

PENINGKATAN DAYA SAING USAHATANI PADI: ASPEK KELEMBAGAAN¹

Tahlim Sudaryanto dan Adang Agustian

*Pusat Penelitian dan Pengembangan Sosial Ekonomi Pertanian
Jalan A. Yani No. 70 Bogor 16161*

PENDAHULUAN

Komoditas beras merupakan komoditas strategis yang memiliki sensitivitas politik, ekonomi, dan kerawanan sosial yang tinggi. Peran strategis beras dalam perekonomian nasional adalah: (1) usahatani padi menyediakan kesempatan kerja dan sumber pendapatan bagi sekitar 21 juta rumah tangga petani; (2) merupakan bahan pangan pokok bagi 95 persen penduduk Indonesia yang jumlahnya sekitar 205 juta jiwa, dengan pangsa konsumsi energi dan protein yang berasal dari beras di atas 55 persen; dan (3) sekitar 30 persen dari total pengeluaran rumah tangga miskin dialokasikan untuk beras.

Disamping itu, komoditas beras juga dianggap sebagai komoditas yang memiliki nilai politis seperti ditunjukkan oleh fakta sejarah tentang krisis ketersediaan dan harga beras yang terjadi pada masa Orde Lama (1966) dan Orde Baru (1998) yang berkaitan dengan tumbanginya rejim pemerintahan. Artinya pemerintahan saat itu telah gagal memenuhi ketersediaan pangan pokok yang cukup dengan harga yang layak (Deptan, 2002).

Dilihat perkembangan dalam lima tahun terakhir (1996-2001) telah terjadi penurunan luas panen dan produksi padi masing-masing sebesar 0,22 persen dan 0,56 persen per tahun yang berkaitan erat dengan terjadinya kemarau panjang dan krisis ekonomi (Tabel 1). Data BPS menunjukkan bahwa produksi padi nasional tahun 2001 mencapai 49.590.342 ton (GKG) yang berarti mengalami penurunan drastis sebesar 4,5 persen dari tahun sebelumnya (2000) dimana produksi padi mencapai 51.898.852 ton. Isu penurunan produksi tersebut terus dipantau dan direspon pemerintah dengan mengambil langkah-langkah kebijakan penanganannya.

Penurunan produksi tersebut telah berdampak terhadap ketersediaan beras nasional, sehingga volume impor terus meningkat. Laju impor beras dalam kurun waktu sepuluh dan lima tahun terakhir meningkat masing-masing 151,49 dan 107,56 persen per tahun. Impor beras tahun 2001 tercatat 1.396 ribu ton. Demikian halnya, pada akhir tahun 2001 hingga pada awal 2002 telah terjadi gejolak harga

¹ Makalah disampaikan dalam Pelatihan Tenaga Pendamping Kegiatan Peningkatan Produktivitas Padi Terpadu (P3T) di Puslitbang Tanaman Pangan, Bogor 8 Maret 2002.

beras secara tidak wajar sebagai akibat tindakan spekulatif dalam perdagangan dalam meningkatkan rente ekonomi dari lonjakan harga.

Tabel 1. Perkembangan Luas Panen, Produksi Padi dan Impor Beras di Indonesia, 1990-2001

Tahun	Luas Panen (ha)	Produksi GKG (ton)	Impor Beras (000 ton)
1990	10.502.357	45.178.751	29,8
1991	10.280.519	44.688.247	178,9
1992	11.103.317	48.240.009	634,2
1993	11.012.776	48.181.087	-
1994	10.733.830	46.641.524	876
1995	11.438.764	49.744.140	3.014
1996	11.569.729	51.101.506	1.232
1997	11.140.594	49.377.054	782
1998	11.730.325	49.236.692	6.076
1999	11.963.204	50.866.387	4.183
2000	11.793.475	51.898.852	1.512
2001	11.412.026	49.590.342	1.396
Pertumbuhan (%/th):			
a. 1990-2001	0,83	1,01	151,49
b. 1996-2001	-0,22	-0,56	107,56

Sumber: BPS dan Deptan (2002)

Berdasarkan fenomena di atas, maka dalam rangka mempertahankan produksi padi nasional perlu diupayakan berbagai terobosan baik teknis, ekonomis maupun kebijakan yang mendukungnya. Proses produksi yang efisien merupakan upaya untuk menghasilkan output yang lebih berdaya saing tinggi di pasaran.

