persen. Selisih angka yang cukup besar tersebut mengidentifikasi data produksi padi nasional *overestimate*. Survei stok beras ini dilakukan pada 3 (tiga) waktu yaitu bulan Maret, Juni dan September 2015, akan tetapi pada bulan September tersebut selisihnya paling tinggi, meskipun pada bulan tersebut bukan waktunya panen raya. Berdasarkan hasil survey tersebut, stok beras pada bulan Maret sebesar 7,97 juta ton, bulan Juni 10,02 juta ton, dan pada bulan September 8,85 juta ton. Sedangkan apabila berdasarkan perhitungan dari data produksi padi yang ada, stok beras pada bulan Maret sebesar 12,58 juta ton, bulan Juni sebesar 17,48 juta ton dan pada bulan September sebesar 21,21 juta ton.



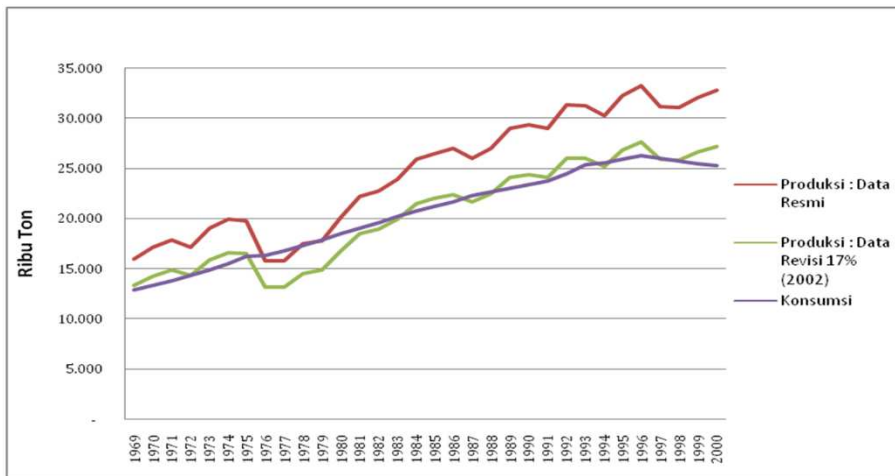
Gambar 2. Produksi, Konsumsi, dan Stok Beras Nasional, Januari – Desember 2015

Sumber: BPS, 2015

Overestimate itu terkait dengan data produksi padi yang selama ini diukur berasal dari hasil perkalian antara produktivitas dengan luas panen yang dipublikasikan oleh BPS. Selama ini peran BPS dalam penentuan data produksi padi sekitar 30 persen, selebihnya ditentukan oleh Kementerian Pertanian melalui mantri tani atau petugas dari Dinas Pertanian. Sesuai peraturan yang ada, BPS melalui mantri statistik atau Koordinator Statistik Kecamatan (KCK) hanya bertanggung jawab terhadap pengukuran produktivitas dengan menggunakan metode ubinan (2,5 m x 2,5 m) yang dilakukan pada beberapa blok sampel dengan pendekatan rumah tangga. Data produktivitas tersebut hanya dilakukan untuk level provinsi. *Overestimate* data produksi padi dapat juga berasal dari perhitungan produktivitas.

Ketidak akuratan data produktivitas terletak pada saat penetapan data produktivitas hasil pengukuran dan pengumpulan yang dilakukan oleh BPS. Data hasil pengukuran tersebut harus disepakati terlebih dahulu dengan petugas dari Dinas Pertanian sebelum ditetapkan sebagai angka resmi, sehingga membuka peluang untuk terjadinya perubahan data hasil pengukuran di lapangan. Hal ini menunjukkan bahwa BPS tidak independen dalam penetapan data produktivitas. Namun demikian, metode pengukuran produktivitas yang selama ini digunakan dengan menggunakan metodologi sistem ubinan dinilai relatif akurat, dibandingkan data luas panen.

