

KEBIJAKAN PROTEKSI DAN PROMOSI KOMODITAS BERAS DI ASIA DAN PROSPEK PENGEMBANGANNYA DI INDONESIA

Sudi Mardianto dan Mewa Ariani

*Pusat Penelitian dan Pengembangan Sosial Ekonomi Pertanian
Jl. A. Yani 70 Bogor*

PENDAHULUAN

Pemenuhan kebutuhan pangan yang cukup merupakan salah satu hak bagi manusia yang paling azasi dan juga salah satu faktor penentu bagi perwujudan ketahanan nasional. Sehubungan dengan itu, kekurangan pangan yang terjadi secara meluas di suatu negara akan menyebabkan kerawanan ekonomi, sosial, dan politik yang dapat menggoyahkan stabilitas suatu negara. Bagi Indonesia, beras merupakan pangan pokok yang sangat dominan. Pengalaman menunjukkan bahwa kelangkaan penyediaan beras yang menyebabkan melonjaknya harga beras pada tahun 1966 dan 1998, secara langsung ataupun tidak langsung memperparah krisis ekonomi, sosial, dan politik yang terjadi pada saat itu, yang berujung pada pergantian pemerintahan.

Kebijakan peningkatan kesejahteraan petani padi mempunyai arti yang sangat strategis, mengingat peranan beras dalam perekonomian Indonesia masih cukup besar. Ada empat indikator yang dapat digunakan untuk menilai peranan tersebut (lihat antara lain Khudori, 2002; Khomsan, 2002; Syafa'at, 2002), yaitu: (1) Usahatani padi menghidupi sekitar 20 juta keluarga petani dan buruh tani, serta menjadi urat nadi perekonomian pedesaan khususnya di Pulau Jawa; (2) Permintaan terhadap komoditas beras terus meningkat seiring dengan penambahan jumlah penduduk, serta belum berhasilnya program diversifikasi pangan; (3) Produksi beras di Indonesia masih menunjukkan kecenderungan yang fluktuatif sebagai akibat dari bencana alam, serangan hama dan penyakit, serta kenaikan harga pupuk dan pestisida; dan (4) Usahatani padi masih menjadi andalan dalam penyerapan tenaga kerja di pedesaan, khususnya pada masa pemulihan ekonomi pasca krisis 1997.

Beras telah menjadi pangan pokok utama dan cenderung tunggal di berbagai daerah termasuk daerah yang sebelumnya mempunyai pola pangan pokok bukan beras, sehingga sebagian besar energi dan protein yang dikonsumsi oleh masyarakat berasal dari beras dan kurang terdiversifikasi. Untuk memperbaiki pola konsumsi pangan masyarakat dan mewujudkan ketahanan pangan, pemerintah melalui Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 68 tahun 2002 tentang Ketahanan Pangan dalam pasal 9 menetapkan bahwa penganeka-ragaman pangan dilakukan dengan memperhatikan sumberdaya, kelembagaan dan budaya lokal. Hal tersebut dilakukan dengan : 1) Meningkatkan keanekaragaman pangan; 2) Mengembangkan teknologi pengolahan dan produk pangan dan 3)

Meningkatkan kesadaran masyarakat untuk mengkonsumsi aneka ragam pangan dengan prinsip gizi seimbang (Badan Bimas Ketahanan Pangan, 2002).

Seperti halnya negara-negara berkembang lainnya, kebijakan pangan di Indonesia tidak steril dari pengaruh faktor-faktor eksternal. Pranolo (2001) mengidentifikasi adanya tiga faktor eksternal, yaitu: (1) Kesepakatan-kesepakatan internasional, seperti WTO, APEC dan AFTA; (2) Kebijakan perdagangan komoditas pertanian di negara-negara mitra dagang Indonesia; dan (3) Lembaga-lembaga internasional yang memberikan bantuan kepada Indonesia selama masa krisis ekonomi, khususnya IMF dan Bank Dunia. Dalam situasi krisis ekonomi seperti saat ini, faktor ketiga lebih dominan dibandingkan dengan faktor pertama dan kedua. Dari beberapa uraian tersebut, cukup penting kiranya menganalisis kinerja kebijakan proteksi dan promosi agribisnis beras di negara-negara Asia dan prospek pengembangannya di Indonesia.

PERAN BERAS DALAM PEREKONOMIAN NEGARA

Komoditas Strategis

Pemenuhan kebutuhan pangan yang cukup merupakan salah satu hak bagi manusia yang paling asasi dan merupakan faktor penentu bagi perwujudan ketahanan nasional. Sehubungan dengan hal tersebut, kekurangan pangan yang terjadi secara meluas di suatu negara akan menyebabkan kerawanan ekonomi, sosial dan politik yang dapat menggoyahkan stabilitas suatu negara. Bagi bangsa-bangsa di Asia, beras merupakan pangan pokok yang cukup dominan. Walaupun bervariasi antar negara, namun sumbangan beras terhadap pemenuhan kebutuhan kalori dalam diet sehari-hari masyarakat Asia masih relatif cukup tinggi. Sebagai contoh, Laos dan Myanmar konsumsi beras per kapita per tahunnya hingga saat ini masing-masing mencapai sekitar 179 kg dan 190 kg, sementara Indonesia masih sekitar 142 kg.

Secara ekonomi, beras masih merupakan komoditas strategis bagi perekonomian nasional negara-negara di Asia, karena (1) usahatani padi masih diusahakan oleh jutaan petani, (2) bagi sebagian negara, seperti Vietnam, Burma, Thailand, India dan China, beras merupakan salah satu penyumbang devisa negara yang cukup besar, dan (3) bagi masyarakat berpendapatan rendah, dimana jumlah golongan berpendapatan tersebut masih dominan di Asia, beras masih merupakan bahan pangan pokok yang utama. Dengan peran strategis tersebut, tidak heran jika sebagian besar negara di Asia mengalokasikan sumberdaya (khususnya dana) untuk mendukung pertumbuhan produksi tanaman pangan, khususnya beras.