Kebijakan bea masuk impor beras (proteksi) untuk membendung beras impor telah ditetapkan untuk melindungi pihak petani. Sesuai kesepakatan dengan IMF, tarif bea masuk ditetapkan Rp 430/kg atau 30 persen dari harga CIF. Hingga saat ini tarif bea masuk tetap, namun pemerintah akan melakukan evaluasi setiap 6 bulan sekali.

Seiring dengan era liberalisasi perdagangan dunia (kesepakatan GATT/WTO), Indonesia harus menghadapi tantangan persaingan dengan negara lainnya yang menghasilkan produk pertanian yang sama (misalnya beras). Oleh karena itu, berbagai kebijakan ekonomi yang dapat memberikan iklim kondusif bagi dunia usaha untuk dapat bersaing di pasar bebas perlu diberikan. Maka dalam rangka meningkatkan daya saing produk pertanian termasuk padi/beras domestik

perlu diupayakan sistem insentif harga yang memadai bagi petani dengan mengembangkan pembentukan harga sesuai mekanisme pasar.

Tujuan penulisan makalah ini adalah untuk: (1) menganalisis daya saing usahatani padi; (2) menganalisis kondisi pelayanan yang terkait pasar input dan pasar output usahatani padi; (3) menganalisis peningkatan peran kelembagaan pelayanan usahatani padi; dan (4) merumuskan implikasi kebijakan.

DAYA SAING USAHATANI PADI

Analisis Keuntungan Finansial dan Ekonomi Usahatani Padi

Dalam konteks analisis keuntungan finansial, harga output (padi) dan harga input didasarkan pada kondisi harga aktual lapangan dan pada analisis ekonomi didasarkan pada kondisi harga bayangan (*shadow price*) dari kondisi aktual, agar dapat mencerminkan biaya imbalan sosial yang sebenarnya (*social opportunity cost*). Harga sosial beras didekati dari *border price*-nya. Sementara harga sosial tenaga kerja dan benih didekati dari harga aktualnya, dan untuk input produksi seperti Urea didekati dari harga FOB-nya (*free on board*).

Berdasarkan hasil studi yang dilakukan PSE (2001) dan setelah dianalisis diperoleh kesimpulan bahwa keuntungan usahatani padi menunjukkan disparitas antarwilayah, musim, dan agroekosistem. Kisaran keuntungan masing-masing 13-18,4 persen (Majalengka); 13,7-16,1 persen (Klaten); 10,5-16,9 persen (Kediri); 14,8-15,5 persen (Sidrap); dan 12-24 persen (Agam) dari total nilai produksi. Dengan demikian, secara finansial usahatani padi masih tetap memberikan keuntungan yang memadai. Hal ini dimungkinkan karena petani masih menerima harga jual yang lebih tinggi dibanding harga paritasnya, walaupun harus membayar harga sarana produksi lebih mahal dibandingkan dengan tingkat harga pasar bersaing sempurna (Tabel 2 dan 3).