Data luas panen bahkan dinilai sebagai faktor utama yang menyebabkan *overestimate* data produksi padi. Berdasarkan peraturan yang ada, pengukuran data luas panen adalah tanggung jawab sepenuhnya Kementerian Pertanian yang dalam pelaksanaannya dilakukan oleh mantri tani atau petugas Dinas Pertanian. Hasil kajian tahun 2002 tentang Jumlah Data Beras di Indonesia menunjukkan bahwa data produksi padi yang ada dinilai *overestimate* akibat pengukuran data luas panen yang dilaporkan oleh mantri tani atau petugas Dinas Pertanian berlebih (*overestimate*). Hasil kajian tersebut berdasarkan hasil survei luas panen dengan pendekatan rumah tangga yang dilakukan pada tahun Oktober 1989 – Juni 1990 di wilayah Sumatera. Hasilnya menunjukkan bahwa luas panen yang dilaporkan oleh mantri tani atau petugas Dinas Pertanian *overestimate* 7,1 persen. Kemudian berdasarkan hasil survei luas panen tahun 1996 yang dilakukan di seluruh wilayah Jawa kecuali DKI Jakarta, menunjukkan bahwa luas panen yang dilaporkan oleh mantri tani atau petugas Dinas Pertanian *overestimate* 17,1 persen dari luas panen hasil survei dengan pendekatan rumah tangga tersebut. Data ketersediaan beras yang telah dikoreksi 17 persen dan konsumsi dapat terlihat pada Grafik di bawah ini. Setelah dikoreksi, perbedaan antara tingkat konsumsi dengan produksi menjadi lebih realistis.



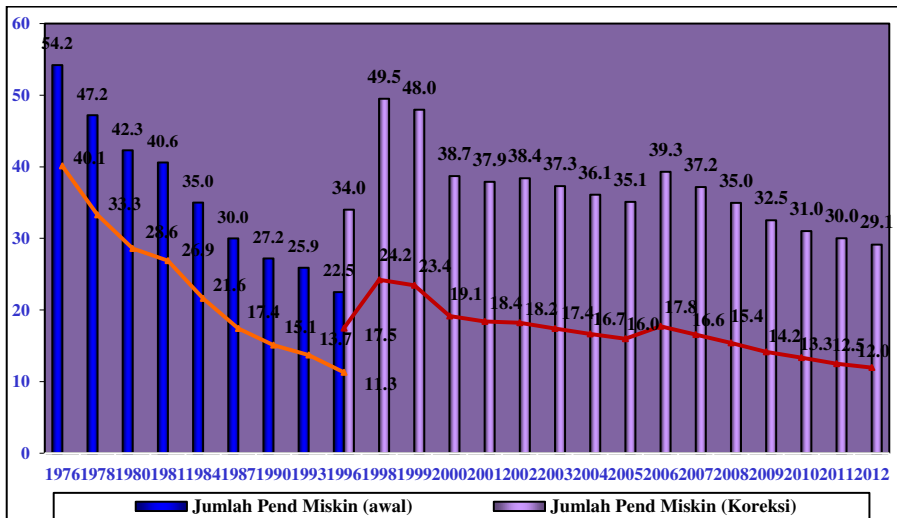
Gambar 3. Penyediaan dan Konsumsi Beras Di Indonesia, 1969–2000

Sumber: Suwandhi dan Choiri (2002)

Ketidakkuratan data luas panen tersebut sangat kuat dipengaruhi oleh metode yang digunakan dalam pengumpulan data luas panen yaitu mengukur luas panen dengan cara menaksir luas panen menggunakan metode pandangan mata (*eye estimate*) dan data luas baku sawah yang sudah lama tidak diperbaharui. Kelemahan pengukuran luas panen yang menggunakan penaksiran dengan cara pandangan mata (*eye estimate*) dan menyebabkan *overestiamte* terutama disebabkan oleh: (1) metode yang digunakan sangat *subjective* tergantung dari kemampuan mantri tani atau petugas Dinas Pertanian dalam menaksir luas panen dan petugas tersebut seringkali terjadi pergantian; (2) independensi mantri tani atau petugas Dinas Pertanian sangat lemah karena lembaga tempat bekerja adalah lembaga yang bertanggung jawab terhadap kinerja program peningkatan produksi padi; dan 3) Mantri tani atau petugas Dinas Pertanian yang terus menerus melakukan pengukuran hal yang sama dalam waktu yang cukup lama dapat mengalami kejenuhan sehingga mempengaruhi keakuratan dalam menaksir luas panen.