Vyas dan James (1988) mengemukakan bahwa selama kurun waktu 1970-1984, GDP sektor pertanian di sebagian besar negara Asia tumbuh di atas 3 persen per tahun. Pertumbuhan yang cukup tinggi tersebut ternyata didukung oleh pertumbuhan subsektor tanaman pangan, khususnya beras, yang jauh lebih tinggi

dibandingkan dengan pertumbuhan jumlah penduduk. Sebagai contoh, Indonesia selama kurun waktu 1971-1984, subsektor tanaman pangannya tumbuh 5 persen lebih per tahun, sementara pertumbuhan jumlah penduduknya selama kurun waktu yang sama sebesar 2,3 persen per tahun. Hal yang sama juga terjadi dengan Philipina, Thailand dan India, dimana pada kurun waktu yang sama, subsektor tanaman pangannya tumbuh sekitar 3-5 persen per tahun, sementara pertumbuhan jumlah penduduknya sekitar 2,2-2,7 persen per tahun.

Pertumbuhan produksi tanaman pangan, khususnya beras, pada kurun waktu di atas didukung oleh penemuan varietas padi baru yang mempunyai potensi produktivitas tinggi, penggunaan pupuk kimiawi dan pembangunan jaringan irigasi, yang selain mampu mendukung peningkatan produktivitas juga mendorong indeks pertanaman padi menjadi dua atau tiga kali setahun. Hingga saat ini, beberapa negara di Asia seperti China, Vietnam, Philipina, Thailand dan Myanmar masih mengalokasikan dana cukup besar untuk pembangunan bendungan dan jaringan irigasi. Di antara berbagai tujuan negara-negara di Asia yang berupaya untuk meningkatkan produksi padi, ada satu tujuan utama yang sama yaitu upaya untuk memenuhi kebutuhan pangan dalam negeri (*self sufficiency*).

Pertumbuhan penduduk yang hingga kini relatif tetap tinggi dan adanya suatu kenyataan bahwa sebagian besar penduduk miskin (yang umumnya adalah petani) ada di pedesaan, mendorong negara-negara di Asia untuk tetap memberikan perhatian yang lebih terhadap sektor pertanian, khususnya padi. Data terakhir menunjukkan bahwa jumlah penduduk di China dan India sudah mencapai 1 milyar lebih, sementara Indonesia pada tahun 2000, jumlah penduduknya sudah mencapai 200 juta lebih dan Philipina, Thailand dan Vietnam dengan luas negara yang lebih kecil, jumlah penduduknya sudah mencapai 50 juta jiwa lebih (Tabel 1). Peningkatan jumlah penduduk yang semakin besar tersebut, mendorong banyak negara di Asia, untuk terus mengembangkan teknologi yang mampu meningkatkan produktivitas tanaman padi.

Seiring dengan pertumbuhan ekonomi suatu negara, pangsa sektor pertanian terhadap total GDP mengalami penurunan. Tabel 1 menunjukkan bahwa selain Laos dan Myanmar, pangsa sektor pertanian terhadap GDP sudah di bawah 30 persen, bahkan Jepang hanya 2 persen. Namun, penurunan pangsa GDP tersebut bukan berarti peranan sektor pertanian semakin mengecil, karena di beberapa negara seperti Thailand, Vietnam, China dan India, sektor pertanian, khususnya beras merupakan salah satu penyumbang utama penghasilan devisa negara. Di Thailand, agribisnis perberasan mempunyai kontribusi yang cukup besar terhadap perekonomian nasional. Kontribusi langsung usahatani padi dalam GDP sektor pertanian pada tahun 2000 mencapai sekitar 23 persen. Beras di Thailand juga masuk ke dalam delapan besar penghasil devisa, sementara di India dari total ekspor produk pertanian, beras menyumbang sekitar 11 persen, bahkan di Vietnam beras merupakan komoditas ekspor utama dan pada tahun 2001 menghasilkan devisa sekitar 586 juta dolar Amerika Serikat.

Tabel 1. Indikator Ekonomi Makro Beberapa Negara Asia, Tahun 2000

Negara	Jumlah penduduk (juta jiwa)	GDP (juta US\$)	GNP per kapita (US\$)	Pangsa GDP sektor pertanian (%)	Pertumbuhan GDP (%)	Pertumbuhan GDP sektor pertanian
China	1.262,5	991.203	780	15,9	8,0	2,4
Kamboja	12,2	3.177	280	37,1	5,4	-2,7
India	1.002,1	459.755	440	25,3	5,2	0,2
Indonesia	210,5	140.964	600	16,9	4,8	1,7
Jepang	126,6	4.395.083	32.350	2,0	n.a	n.a
Laos	5,2	1.373	290	53,2	5,7	5,0
Myanmar	48,1	n.a	n.a	59,9	n.a	n.a
Filipina	78,4	73.350	1.050	15,9	4,0	3,3
Thailand	62,4	123.887	2.010	9,1	4,4	-8,8
Vietnam	77,7	28.567	370	24,3	6,8	4,0

Sumber: Asian Development Bank, 2002.