Tabel 2. Profitabilitas Finansial Usahatani Padi Menurut Agroekosistem (Tipe Irigasi) di Lima Kabupaten, Indonesia, MH 1999/2000 dan MK 2000 (%) ¹⁾

Kabupaten	Tipe Irigasi/Musim									
	Baik		Sedang		Sederhana		Tadah Hujan		Rataan	
	MH	MK	MH	MK	MH	MK	MH	MK	MH	MK
Majalengka	21,5	17,1	20,4	13,3	16,1	11,3	14,0	9,4	18,4	13,1
Klaten	20,3	38,7	18,3	35,8	16,7	19,8	5,1	27,6	16,1	31,7
Kediri	12,3	18,9	10,6	17,5	9,5	15,5	9,3	15,1	10,5	16,9
Sidrap	19,7	16,9	18,2	15,2	12,0	15,4	10,2	10,1	15,5	14,8
Agam	17,4	23,5	12,1	21,9	9,2	18,3	7,9	14,9	12,1	20,4

1) Profitabilitas adalah proporsi keuntungan terhadap nilai produksi (%).

Sumber: PSE (2001)

Tabel 3. Rataan Penerimaan, Biaya, dan Keuntungan Finansial Usahatani Padi di Lima Kabupaten, Indonesia, MH 1999/2000 dan MK 2000 (Rp/Ha)

Kabupaten	Penerimaan	Biaya	Keuntungan
Majalengka			
• MH	4.606.300	3.758.740	847.560
• MK	4.199.900	3.649.710	550.190
Klaten			
• MH	3.759.700	3.154.390	605.310
• MK	4.958.800	3.386.860	1.571.940
Kediri			
• MH	4.092.600	3.662.880	429.720
• MK	4.517.700	3.749.690	768.010
Sidrap			
• MH	3.970.000	3.354.650	615.350
• MK	3.871.500	3.298.520	572.980
Agam			
• MH	3.872.700	3.407.980	464.720
• MK	5.001.000	3.980.790	1.020.210

Sumber: PSE (2001).

Sedangkan dari hasil analisis ekonomi dapat disimpulkan bahwa tidak semua petani mendapat keuntungan dari kegiatan usahatani padi (Tabel 4 dan 5). Di Kabupaten Majalengka dan Kediri, khususnya MK 2000 petani mengalami kerugian dalam usahatani padi, masing-masing sekitar 2,2 persen dan 14,1 persen dari nilai produksinya. Kerugian tersebut diduga karena biaya usahatani yang relatif besar, sementara nilai produksinya relatif rendah. Selanjutnya, ditinjau dari sisi agroekosistemnya di Kabupaten Majalengka, pada MK 2000 secara ekonomi usahatani padi di Kabupaten Majalengka relatif tidak menguntungkan, kecuali pada lahan irigasi teknis.

Tabel 4. Profitabilitas Ekonomi Usahatani Padi Menurut Agroekosistem (Tipe Irigasi) di Lima Kabupaten, Indonesia, MK 1999/2000 dan MK 2000 (%) ¹⁾

Kabupaten	Tipe Irigasi/Musim									
	Baik		Sedang		Sederhana		Tadah Hujan		Rataan	
	MH	MK	MH	MK	MH	MK	MH	MK	MH	MK
Majalengka	5,5	1,8	4,2	-3,4	3,0	-1,3	-2,3	-6,9	3,0	-2,2
Klaten	11,0	36,5	7,0	34,7	6,8	21,9	-2,8	13,2	6,3	28,3
Kediri	10,6	-11,0	9,3	-13,1	7,4	-14,7	7,5	-19,5	8,8	-14,1
Sidrap	20,0	25,2	10,6	24,1	11,9	23,1	10,3	23,1	15,3	24,0
Agam	10,0	4,9	4,1	8,0	1,9	3,0	0,9	0,9	4,9	4,5

1) Profitabilitas adalah proporsi keuntungan terhadap nilai produksi (%).