Walaupun data produksi padi/beras sudah lama diketahui berlebih (*overestimate*), akan tetapi sampai saat ini belum dilakukan koreksi. Koreksi terhadap data produksi padi tersebut masih sulit dilakukan disebabkan karena berdasarkan aturan yang ada penetapan data produksi padi ditetapkan bersama BPS dengan Kementerian Pertanian. Berdasarkan aturan yang ada, sebagian besar peranan pengukuran, pengumpulan dan penetapan data produksi padi/beras dilakukan dan ditentukan oleh Kementerian Pertanian. Dalam hal ini BPS menjadi tidak independen dalam penetapan data produksi padi/beras. Oleh karena itu koreksi data produksi padi/beras agak sulit dilakukan, karena sarat dengan kepentingan Kementerian teknis. Agar BPS dapat dengan mudah melakukan tugasnya mengoreksi data produksi padi/beras tersebut, maka BPS harus memiliki otoritas penuh dalam perhitungan dan penetapan data produksi padi/beras seperti halnya yang dilakukan BPS pada data lainnya seperti data kemiskinan.

Koreksi data penting bukanlah hal baru, telah ada koreksi angka kemiskinan pada 1996, akan tetapi perubahan data tersebut tidak banyak mengalami kegaduhan, dan dukungan politik tetap ada. BPS melakukan penyempurnaan metode penghitungan kemiskinan yang cukup mendasar, yang meliputi: (i) perluasan cakupan komoditi bukan makanan yang diperhitungkan dalam kebutuhan dasar; (ii) keterbandingan antar daerah (provinsi serta perkotaan dan perdesaan) dan antar waktu yang disebabkan oleh adanya perbedaan tingkat harga antar daerah.



Gambar 4. Perkembangan Angka Kemiskinan Indonesia Tahun 1976-2012, Sumber: BPS

Perkembangan angka kemiskinan sebelum dan setelah diperbaiki metode perhitungannya tahun 1976-2012 disajikan dalam Gambar 4 di atas. Perbaikan metode perhitungan data kemiskinan tersebut menyebabkan angka kemiskinan menjadi lebih besar dari hasil perhitungan dengan metode perhitungan sebelumnya. Pada tahun 1996 ada dua angka kemiskinan berdasarkan metode perhitungan sebelumnya sebesar 22,50 juta orang dan berdasarkan hasil perhitungan yang diperbaiki sebesar 34,01 juta orang. Untuk tahun selanjutnya data kemiskinan menggunakan metode perhitungan yang telah diperbaiki. Koreksi terhadap data kemiskinan tersebut dapat dilakukan oleh BPS karena pengukuran,

pengumpulan dan penetapan data tersebut tidak melibatkan Kementerian/ Lembaga lain sehingga tidak terjadi konflik kepentingan.

Ketidak akuratan data produksi padi dan luas panen tersebut akan menimbulkan risiko yang cukup besar lagi terutama pada : (1) perhitungan alokasi anggaran program dan subsidi yang dasar perhitungannya menggunakan data luas panen seperti program bantuan benih, bantuan alat mesin pertanian, dan subsidi pupuk. Alokasi anggaran untuk program tersebut dan subsidi pupuk cukup besar yang saat ini bisa mencapai sekitar Rp. 30 – 40 triliun; dan (2) perumusan kebijakan yang kurang efektif karena tidak tepat seperti kebijakan stabilisasi harga dan kebijakan impor, terhambat atau malah dilarang.

III. Pilihan Kebijakan

Hasil analisis kebijakan beras terkait dengan ketidakakuratan data produksi padi, selanjutnya dapat dirumuskan beberapa pilihan kebijakan untuk mengatasi permasalahan tersebut, sebagai berikut.

Pertama, perubahan lembaga yang diberi otoritas dalam pengukuran, pengumpulan dan penetapan data produksi padi/beras disertai dengan perbaikan metodologi pengukuran dan pengumpulan data produksi padi. BPS diberi kewenangan dan tanggung jawab sepenuhnya dalam pengumpulan dan perhitungan data produksi padi/beras. Kementerian Pertanian tidak diberikan lagi kewenangan dan tanggung jawab dalam pengumpulan, pengukuran maupun dalam penetapan data produksi padi/beras. Tugas tersebut diambil alih sepenuhnya oleh BPS. Dalam pengumpulan data produksi padi/beras termasuk komponen produktivitas dan luas panen, BPS dapat bekerjasama dan dibantu oleh petugas Dinas Pertanian di provinsi dan kabupaten. Dengan cara ini, BPS menjadi lebih independen, dan konflik kepentingan menjadi hilang.