Sistem Usahatani

Secara umum karakteristik usahatani padi di Asia relatif sama, yaitu diusahakan oleh jutaan petani yang tinggal di pedesaan, skala pengusahaan dan penguasaan lahan relatif kecil, kepemilikan modal yang terbatas dan sangat tergantung pada kondisi iklim, khususnya musim hujan. Dengan kondisi yang relatif sama tersebut, perbedaan efisiensi usahatani padi lebih terletak pada dukungan kebijakan pemerintah (subsidi), pengembangan inovasi teknologi dan tingkat upah tenaga kerja. Dukungan pemerintah melalui subsidi input, khususnya pupuk, benih dan obat-obatan, kemudian kredit usahatani, kebijakan harga output (harga dasar) dan keringanan pajak selama ini menjadi salah satu sumber efisiensi usahatani padi di banyak negara. Beberapa negara di Asia seperti India, Thailand, Vietnam, Myanmar dan Philipina masih memberikan subsidi input, disamping kebijakan harga dasar dan kredit usahatani dengan bunga rendah.

Efisiensi usahatani juga dapat dilakukan dengan meningkatkan produktivitas padi melalui pengembangan varietas unggul baru, seperti yang dilakukan oleh China dengan padi hibridanya. Potensi padi hibrida yang saat ini sedang dikembangkan di China mencapai 17,92 ton per hektar, sehingga tidak mengherankan apabila produktivitas padi di China secara umum mencapai 6,2 ton per hektar, lebih tinggi dibandingkan dengan Indonesia, India, Thailand maupun Vietnam yang masing-masing produktivitasnya mencapai 4,4; 3,0; 2,3 dan 4,2 ton per hektar (Tabel 2). Dengan produktivitas padi per hektar tersebut, biaya produksi padi di China mencapai US \$ 71 per ton, relatif lebih rendah dibandingkan dengan biaya produksi padi di Indonesia, India, Philipina dan Thailand yang masing-masing mencapai US \$ 82; US \$ 81; US \$ 85 dan US \$ 129 per ton. Dengan demikian, secara umum usahatani padi di Indonesia sebenarnya cukup kompetitif. Indonesia, dengan kondisi dukungan subsidi dari pemerintah yang saat ini sudah relatif kecil, mempunyai peluang yang cukup besar untuk meningkatkan efisiensi

usahatani padi melalui peningkatan produktivitas dengan menggunakan benih unggul baru seperti yang dilakukan di China.

Tabel 2. Data Dasar Usahatani Padi di Asia Tahun 2000

Negara	Luas panen (000 ha)	Produksi (000 ton)	Produktivitas (ton/ha)	Biaya produksi	
				US\$/ha	US\$/ton
China	30.503	190.168	6,23	494	71
Kamboja	1.873	3.762	2,01	297	119
India	44.600	134.150	3,01	222	82
Indonesia	11.523	51.000	4,43	288	81
Jepang	1.170	11.863	10,14	n.a	n.a
Laos	690	2.155	3,12	n.a	n.a
Myanmar	6.000	20.000	3,33	n.a	n.a
Filipina	4.037	12.415	3,08	107	85
Thailand	10.048	23.403	2,33	518	129
Vietnam	7.655	32.554	4,25	212	64

Sumber: Asian Development Bank, 2002.

Musim tanam padi di Asia secara umum tidak berbeda, yaitu tanam padi pada musim hujan (MH), dan tanam padi musim kemarau (MK). Khusus untuk China dan India, musim tanamnya agak sedikit berbeda, karena sebagian lahan pertaniannya sudah termasuk pada daerah sub tropis, sehingga mengalami empat musim. Di India musim tanam padi pertama disebut dengan tanaman *Kharif*, yaitu suatu periode tanam awal musim hujan pada bulan Juni-Juli dan panen pada bulan September-Oktober. Musim tanam padi kedua disebut dengan tanaman *Rabi*, yaitu periode tanam musim dingin pada bulan Oktober-Desember dan panen pada musim semi sekitar bulan Maret-Mei. Di Thailand, musim tanam padi dibedakan menjadi musim utama (*major rice*) dan musim kedua (*second rice*). Periode pertanaman padi musim utama (musim hujan), yaitu sekitar bulan Mei-Oktober, sedangkan periode pertanaman padi musim kedua sekitar bulan November-April.

Analog dengan kondisi iklim seperti di India atau Thailand, produksi padi atau beras paling besar dihasilkan pada hasil pertanaman padi musim hujan (musim utama atau *Kharif*) yang mencapai sekitar 80 persen, sedangkan sisanya (sekitar 20 persen) dihasilkan pada musim kemarau (musim kedua atau *Rabi*). Di Indonesia kondisinya hampir sama, produksi beras utama dihasilkan pada panen raya, sekitar bulan Pebruari-Mei (60-65 persen dari total produksi nasional), kemudian produksi beras kedua dihasilkan pada musim panen gadu pertama sekitar bulan Juni-September (25-30 persen) dan sisanya dihasilkan dari musim panen ketiga, sekitar bulan Oktober-Januari. Dengan kondisi musim panen yang sedikit berbeda, Indonesia sebenarnya sedikit diuntungkan karena pada musim panen raya di Indonesia, negara lain sedang mengalami musim panen musim kedua, yang jumlahnya tidak begitu besar, sedangkan pada musim paceklik di Indonesia, negara lain sedang mengalami musim panen raya, sehingga mestinya pengadaan beras impor Indonesia tidak mengalami kesulitan.

Konsumsi

Pola konsumsi komoditas pangan utama beserta kaitannya dengan tingkat pendapatan sudah banyak didokumentasikan. Namun ada dua hubungan pada tingkat mikro yang secara konsisten dibuktikan, sehingga sering disebut “*law*”. Kedua hubungan tersebut secara ringkas disebut *Engel’s Law* dan yang kurang terkenal namun mungkin lebih penting adalah *Bennett’s Law*. *Engel’s Law* menyatakan bahwa proporsi anggaran rumah tangga yang dialokasikan untuk membeli pangan akan semakin kecil seiring dengan peningkatan pendapatan. Sebagai contoh, rumah tangga golongan pendapatan tinggi di perkotaan Indonesia Bagian Timur mengeluarkan 46 persen dari total pengeluarannya untuk makanan, sedangkan rumah tangga golongan pendapatan rendah di lokasi yang sama menghabiskan 64 persen (Susenas, 1996 dalam Haryanto, 2001).