Sumber: PSE (2001)

Tabel 5. Rataan Penerimaan, Biaya, dan Keuntungan Ekonomi Usaha Padi di Lima Kabupaten, Indonesia, MH 1999/2000 dan MK 2000 (Rp/Ha)

Kabupaten	Penerimaan	Biaya	Keuntungan
Majalengka			
• MH	3.704.000	3.596.580	107.420
• MK	3.463.000	3.539.190	-76.190
Klaten			
• MH	3.257.400	3.052.180	205.220
• MK	4.551.500	3.263.430	1.288.070
Kediri			
• MH	3.866.200	3.525.970	340.230
• MK	3.292.300	3.759.810	-467.510
Sidrap			
• MH	3.970.000	3.362.590	607.410
• MK	4.089.200	3.107.790	981.410
Agam			
• MH	3.491.400	3.320.320	171.080
• MK	4.057.500	3.874.910	182.590

Sumber: PSE (2001).

Secara umum terlihat bahwa rata-rata tingkat keuntungan ekonomi lebih rendah dari pada keuntungan finansial (*privat*). Hal ini mengindikasikan bahwa kebijakan pemerintah telah memberikan insentif untuk berproduksi padi. Bila ditelusuri lebih lanjut, meskipun keuntungan ekonomi lebih kecil dari keuntungan sosialnya masih positif. Sedangkan di Kabupaten Majalengka dan Kediri, keuntungan sosialnya sudah negatif (MK 2000). Dengan demikian, pengaruh kebijakan pemerintah terhadap usahatani padi akan memberikan pengaruh yang berbeda antarmusim tanam dan wilayah. Dengan kata lain, kebijakan pemerintah seyogyanya bersifat spesifik lokasi, agar tetap memberikan keuntungan petani dalam usahatani padi.

Analisis Keunggulan Komparatif, Kompetitif dan Analisis Sensitivitas Usahatani Padi

Melalui analisis keunggulan komparatif akan diketahui gambaran tentang kondisi mengenai posisi suatu negara, apakah memiliki keunggulan komparatif memproduksi suatu komoditas dalam negeri, baik untuk tujuan ekspor maupun substitusi impor. Penggunaan biaya sumberdaya domestik terhadap nilai tambah output dan biaya input *tradable* yang dihitung berdasarkan harga sosial dapat ditentukan dengan menggunakan nilai DRRC (*Domestic Resource Cost Ratio*). Nilai DRRC < 1, memberikan indikasi bahwa memproduksi suatu komoditas dalam negeri memiliki keunggulan komparatif. Sebaliknya jika DRRC > 1, untuk

memenuhi kebutuhan akan suatu komoditas dalam negeri lebih menguntungkan dilakukan dengan jalan impor.

Berdasarkan data rata-rata hasil studi diperoleh hasil analisis bahwa keunggulan komparatif antarwilayah relatif bervariasi. Untuk wilayah Jawa yang mempunyai keunggulan komparatif tertinggi (0,75) adalah Klaten, yang merupakan daerah sentra produksi padi di Jawa Tengah. Sementara itu, di luar Jawa, Sidrap yang merupakan sentra produksi padi di Sulawesi Selatan memiliki keunggulan komparatif lebih tinggi dibanding Agam (0,73 vs 0,94). Temuan ini memberi makna bahwa, baik di Jawa maupun di luar Jawa yang secara tradisional merupakan daerah sentra produksi padi mempunyai keunggulan komparatif untuk menghasilkan padi. Hal senada ditinjau dari keunggulan kompetitif di Jawa (Kediri, Klaten dan Majalengka) dan di luar Jawa (Agam dan Sidrap) menunjukkan bahwa secara umum memiliki keunggulan kompetitif. Sebagai ilustrasi, besarnya nilai *Profitability Coefficient Ratio* (PCR) di Jawa antara 0,62 – 0,87, sedangkan di luar Jawa nilai PCR berkisar 0,77 – 0,86 (Tabel 6).