Oleh karena itu, perlu pengalihan kewenangan dan tanggung jawab pengumpulan dan perhitungan data produksi padi secara keseluruhan kepada BPS. Perubahan tersebut harus didukung pula dengan perubahan dasar hukumnya, sebaiknya dalam bentuk Peraturan Presiden (Perpres). Perubahan lembaga tersebut disertai dengan perubahan metodologi pengukuran, pengumpulan dan perhitungan data luas panen.

Pemberian kewenangan dan tanggung jawab kepada BPS secara penuh tersebut disertai dengan perubahan metodologi perhitungan dan pengumpulan data luas panen. Sedangkan metodologi untuk pengukuran, pengumpulan dan perhitungan produktivitas yang saat ini diterapkan yang menggunakan metode sistem ubinan tidak perlu dirubah karena dinilai bukan yang menyebabkan *overestimate* data produksi padi, tetapi levelnya agar ditingkatkan dari hanya sampai provinsi menjadi sampai level kabupaten/kota. Selanjutnya alat ubinan (2,5 m x 2,5 m) serta timbangan untuk pengukuran produktivitas tersebut agar dibuat seringan mungkin sehingga lebih mudah dibawa oleh petugas. Untuk metode pengumpulan dan perhitungan data luas panen harus dilakukan perubahan yang semula menggunakan cara penaksiran luas panen dengan pandangan mata (*eye estimate*) diganti dengan menggunakan metodologi yang lebih akurat. Metodologi baru tersebut diusulkan menggunakan metodologi Kerangka Sampel Area (KSA) yang telah dikembangkan dan diuji coba oleh BPPT. Penerapan metode KSA tersebut pada awal periode agar dibantu oleh BPPT dan dilakukan uji coba pada beberapa provinsi sebelum diterapkan di seluruh wilayah Indonesia. Metode KSA yang dikembangkan oleh BPPT tersebut adalah suatu sistem estimasi produksi padi akan

lebih akurat, cepat dan objektif dengan memanfaatkan teknologi spasial dan penginderaan jauh yang ditunjang dengan kemajuan teknologi komunikasi dan informasi. Metode KSA ini telah dikembangkan oleh BPPT sejak tahun 1998 dan telah diujicobakan di Jawa.

Pilihan kebijakan ini lebih unggul karena BPS independen dalam melakukan tugasnya dalam mengukur dan menetapkan data produksi padi/beras, sehingga data produksi padi/beras tidak akan bias. Selanjutnya dengan perbaikan metodologi pengukuran data luas panen dan produktivitas yang lebih objektif dan menghindari kejenuhan petugas yang melakukan pengukuran dan pengumpulan data luas panen. Namun demikian pilihan kebijakan ini juga memiliki kelemahan, yaitu BPS membutuhkan waktu yang cukup dan melatih petugas untuk maksud tersebut.

Namun demikian sesuai dengan ketentuan dalam Pasal 12 Undang-undang Nomor 16 tahun 1997 tentang Statistik bahwa statistik sektoral diselenggarakan oleh instansi pemerintah sesuai dengan lingkup tugas dan fungsinya secara mandiri atau bersama dengan Badan Pusat Statistik. Data statistik produksi padi merupakan statistik sektoral, maka penyelenggaraan statistik data tersebut tidak bisa dilakukan sendiri atau sepenuhnya oleh BPS.

Kedua, melanjutkan pengukuran dan pengumpulan data produksi padi/beras dengan cara seperti saat ini dilakukan, tetapi data luas panen dan data luas baku sawah dilakukan update dengan melakukan survei dengan pendekatan rumah tangga. Kebijakan tersebut hanya dilakukan untuk memperbaiki atau mengkoreksi data luas panen dan luas baku sawah yang ada saat ini. Hasilnya data luas panen dan luas baku sawah tersebut akan menjadi data baru sebagai acuan untuk pengukuran luas panen selanjutnya. Untuk lebih memperkuat data luas panen tersebut perlu didukung dengan pendataan luas baku sawah yang terbaru. Selanjutnya untuk pengukuran luas panen setiap tahunnya dilakukan dengan metode yang digunakan saat ini yaitu dengan metode *eye estimate*. Kelebihan dari pilihan kebijakan ini adalah lembaga yang bertanggung jawab tidak berubah sehingga pelaksanaannya dapat langsung dilakukan, dan akan memiliki data luas panen dan data luas baku sawah yang lebih akurat pada dari hasil survey pada saat tersebut. Namun kelemahannya BPS masih tetap tidak independen dalam pengukuran dan penetapan data produksi dan perlu tambahan anggaran untuk melakukan survei luas panen dan luas baku sawah.