Berkaitan dengan *Engel’s Law*, Marks dan Yetley (1988) dalam Duff (1991) menunjukkan bukti empiris bahwa apabila pendapatan naik, maka konsumsi pangan inferior (*coarse grain*) akan turun, kemudian konsumsi beras dan gandum akan meningkat sampai pada tingkat pendapatan tertentu dan akan menurun seiring dengan semakin meningkatnya pendapatan yang lebih tinggi lagi dan konsumsi protein (dalam hal ini diwakili oleh daging) pada saat pendapatan semakin tinggi akan semakin meningkat. Jepang mungkin dapat dijadikan contoh dari hasil kajian di atas. Dengan tingkat pendapatan per kapita yang semakin tinggi (tahun 1999 mencapai 32.350 dolar Amerika Serikat) konsumsi beras per kapita di Jepang saat ini hanya sekitar 60 kg. Penurunan konsumsi beras per kapita di Jepang, karena dengan tingkat pendapatan yang tinggi, masyarakat Jepang dapat semakin mudah memenuhi kebutuhan pangan yang lebih beragam, seperti daging, ikan, buah-buahan dan sayuran.

Kondisi konsumsi beras di Jepang akan sangat kontras apabila dibandingkan dengan negara-negara berkembang di Asia. Seperti telah disinggung di atas, Indonesia saat ini konsumsi beras per kapita per tahunnya mencapai 142 kg, sementara Myanmar dan Laos masih di atas 150 kg. Thailand, India dan China, dengan kemampuan menghasilkan produk pangan yang semakin beragam, ternyata dapat menurunkan konsumsi berasnya hingga mendekati 100 kg/kapita/tahun. Kondisi ini menunjukkan bahwa selain tingkat pendapatan, tingkat ketersediaan pangan selain beras juga dapat mendorong penurunan konsumsi beras.

KEBIJAKAN PROTEKSI DAN INSENTIF PENGEMBANGAN AGRIBISNIS BERAS ASIA

Efisiensi memang menjadi kata kunci dalam kaitannya dengan daya saing di pasar internasional. Namun yang menjadi pertanyaan adalah apakah efisiensi produksi komoditas pertanian yang terdapat pada masing-masing negara pesaing benar-benar dihasilkan dari kemampuan manajemen, inovasi teknologi dan skala

usaha yang memadai atau karena dukungan (proteksi dan insentif) yang intensif dari pemerintahnya. Dalam kenyataannya Indonesia harus menghadapi negara-negara yang secara terang-terangan memberikan subsidi, baik langsung (memberikan sejumlah uang kepada petaninya untuk sejumlah produk pertanian yang dihasilkan) maupun subsidi tak langsung (kredit ekspor/suku bunga pinjaman murah, dukungan infrastruktur yang murah serta bantuan penelitian dan penyuluhan yang intensif dari pemerintahnya).

Indonesia dalam konteks perdagangan internasional adalah salah satu negara yang paling patuh dalam tata perdagangan dunia, khususnya menyangkut perdagangan komoditas pertaniannya. Sejak krisis ekonomi tahun 1998, Indonesia telah mengurangi tarif bea masuk untuk semua komoditas pertanian dan semua subsidi kepada petani padi, kecuali harga dasar pembelian pemerintah, sehingga Indonesia dapat diibaratkan sebagai *a good and nice boy*. Sikap ini ternyata tidak adil bagi petani Indonesia karena petani Indonesia dihadapkan pada persaingan yang tidak adil dengan petani dari negara lain yang dengan mudah mendapat perlindungan tarif dan non tarif serta subsidi langsung dan tak langsung. Padahal pada preambule *Agreement on Agriculture* tentang tujuan yang hendak dicapai oleh *World Trade Organization* (WTO) tertulis “...to establish a fair and market oriented agricultural trading system...”.

Dari semangatnya terlihat bahwa WTO sendiri tidak menekankan situasi globalisasi perdagangan pada kata *free trade* (perdagangan yang bebas) saja, tetapi *fair trade* (perdagangan yang adil). Dengan demikian jelas bahwa bukan hanya perdagangan bebas yang hendak dicapai oleh WTO, melainkan perdagangan yang adil. Indonesia dapat menerima tujuan tersebut dengan penekanan pada kata *fair*, dimana hasil yang diinginkan adalah terwujudnya *free and fair trade*, bukan hanya *free trade* saja. Dengan semangat *free and fair trade* maka keunggulan komparatif produk pertanian Indonesia akan diharapkan mampu mencapai keunggulan kompetitif di pasar dalam dan luar negeri, sehingga Indonesia tidak menjadi keranjang sampah bagi produk pertanian dari negara lain. Hal ini dapat diwujudkan jika kebijakan perdagangan komoditas pertanian Indonesia disusun berdasarkan atas pemahaman situasi perdagangan dunia dan kepentingan petani Indonesia, serta potensi sumberdaya yang dimilikinya.

Ketidakseimbangan penerapan kebijakan dalam negeri pada suatu negara dalam mendukung produksi dan perdagangan suatu komoditas pertanian dapat menimbulkan ketidakadilan dalam perdagangan di pasar internasional. Sebagai contoh adalah komoditas beras yang diproduksi oleh hampir seluruh negara di Asia, ternyata mempunyai dukungan yang sangat bervariasi dari pemerintah masing-masing negara. Bervariasinya dukungan pemerintah antar negara di Asia dalam produksi dan perdagangan beras telah memunculkan isu ketidakadilan perdagangan, yaitu isu *dumping* oleh beberapa negara pengekspor beras, seperti India dan Thailand.