Keunggulan komparatif dan kompetitif usahatani padi sangat dipengaruhi oleh faktor teknis, ekonomis dan sosial-kelembagaan. Beberapa faktor teknis yang mempengaruhi diantaranya: (a) iklim, yang sangat mempengaruhi ketersediaan dan akses petani ke sumberdaya air, (2) infrastruktur irigasi, yang mempengaruhi ketersediaan, akses dan kontrol terhadap sumberdaya air, (c) aksesibilitas lokasi terhadap sarana dan prasarana ekonomi, (d) tingkat adopsi teknologi, seperti penggunaan pupuk berimbang, pestisida dan benih berlabel, yang akan mempengaruhi tingkat produktivitas dan kualitas hasil. Sedangkan beberapa faktor ekonomi yang sangat berpengaruh adalah harga input dan output, ketersediaan tenaga kerja dan tingkat upah serta tingkat suku bunga. Ketiganya sangat terkait dengan mekanisme pasar input, tenaga kerja dan pasar modal di pedesaan.

Tabel 6 Keunggulan Komparatif (DRCCR) dan Kompetitif (PCR) Usahatani Padi Menurut Agroekosistem (Tipe Irigasi) di lima Kabupaten, Indonesia MH 1999/2000 dan MK 2000

Kabupaten	Tipe Irigasi/Musim									
	Baik		Sedang		Sederhana		Tadah Hujan		Rataan	
	MH	MK	MH	MK	MH	MK	MH	MK	MH	MK
Majalengka	0.93 (0.75)	0.98 (0.79)	0.95 (0.76)	1.04 (0.83)	0.96 (0.80)	1.02 (0.86)	1.03 (0.82)	1.09 (0.89)	0.96 (0.77)	1.03 (0.84)
Klaten	0.87 (0.75)	0.57 (0.55)	0.91 (0.78)	0.59 (0.57)	0.91 (0.79)	0.74 (0.67)	1.04 (0.93)	0.94 (0.76)	0.92 (0.80)	0.66 (0.62)
Kediri	0.87 (0.85)	1.14 (0.77)	0.89 (0.87)	1.17 (0.79)	0.91 (0.88)	1.21 (0.81)	0.91 (0.89)	1.26 (0.82)	0.89 (0.87)	1.19 (0.79)
Agam	0.88 (0.80)	1.30 (0.74)	0.95 (0.86)	1.26 (0.75)	0.98 (0.89)	1.33 (0.80)	0.99 (0.91)	1.36 (0.83)	0.94 (0.86)	0.95 (0.77)
Sidrap	0.77 (0.77)	0.77 (0.77)	0.81 (0.79)	0.81 (0.79)	0.86 (0.85)	1.36 (1.33)	0.86 (0.86)	0.88 (0.88)	0.73 (0.81)	0.82 (0.82)

Sumber: PSE (2001)

Keterangan: Angka () adalah nilai PCR.

Selanjutnya, untuk mengantisipasi terjadinya perubahan harga dan tingkat produktivitas suatu komoditas terhadap keberadaan tingkat keunggulan komparatif dan kompetitif dalam menghasilkan suatu komoditas dapat dilakukan dengan analisis sensitivitas koefisien DRC dan PCR. Hasil analisis sensitivitas di lima lokasi studi mengindikasikan bahwa produktivitas dan harga aktual lebih tinggi dari produktivitas dan harga impas (*break even yield/price*). Sebagai ilustrasi, produktivitas aktual berkisar 4,4 – 5,4 ton/ha GKP, sedangkan produktivitas (impas) berkisar 3,5 – 4,4 ton/ha GKP atau terdapat selisih produktivitas sebesar 18,20 persen. Sensitivitas harga memberi gambaran relatif sama, dimana harga aktual (Rp 650 – Rp 775/kg) atau terdapat selisih harga sekitar 16 persen. Hal ini memberi makna apabila produktivitas dan harga masing-masing turun sebesar 15 persen, dan 16 persen, usahatani padi domestik masih memiliki daya saing (Tabel 7).