Dalam melakukan survei luas panen, BPS dapat bekerjasama dengan petugas mantri tani atau petugas lainnya dari Dinas Pertanian di daerah. Sedangkan untuk survei luas baku sawah yang terbaru, BPS dan Kementerian Pertanian dapat bekerjasama dengan Badan Informasi Geospasial untuk memperoleh informasi geospasial tematik (IGT) tentang data luas baku sawah yang terbaru secara numerik dan spasial, sesuai dengan ketentuan dalam Undang-undang Nomor 4 tahun 2011.

Ketiga, melanjutkan cara-cara pengukuran, pengumpulan dan penetapan data produksi padi/beras seperti yang dilakukan saat ini, tetapi merubah metode pengukuran luas panen dengan menggunakan metode Kerangka Sampel Area (KSA). Kebijakan ini fokus terhadap perubahan metodologi pengukuran luas panen yang dinilai sebagai penyebab utama *overestimate*. Metodologi pengukuran luas panen dengan penaksiran menggunakan pandangan mata (*eye estimate*) dinilai sebagai penyebab utama terjadinya *overestimate* pengukuran luas panen. Untuk itu perlu dilakukan perbaikan terhadap metodologi pengukuran tersebut. Metodologi pengukuran luas panen yang dikembangkan oleh BPPT yang disebut metodologi Kerangka Sampel Area (KSA) merupakan pilihan yang dinilai cukup baik untuk

menggantikan metodologi eye estimate. Metodologi KSA sudah dikembangkan cukup lama dan sudah diujicoba di beberapa wilayah oleh BPPT. Sedangkan lembaga yang bertanggung jawab terhadap pengukuran dan pengumpulan data luas panen adalah bersama BPS dan Kementerian Pertanian, tetapi dibantu oleh BPPT.

Kebijakan ini memiliki kelebihan dalam metodologi perhitungan luas panen yang lebih praktis dengan memanfaatkan teknologi komunikasi dan informasi sehingga lebih cepat, mudah dan akurat serta tidak memerlukan tambahan biaya yang cukup besar dan pengukuran luas panen akan lebih mudah dan akurat, serta tidak diperlukan perubahan lembaga yang terlibat. Kelemahan dari kebijakan ini adalah BPS masih tidak independen dalam pengukuran dan penetapan data produksi padi/beras sehingga hasil pengukuran dengan menggunakan metode KSA tersebut kemungkinan masih bisa berubah, dan data luas panen yang dilaporkan oleh petugas bisa berlebih. Untuk mengatasi kelemahan tersebut perlu dilakukan upaya untuk mengurangi atau menghilangkan intervensi perubahan terhadap hasil pengukuran luas panen di lapangan, misal keputusan akhir dalam penetapan data luas panen berada pada pihak BPS, tidak boleh diintervensi oleh pihak lain.

Ketiga bahasan pilihan kebijakan tersebut diringkas dan diperkirakan kelebihan dan kelemahan dalam Tabel 2 di bawah ini.

Tabel 3. Tiga Pilihan Kebijakan Dengan Kelebihan dan Kelemahannya

No	Pilihan Kebijakan	Kelebihan	Kelemahan
1.	Perubahan lembaga yang diberi otoritas dalam pengukuran, pengumpulan dan penetapan data produksi padi/beras disertai dengan perbaikan metodologi pengukuran dan pengumpulan data produksi padi	<ul style="list-style-type: none"> • BPS lebih independen. • BPS dapat melakukan koreksi data produksi padi tanpa tergantung pada K/L lain sehingga tidak ada konflik dengan K/L lain. • Menghindari kejenuhan petugas lapangan 	<ul style="list-style-type: none"> • Tidak bisa dilakukan sepenuhnya oleh BPS, karena tidak sejalan dengan UU No. 16 Tahun 1997 ttg Statistik. • Memerlukan waktu untuk uji coba, sosialisasi dan pelatihan petugas. • Membutuhkan tambahan anggaran
2.	Melanjutkan pengukuran dan pengumpulan data produksi padi/beras dengan cara seperti saat ini dilakukan, tetapi data luas panen dan data luas sawah baku dilakukan update dengan melakukan survey dengan pendekatan rumah tangga	<ul style="list-style-type: none"> • Memiliki data luas panen dan luas baku sawah terbaru dan lebih akurat. • Pelaksanaannya dapat langsung dilakukan karena tidak ada perubahan lembaga. 	<ul style="list-style-type: none"> • BPS masih tidak independen . • Membutuhkan tambahan anggaran. • Untuk tahun selanjutnya dapat terjadi lagi <i>overestimate</i> karena kembali menggunakan metode eye estimate yang bias terhadap Kementerian Teknis.