Mengingat kontribusi agribisnis beras masih sangat dominan dalam perekonomian Indonesia dan banyak negara di Asia, maka sudah sewajarnya

apabila Indonesia selalu memantau secara reguler perkembangan kebijakan agribisnis perberasan yang dilakukan oleh negara-negara penghasil beras lainnya, khususnya di Asia. Berikut akan diuraikan secara singkat kebijakan proteksi dan insentif beberapa negara Asia dalam agribisnis beras.

Insentif Usahatani

Untuk mewujudkan dan/atau mempertahankan swasembada pangan beras, peran petani sangatlah besar. Untuk membantu meningkatkan kesejahteraan petani dan mendorong mereka untuk selalu berupaya meningkatkan produktivitas usahatani yang dikerjakannya, pemerintahan banyak negara pada umumnya secara konsisten memberikan insentif usahatani, baik secara langsung maupun tidak langsung. Insentif untuk petani padi di kebanyakan negara Asia, pada umumnya dirancang sebagai bagian yang tidak terpisahkan dari berbagai program pembangunan pertanian pada umumnya dan pangan beras pada khususnya, yang diberikan oleh pemerintahan masing-masing negara.

Hampir semua negara penghasil beras di Asia memberikan insentif usahatani padi yang cukup lengkap, mulai dari subsidi input, subsidi bunga pinjaman, pembangunan infrastruktur hingga inovasi teknologi untuk peningkatan produktivitas. Sebagai contoh, untuk mendorong pertumbuhan produksi padi, pemerintah India memberikan insentif usahatani padi berupa subsidi input (pupuk), bahan bakar, pengadaan alsintan, dan bunga kredit usahatani. Selain itu, pemerintah India juga memberikan dukungan infrastruktur berupa pembangunan institusi pengolahan pasca panen dan dukungan inovasi teknologi melalui *Indian Agricultural Research Institute* dan *Central Rice Research Institute*. Kedua institut penelitian tersebut saat ini sedang giat mengembangkan beras hibrida dan beras beta carotene (*golden rice*). *Golden rice* merupakan jenis beras yang mengandung provitamin A dan apabila beras ini dapat dikembangkan secara masal akan dapat membantu upaya penyelamatan jutaan anak-anak India yang kekurangan vitamin A.

Dukungan insentif usahatani padi yang cukup lengkap juga diberikan oleh pemerintah Philipina, Vietnam dan Myanmar, yang selain disebutkan di atas, saat ini juga sedang sangat gencar membangun jaringan irigasi, membuka lahan pertanian (sawah) baru dan mengembangkan teknologi padi hibrida. Upaya yang dilakukan oleh pemerintah Vietnam dan Myanmar telah menunjukkan hasil yang sangat luar biasa dengan menjadikan kedua negara tersebut sebagai negara pengekspor beras yang cukup penting di Asia saat ini. Thailand sebagai negara yang sudah dikenal sebagai negara pengekspor beras utama dunia, dukungan infrastruktur yang diberikan oleh pemerintah sudah sangat memadai dan petani padi hingga saat ini masih diberikan bantuan subsidi input dan suku bunga pinjaman. Kamboja dan Laos merupakan kelompok negara yang hingga saat ini belum memberikan dukungan kebijakan yang optimal bagi pengembangan agribisnis beras di negaranya. Minimnya dukungan kebijakan bagi pengembangan

agribisnis beras di Laos, disebabkan karena panjangnya daerah perbatasan dengan negara lain dan kondisinya masih sangat rawan, khususnya terkait dengan penyelundupan. Dengan demikian, kebijakan yang ada saat ini mungkin justru yang paling optimal bagi pemerintah Laos terkait dengan penggunaan anggaran pemerintah yang jumlahnya terbatas.

Republik rakyat China (RRC) merupakan negara produsen dan konsumen beras terbesar di dunia. Namun, berkat usaha yang serius dari pemerintah RRC kebutuhan pangan masyarakatnya dapat dipenuhi dengan baik. Beberapa faktor penting yang perlu dicatat berkaitan dengan keberhasilan RRC dalam mewujudkan ketahanan pangan yang angguh adalah *pertama*, sistem kebijakan pangan nasional yang rasional, obyektif dan fokus serta terkoordinir dengan baik oleh Dewan Negara (Kabinet) dengan ujung tombaknya *The State Development Planning Commission (SDPC)* yang menata berbagai kementerian, lembaga nasional terkait guna mencapai tujuan produksi, sistem perdagangan atau pemasaran dan harga melalui berbagai mekanisme yang ada untuk mencapai kestabilan ketahanan pangan nasionalnya; *kedua*, kebijakan industri pedesaan yang dilakukan oleh RRC sejak tahun 1980-an telah berhasil mengalihprofesikan 100 juta jiwa petani untuk bekerja pada sektor industri di pedesaan. Data tahun 1998 menunjukkan bahwa di RRC telah berdiri 22 juta perusahaan pedesaan yang bergerak disektor industri berupa *Township and village Enterprise*; *ketiga*, dukungan yang kuat dari lembaga-lembaga penelitian dari berbagai perguruan tinggi yang selalu meningkatkan usahanya untuk mencapai hasil yang maksimal dan berusaha membimbing petani dan perusahaan-perusahaan yang bergerak di sektor pertanian, baik melalui bimbingan, penyuluhan maupun percontohan yang konkrit dan berhasil guna; *keempat*, bantuan dan kerja sama teknik luar negeri dan badan-badan pangan dunia dimanfaatkan secara maksimal, fokus, rasional dan berhasil guna.