Tabel 7. Analisis Sensitivitas Produktivitas dan Perubahan Harga Usahatani Padi di Lima Kabupaten, Indonesia, MH 1999/2000 – MK 2000

Kabupaten	Prod Aktual (ku/ha)		Produktivitas ¹⁾ (PCR=1/DRCR=1)		Harga Aktual (Rp/kg)		Harga ²⁾ (Rp/kg)(PCR=1/DR CR=1)	
	MH	MK	MH	MK	MH	MK	MH	MK
Majalengka	48,65	49,59	39,64 (37,91)	43,09 (41,78)	947	845	775 (741)	737 (715)
Klaten	41,97	48,55	35,24 (34,09)	33,08 (31,78)	894	1025	758 (733)	714 (686)
Kediri	51,15	47,52	45,77 (44,08)	39,35 (39,41)	800	955	716 (716)	792 (793)
Agam	45,56	43,61	40,06 (39,08)	34,75 (26,99)	850	1139	600 (732)	913 (888)
Sidrap	48,46	49,83	40,93 (38,40)	42,50 (40,03)	819	775	696 (653)	662 (624)

Sumber: PSE (2001)

¹⁾ Angka () adalah nilai produktivitas saat PCR=1/DRCR=1

²⁾ Angka () adalah harga pada saat PCR=1/DRCR=1

KONDISI KELEMBAGAAN PELAYANAN PASAR INPUT DAN OUTPUT

Pasar Benih Padi

Industri perbenihan padi merupakan salah satu bagian dari subsistem sarana produksi pertanian dari sistem agribisnis. Mengingat demikian pentingnya benih bermutu tinggi, maka industri perbenihan mempunyai misi dan peranan

yang sangat penting dalam penyediaan benih bermutu tinggi secara tepat varietas, jumlah, waktu, tempat dan harga.

Perkembangan industri perbenihan nasional tidak terlepas dari produsen benih padi baik BUMN yaitu PT Sang Hyang Seri (SHS) dan PT Pertani, maupun perusahaan swasta dan usaha perseorangan. Berdasarkan hasil kajian PSE (2001) baik di Jawa maupun di luar Jawa bahwa pasar benih padi di lokasi studi lebih didominasi oleh PT SHS, dan tampaknya menunjukkan peningkatan persaingan antarwaktu. Dalam hal ini, pangsa produksi benih PT SHS dapat mencapai 35 persen, PT Pertani (20%), serta pangsa sektor swasta dan kelompok tani atau perseorangan secara *gradual* meningkat menjadi 45 persen. Harga benih yang bersumber dari PT SHS bervariasi menurut varietas dan lokasi dengan rentang harga antara Rp 2.500 – Rp 3.500 per kg. Harga benih di Jawa relatif lebih murah dibanding di luar Jawa. Variasi harga di Jawa berkisar antara Rp 2.500 - Rp 3.000, sedangkan di luar Jawa (Agam dan Sidrap) berkisar antara Rp 3.000 hingga Rp 3.500 per kg.

Lebih lanjut lagi berdasarkan hasil studi bahwa pasar benih padi semakin kompetitif dengan munculnya usaha penangkar swasta yang memproduksi benih nonlabel yang mutu benihnya juga baik dan harganya relatif murah sehingga cukup diminati oleh para petani. Peningkatan partisipasi sektor swasta dalam industri benih padi mendorong semakin meningkatnya daya saing di pasar benih. Hal ini diindikasikan oleh harga benih padi produksi PT SHS di tingkat pedagang besar sekitar Rp 2.750/kg, PT Pertani Rp 2.650/kg, sedangkan harga jual benih swasta sebesar Rp 2.500/kg. Fakta ini menunjukkan bahwa harga benih hasil produksi kedua BUMN penerima subsidi benih tersebut lebih tinggi dari harga eceran tertinggi (HET) sebesar Rp 2.135/kg.