3.	Melanjutkan cara-cara pengukuran dan pengumpulan data produksi seperti yang dilakukan saat ini, tetapi hanya merubah metode pengukuran luas panen dengan menggunakan metode Kerangka Sampel Area (KSA)	<ul style="list-style-type: none"> • Metode pengukuran luas panen lebih mudah dan akurat. • Tidak ada perubahan lembaga yang bertanggung jawab 	<ul style="list-style-type: none"> • BPS masih tidak independen. • Hasil pengukuran dengan menggunakan metode baru masih bisa dirubah (diintervensi).
----	--	--	---

Ketiga pilihan kebijakan tersebut kemungkinan besar akan menyebabkan terjadinya koreksi terhadap data produksi yang ada saat ini dan perubahan tersebut lebih cenderung hasilnya data produksi padi menjadi lebih rendah dari sebelumnya. Perubahan tersebut akan berimplikasi terhadap perubahan angka Produk Dometik Bruto (PDB) di sektor pertanian karena terjadinya perubahan kontribusi dari komoditi utama pertanian yaitu padi dan sumbangan komoditi padi terhadap PDB sektor pertanian relatif besar. Perubahan tersebut harus melakukan perubahan ke tahun sebelumnya. Implikasi lainnya yang sebaiknya dipertimbangkan juga adalah respon pasar beras internasional dan pasar beras di dalam negeri. Oleh karena koreksi data produksi tersebut cenderung ke arah penurunan angka data produksi padi/beras yang ada saat ini, kemungkinan dorongan terhadap impor beras akan semakin besar, mendorong kenaikan harga beras di dalam negeri. Secara politis koreksi terhadap data produksi padi akan memberatkan bagi pemerintahan yang berjalan saat ini.

IV. Kesimpulan Dan Rekomendasi Kebijakan

Data produksi padi/beras sudah lama diketahui *overestimate*, dan sangat urgen dilakukan koreksi karena dengan data yang ada sekarang telah menimbulkan pemborosan alokasi anggaran untuk pembangunan pertanian yang dasar perhitungan kebutuhan anggarannya menggunakan data produksi padi dan luas panen yang *overestimate* seperti anggaran untuk subsidi pupuk dan benih serta bantuan program peningkatan produksi padi. Selain itu data produksi padi yang *overestimate* tersebut telah menyebabkan perumusan penetapan kebijakan perberasan nasional yang kurang tepat sehingga kurang efektif, khususnya stabilitas harga dan tingkat harga yang wajar.

Urgensi koreksi terhadap data produksi padi/beras ini juga telah ditunjukkan dengan adanya perintah dari Bapak Wakil Presiden pada Rapat Koordinasi Terbatas tanggal 20 Maret 2015, yang menugaskan kepada BPS segera berkoordinasi dengan Kementerian Pertanian, Kementerian PPN/Bappenas, BPPT dan Badan Informasi Geospasial (BIG) untuk melakukan sinkronisasi dan validasi data produksi padi/beras nasional. Demikian pula, Forum Masyarakat Statistik Nasional telah mengirimkan surat kepada Menteri PPN/Kepala Bappenas pada tanggal 31 Desember 2015 yang menyarankan agar Pemerintah melakukan koreksi terhadap sumber-sumber ketidakakuratan data produksi padi/beras nasional.

Koreksi terhadap data produksi padi/beras tersebut sangat mungkin dapat dilakukan oleh BPS seperti halnya pernah terjadi pada saat pemerintah mengkoreksi data kemiskinan. Pada 1997, BPS memperbaiki metodologi perhitungan data kemiskinan. Dengan metode perhitungan yang baru, data kemiskinan berubah naik

dibandingkan dengan metode sebelumnya, akan tetapi gejala politik hampir tidak ada.