Harga dan Perdagangan

Kebijakan harga output dan perdagangan, umumnya bertujuan untuk memberikan perlindungan kepada produsen (petani) dan konsumen. Kebijakan harga untuk melindungi produsen biasa disebut sebagai harga dasar (*floor price*), sedangkan untuk konsumen disebut harga eceran tertinggi (*ceiling price*). Kedua kebijakan tersebut sangat umum digunakan oleh banyak negara untuk memberikan perlindungan kepada sektor pertanian dalam negeri. Selain itu, perlindungan kepada petani dalam negeri juga dapat dilakukan melalui kebijakan perdagangan, seperti tarif impor, subsidi ekspor, pelarangan impor, dan lain-lain.

Kebijakan harga output (*floor price dan ceiling price*) diterapkan di India, Philipina, Thailand, Vietnam dan Myanmar. Pelaksanaan kebijakan ini di negara-negara tersebut diawasi secara ketat, sehingga petani padi benar-benar mendapat manfaat yang nyata dari kebijakan yang ditetapkan oleh pemerintah. Untuk mendukung pelaksanaan kebijakan tersebut, di Thailand dan Philipina juga dibangun lembaga pengadaan padi atau beras. Selain itu, untuk membantu petani

padi meningkatkan kualitas beras yang dihasilkan, di Thailand dan Vietnam juga dibangun gudang-gudang padi atau beras yang dapat digunakan oleh petani untuk mengolah dan menyimpan padinya. Dengan adanya fasilitas tersebut, petani dapat mengatur stok padi atau beras yang akan dijual, sehingga dapat mengurangi risiko fluktuasi harga.

Selanjutnya untuk melindungi petani dalam negeri terhadap produk sejenis dari luar negeri, China, Philipina, Thailand dan India menerapkan kebijakan tarif kuota impor. Melalui kebijakan ini, negara-negara tersebut dapat menjalankan kebijakan harga dengan baik dan efektif. Di lain pihak, untuk membantu para eksportir, pemerintah India, Thailand, Myanmar dan Vietnam juga memberikan dukungan kebijakan dalam bentuk subsidi ekspor dan imbal beli (*counter trade*).

PERSPEKTIF KEBIJAKAN EKONOMI BERAS INDONESIA

Insentif Usahatani

Harus diakui kebijakan insentif usahatani padi yang ditetapkan oleh pemerintah pada masa Orde Baru, yaitu berupa pemberian subsidi input dan kredit usahatani mampu mendorong peningkatan produktivitas usahatani padi. Namun dengan semakin beratnya beban anggaran pemerintah, insentif usahatani tersebut sedikit demi sedikit dihapuskan dan puncaknya pada akhir tahun 1998 dimana subsidi input yang tersisa yaitu pupuk Urea dicabut sepenuhnya dan distribusinya diserahkan pada mekanisme pasar. Penghapusan subsidi input ini jelas akan semakin meningkatkan biaya usahatani, sementara harga gabah yang diterima petani belum sepenuhnya sesuai dengan harga dasar yang ditetapkan oleh pemerintah. Walaupun belum secara signifikan berakibat terhadap penurunan produktivitas usahatani padi, namun kecenderungan semakin rendahnya tingkat keuntungan yang diterima petani dikhawatirkan akan mendorong penurunan produksi padi baik karena petani beralih menanam komoditas lain selain padi maupun karena kurang memadainya penggunaan input usahatani sesuai dengan rekomendasi.

Untuk mengantisipasi hal tersebut di atas, pemerintah kemudian mengeluarkan kebijakan perberasan yang komprehensif melalui penerbitan Instruksi Presiden RI (Inpres) No. 9 Tahun 2002 tentang Penetapan Kebijakan Perberasan. Inpres tersebut memberikan arahan bagi perumusan kebijakan perberasan yang bidang-bidang sebagai berikut : (1) Peningkatan produktivitas petani dan produksi beras nasional; (2) Pengembangan diversifikasi usahatani untuk meningkatkan pendapatan petani; (3) Penetapan kebijakan harga pembelian pemerintah; (4) Penetapan kebijakan impor yang melindungi petani dan konsumen dalam negeri; dan (5) Pemberian jaminan penyediaan beras kepada golongan masyarakat miskin dan rawan pangan. Dilihat dari bidang cakupannya, Inpres No. 9 Tahun 2002 secara garis besar telah mengarahkan upaya-upaya yang perlu

dilakukan untuk pengembangan sistem agribisnis beras dari hulu ke hilir, yaitu dari pengembangan sarana dan prasarana produksi, peningkatan produksi, pemasaran, perdagangan internasional dan bahkan peningkatan akses fisik dan ekonomis bagi golongan masyarakat miskin dan rawan pangan.

Dengan mengacu pada isi Inpres No. 9 Tahun 2002, khususnya yang tercantum pada Diktum Pertama, yaitu memberikan dukungan bagi peningkatan produktivitas petani padi dan produksi beras nasional, pemerintah mengantisipasi penurunan produktivitas dan produksi padi (beras) dalam jangka pendek dengan memberikan dukungan kepada upaya-upaya sebagai berikut : (1) peningkatan aksesibilitas petani terhadap pupuk dan benih berkualitas. Khusus untuk pupuk, pemerintah mulai tahun 2003 akan memberikan kembali subsidi pupuk Urea senilai Rp. 1,315 trilyun; (2) peningkatan aksesibilitas petani terhadap kredit usahatani; (3) peningkatan aksesibilitas petani terhadap teknologi, baik teknologi produksi maupun pasca panen; (4) peningkatan aksesibilitas petani terhadap sumberdaya air; dan (5) peningkatan aksesibilitas petani terhadap informasi pasar.

Dalam jangka panjang, pemerintah dapat mendorong pengembangan produksi beras di dalam negeri melalui peningkatan pembangunan dan rehabilitasi infrastruktur irigasi, pasar, energi, komunikasi, pengembangan Iptek dan kelembagaan ekonomi pedesaan, pengendalian konversi lahan sawah, serta pelestarian sumberdaya alam dan lingkungan hidup.

Harga dan Perdagangan

Inpres No. 9 Tahun 2002 mengarahkan agar kebijakan perberasan nasional berpihak kepada petani, dalam arti melindungi petani dari gejolak harga musiman dan dampak dari gejolak harga beras di pasar dunia, melalui mekanisme instrumen pembelian pemerintah pada tingkat harga yang sesuai dengan Harga Dasar Pembelian Pemerintah (HDPP). Berdasarkan Inpres No. 9 Tahun 2002, Harga Dasar Pembelian Pemerintah oleh Bulog di gudang Bulog ditetapkan sebesar Rp. 1725 per kg Gabah Kering Giling (GKG) atau Rp. 2790 per kg beras, dengan persyaratan tertentu. Kebijakan ini pada hakekatnya berbeda dengan kebijakan sebelumnya mengenai penetapan Harga Dasar Gabah. Dalam kondisi pasar bebas untuk komoditas beras serta keterbatasan dana dan sumberdaya pemerintah, maka kebijakan Harga Dasar Gabah sudah tidak efektif lagi. Kebijakan yang dimaksud dalam Diktum 3, Inpres No. 9 Tahun 2002 adalah kebijakan penetapan Harga Dasar Pembelian Pemerintah (*procurement price policy*). Melalui kebijakan ini, ditetapkan harga gabah yang dibeli oleh pemerintah (Bulog) pada titik pengadaan (misalnya gudang Bulog) dengan kualitas tertentu. Disamping itu, melalui alokasi dana APBN, pemerintah menetapkan jumlah gabah atau beras yang dapat dibeli dengan dana yang tersedia.

Selanjutnya dalam menyikapi masalah gejolak harga beras di pasar internasional, duduk permasalahannya harus betul-betul dimengerti. Indonesia adalah negara importir beras besar di pasar dunia, sehingga jika harga beras di

dalam negeri meningkat maka peningkatan permintaan impor oleh Indonesia dapat menyebabkan meningkatnya harga beras di pasar dunia. Sebaliknya, jika Indonesia mengalami panen yang baik, sehingga permintaan impor beras berkurang, maka harga beras di pasar dunia pun juga akan turun harganya.

Oleh karena itu, dalam Inpres No. 9 Tahun 2002 pemerintah memberikan arahan bagaimana mengatur kebijakan impor beras yang melindungi petani dan sekaligus melindungi konsumen dalam negeri. Salah satu cara adalah mengatur penetapan tarif impor. Saat ini tarif impor beras yang ditetapkan oleh pemerintah sebesar Rp. 430 per kg atau kurang lebih setara dengan 30 persen spesifik tarif saat itu. Selain melalui penetapan tarif impor beras, pemerintah juga telah melakukan pengaturan tatalaksana impor, yaitu melarang impor beras pada saat panen raya. Melalui SK Menperindag No 9 Tahun 2004 tentang ketentuan impor beras, telah diatur bahwa impor beras dilarang dalam masa satu bulan sebelum panen raya, pada saat panen raya dan dua bulan setelah panen raya. Mengingat masa panen raya dapat bergeser karena misalnya ada anomali iklim, maka penentuan masa panen raya ditetapkan oleh Menteri Pertanian.

Diversifikasi Produksi dan Konsumsi

Secara umum ada dua kelompok besar upaya yang perlu dilakukan oleh pemerintah bersama masyarakat untuk mewujudkan pemantapan ketahanan pangan. *Pertama*, peningkatan produksi (pasokan) pangan. Peningkatan produksi pangan dapat dilakukan melalui ekstensifikasi atau perluasan tanam dengan arah pengembangan di Luar Jawa, rehabilitasi sarana irigasi yang saat ini kondisinya sudah sekitar 40 persen mengalami kerusakan, dan peningkatan indeks pertanaman melalui efisiensi pemanfaatan air. Selain itu, peningkatan produksi pangan juga dapat dilakukan melalui peningkatan produktivitas atau intensifikasi seperti penggunaan benih unggul, pemupukan berimbang, pengendalian hama terpadu dan efisiensi pemanfaatan air. Kegiatan lain yang juga dapat menyumbang pada penyediaan pasokan pangan dari dalam negeri adalah pengurangan kehilangan hasil saat panen dan pasca panen melalui introduksi alat dan mesin pertanian, termasuk teknologi penggilingan padi.

Kedua, diversifikasi pangan, baik dari sisi produksi maupun konsumsi. Diversifikasi produksi dilakukan melalui (a) pengembangan pangan karbohidrat khas nusantara spesifik lokasi seperti sukun, talas, garut, sagu, jagung dan lain-lain, (b) pengembangan produk (*product development*) melalui peran industri pengolahan untuk meningkatkan cita rasa dan citra produk pangan khas nusantara (*image product*) dan (c) peningkatan produksi dan ketersediaan sumber pangan protein (ikan, ternak) dan zat gizi mikro (hortikultura).

Diversifikasi konsumsi pangan terkait dengan upaya mengubah selera dan kebiasaan makan. Oleh karena itu, pokok kegiatan ini berupa peningkatan pengetahuan, sosialisasi, dan promosi mengenai pola pangan beragam, bergizi, dan berimbang. Pendekatan pengembangan diversifikasi konsumsi pangan jang

diidentikan dengan kegiatan pengentasan kemiskinan, namun merupakan upaya perbaikan konsumsi gizi dan kesehatan. Dengan mengkonsumsi pangan yang lebih beragam, bergizi dan dengan kandungan nutrisi yang berimbang, maka kualitas kesehatan akan semakin baik. Hasil ikutannya adalah konsumsi beras per kapita diharapkan menurun. Hasil ikutan ini sama pentingnya dengan pencapaian tujuan utamanya tadi. Apabila upaya-upaya tersebut di atas berhasil dilakukan maka (a) produksi padi dan pangan sumber karbohidrat lain serta protein dan zat gizi mikro akan semakin meningkat, (b) konsumsi beras per kapita akan menurun dan (c) kualitas konsumsi pangan masyarakat akan semakin beragam, bergizi dan berimbang.