Data produksi padi merupakan statistik yang masuk dalam kategori statistik sektoral, dan sesuai ketentuan dalam Undang-undang Nomor 16 tahun 1997, statistik sektoral diselenggarakan oleh instansi pemerintah sesuai lingkup tugas dan fungsinya, secara mandiri atau bersama dengan Badan Pusat Statistik. Dan statistik sektoral dengan jangkauan berskala nasional harus diselenggarakan bersama dengan Badan Pusat Statistik.

Pilihan kebijakan yang ideal sebetulnya adalah pilihan kebijakan yang pertama karena kebijakan tersebut dapat menyelesaikan independensi BPS dan menghilangkan bias kepentingan Kementerian teknis serta sekaligus menyelesaikan masalah ketidak akuratan dalam pengukuran luas panen dengan perubahan metodologi pengukuran luas panen. Namun demikian karena data produksi padi tersebut masuk kategori dalam statistik sektoral yang penyelenggaraan seperti disebutkan di atas, maka pilihan kebijakan pertama ini ternyata tidak sesuai dengan ketentuan dalam Undang-undang nomor 16 Tahun 2011.

Oleh karena itu, kebijakan yang direkomendasikan adalah kombinasi pilihan kebijakan yang kedua dengan pilihan kebijakan ketiga yaitu melanjutkan kerjasama Kementan dan BPS dalam pengukuran, pengumpulan dan penetapan data produksi padi/beras dengan didukung update data luas panen dan data luas baku sawah melalui survei rumah tangga, serta menyempurnakan metodologi pengukuran dan pengumpulan data luas panen padi. Metodologi pengukuran luas panen yang semula menggunakan penaksiran dengan pandangan mata (*eye estimate*) dirubah dengan menggunakan metode Kerangka Sampel Area (KSA) dengan menggunakan teknologi sistem komunikasi dan informasi yang telah dikembangkan oleh BPPT. Update data luas baku sawah dibantu oleh Badan Informasi Geospasial untuk menghasilkan data luas baku sawah secara numerik dan spasial. Secara keseluruhan untuk pelaksanaan kebijakan ini sebaiknya dikoordinasikan oleh Kementerian PPN/BAPPENAS.

Untuk menerapkan metode perhitungan baru untuk luas panen tersebut perlumenugaskan BPS yang melakukan uji coba sebelum diterapkan untuk di seluruh Indonesia, dibantu oleh BPPT. BPS menyiapkan kerjasama dengan Dinas-dinas Pertanian di daerah dalam melakukan pengukuran luas panen dengan metode baru. BPS bersama Kementan dibantu BPPT melakukan pelatihan dan sosialisasi kepada petugas BPS (Mantri Tani dan KCK) dan mantri tani atau petugas dari Dinas Pertanian Provinsi dan Kabupaten/Kota.

Koreksi data ini sebaiknya bisa dilakukan sebelum tahun terakhir masa pemerintahan yaitu tahun 2018, pada periode tersebut diharapkan gejala politik belum terlalu tinggi karena kalau setelah itu gejala politik tinggi. Apabila koreksi data produksi padi dilakukan setelah tahun 2018, maka secara politis akan menjadi beban bagi pemerintahan karena koreksi data akan menurunkan data angka produksi padi yang merupakan komoditi strategis dan politis. Selain itu apabila koreksi data produksi padi ini bisa dilakukan pada tahun 2018 juga akan membantu dalam perumusan kebijakan dan program perberasan nasional yang lebih tepat dan efektif untuk Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) baru 2020-2024.

V. Daftar Pustaka

- Badan Pusat Statistik. (2016). *Laporan Akhir Survei Kajian Cadangan Beras 2015*. Jakarta: Badan Pusat Statistik.
- Badan Pengkajian dan Penerapan Teknologi. (2012). Uji Implementasi Kerangka Sampel Area (KSA) untuk Statistik Pertanian Pangan Terintegrasi. Jakarta. BPPT.
- BULOG (2017). Operasional Perum BULOG. Bahan Tayangan dari Perum BULOG.
- M. Husein Sawit, (2014). *Analisa Hasil Kebijakan Sensus Penggilingan Padi 2012*. PANGAN, No.3, Vol. 23.
- Ringoringo Achmadi. (2017). Penulisan Policy Paper. LPEM-FEB Universitas Indonesia
- Suwandhi Sastrotaruno dan Choiril Maksum, (2002). *Jumlah data Beras di Indonesia: Tinjauan Singkat*. Laporan Pilihan STAT Project.