KESIMPULAN DAN IMPLIKASI KEBIJAKAN

Dari uraian di atas ada beberapa kesimpulan penting yang dapat dijadikan sebagai pelajaran yang berharga dan bahan pertimbangan dalam perumusan kebijakan alternatif pengembangan agribisnis perberasan nasional. *Pertama*, hampir semua negara penghasil beras di Asia saat ini sedang gencar mengembangkan inovasi teknologi untuk mendorong peningkatan produktivitas dan efisiensi produksi. China semakin gencar mengembangkan padi hibrida dengan potensi hasil yang mencapai 17,92 ton per hektar, sedangkan India sedang mengembangkan padi rekayasa genetika yang disebut dengan *golden rice*, dimana beras tersebut mengandung *beta carotene* (provitamin A) yang dapat digunakan untuk membantu upaya penyelamatan jutaan anak-anak India yang kekurangan vitamin A. Thailand, Vietnam dan Philipina saat ini juga sangat gencar mengembangkan varietas unggul padi untuk lahan kering dan rawa/pasang surut. Inovasi tersebut sangat penting dilakukan karena pengembangan lahan sawah semakin terbatas, sementara lahan kering dan rawa/pasang surut potensinya belum digarap secara optimal.

Kebijakan yang dilaksanakan oleh beberapa negara tersebut di atas sebenarnya juga sudah dilaksanakan oleh Indonesia, namun hingga saat ini belum memberikan hasil yang cukup signifikan terhadap peningkatan produksi padi atau beras dalam negeri. Potensi lahan kering dan rawa/pasang surut Indonesia jauh lebih besar dibandingkan dengan Thailand, Vietnam maupun Philipina, sehingga mestinya apabila Indonesia dapat mengembangkan teknologi usahatani padi lahan kering dan rawa/pasang surut, swasembada pangan beras bukan masalah yang sulit dicapai.

Kedua, negara-negara penghasil beras utama Asia umumnya membuat kebijakan perberasan dengan sangat komprehensif, saling terkait dan konsisten satu dengan lainnya, baik kebijakan di tingkat makro hingga mikro, maupun dari tingkat pemerintah pusat hingga pemerintah daerah. Namun yang lebih penting lagi, kebijakan-kebijakan yang dibuat tersebut dilaksanakan dengan komitmen yang tinggi dan sangat transparan. Hal tersebut sangat penting dilakukan untuk

menjalinkan dukungan dari seluruh *stake holder* industri beras dan menjadi faktor penentu bagi efektivitas pelaksanaan kebijakan yang telah disepakati bersama. Indonesia sebenarnya juga sudah merumuskan kebijakan perberasan yang sangat komprehensif melalui Inpres No. 9 Tahun 2002, namun karena kebijakan pendukungnya sangat minimal maka sasaran Inpres tersebut untuk meningkatkan pendapatan petani dan pengembangan ekonomi pedesaan belum terpenuhi.

Ketiga, mencermati adanya perbedaan dukungan pemerintah terhadap agribisnis perberasan di masing-masing negara tersebut di atas, khususnya negara-negara pengeksport beras seperti India, China, Thailand dan Vietnam, tidak mengherankan apabila beras impor yang masuk ke Indonesia lebih kompetitif dan harganya relatif lebih murah dibandingkan dengan harga beras di dalam negeri. Hal ini tidak akan menjadi masalah bagi Indonesia apabila rendahnya harga tersebut memang dicerminkan oleh sistem usahatani padi negara-negara pengeksport beras yang lebih efisien. Dari sisi usahatani, produktivitas padi per hektar Indonesia merupakan yang tertinggi setelah China, sementara dari sisi biaya produksi per kilogram, usahatani padi Indonesia termasuk yang efisien, yaitu sekitar Rp. 688 per kg beras atau setara dengan US\$ 81 per ton (kurs 1 US\$ = Rp. 8500). Dengan usahatani yang relatif rendah dan produktivitas per hektar yang relatif tinggi, maka usahatani padi Indonesia mestinya cukup kompetitif dibandingkan dengan negara-negara penghasil beras lainnya.

DAFTAR PUSTAKA

- Duff, B., 1991. Trend and Pattern in Asia Rice Consumption in Rice Grain Marketing and Quality Issues. IRRI. Philippines.
- Flinn, J.C. and L.J. Unnevehr, 1985. Contribution of Modern Rice Varieties Nutrition in Asia. IRRI Res. Paper Series 110. Philippines.
- Huang, J.C., B. Duff, C.C. David, 1991. Rice in Asia: is it Becoming an Inferior Good? (comment). AJAE.
- Marks, M.M. and M.J. Yatley, 1988. Global Food Demand Pattern Over Changing Levels of Economic Development. Agriculture and Trade Analysis Division. United State Departement of Agriculture. Washington D.C.
- Vyas V.S. and W.E. James, 1988. Agricultural Development in Asia Performance, Issues and Policy Options. In S. Ichimura (eds). Challenge of Asian Developing Countries: Issues and Analysis. Asia Productivity Organization.
- Harianto, 2001. Pendapatan, Harga dan Konsumsi Beras. dalam A. Suryana dan S. Mardianto (eds). Bunga Rampai Ekonomi Beras. LPEM-FEUI. Jakarta.