Dengan semakin kompetitifnya pasar benih, maka terdapatnya indikasi peningkatan efisiensi dan penghapusan subsidi secara bertahap sejak tahun 2001 bagi industri benih BUMN telah mendorong kinerja perusahaan yang lebih baik dan harga benih yang menguntungkan konsumen. Namun demikian, upaya-upaya mendorong ketersediaan benih bermutu tinggi dengan harga terjangkau oleh petani perlu terus diupayakan seoptimal mungkin sehingga usahatani padi dapat menghasilkan output dan pendapatan yang lebih baik lagi.

Pasar Pupuk

Sebelum tahun 1998, input pertanian yaitu pupuk (terutama urea) masih mendapatkan subsidi dari pemerintah. Beberapa pihak antara lain PT Pusri, KUD, perusahaan swasta dan PT Pertani terlibat dalam penyaluran pupuk. Dari lini I sampai lini III, penyaluran pupuk sepenuhnya menjadi tanggung jawab PT Pusri. Selanjutnya dari lini III ke lini IV penyaluran pupuk untuk tanaman pangan menjadi tanggung jawab KUD, sedangkan untuk kebutuhan nonpangan menjadi tanggung jawab beberapa penyalur swasta dan PT Pertani. Dengan sistem ini, penyalurannya diharapkan menjadi lebih terkendali, sehingga berbagai gejolak

yang mungkin terjadi akan lebih mudah diantisipasi dan dipecahkan. Namun fakta di lapangan sering menunjukkan terjadinya kelangkaan pupuk terutama urea, dan SP-36 (seperti terjadi saat MT 1995/1996) yang cukup serius dan ditandai oleh terdapatnya gejala harga. Faktor penyebab kelangkaan pupuk dan lonjakan harga di tingkat petani saat itu disebabkan oleh: (1) dugaan meningkatnya ekspor pupuk (legal dan ilegal) karena besarnya perbedaan harga pupuk dalam negeri dan harga pasar dunia, terutama harga pupuk di beberapa negara tetangga; (2) faktor spekulasi di dalam negeri karena adanya perkiraan kenaikan harga; (3) dugaan terkait ketidakseimbangan *demand* (permintaan) dan *supply* (penawaran) riil di lapangan, misalnya terdapatnya peningkatan kebutuhan pupuk akibat peningkatan areal tanam yang kurang diantisipasi dengan baik oleh *supply*-nya ke suatu wilayah tertentu.

Mulai Desember 1998, subsidi pupuk telah dicabut dan distribusinya dibebaskan. Konsekuensi dari kebijakan tersebut adalah setiap pedagang swasta dapat membeli pupuk secara langsung dari pabrik. Dengan kebijakan liberalisasi ini membawa implikasi positif maupun negatif terhadap pasar pupuk domestik. Implikasi positif dapat diindikasikan dari: (a) ketatnya persaingan telah meningkatkan efisiensi pasar dan harga sejalan dengan mekanisme pasar, (b) jumlah pedagang besar dan kios saprodi meningkat, (c) persaingan tidak hanya dalam harga, tetapi juga dalam pelayanan, seperti pelayanan pengangkutan dan toleransi pembayaran. Sementara, implikasi negatif dari pembebasan subsidi pupuk dan liberalisasi perdagangan diantaranya: (a) harga pupuk meningkat hampir dua kali lipat, namun bergerak relatif kecil, (b) kombinasi penggunaan pupuk di tingkat petani tidak berimbang, dimana penggunaan pupuk KCl dan SP-36 berkurang, sedangkan penggunaan urea meningkat, (c) adanya pupuk alternatif dengan harga lebih rendah, tetapi kualitasnya masih diragukan, (d) partisipasi KUD dalam pemasaran pupuk menurun drastis dan sebagian besar KUD beralih profesi ke aktivitas nonpertanian.

Seiring dengan perkembangannya, mekanisme pasar pupuk dapat berjalan lancar dan efisien sehingga pupuk di tingkat petani senantiasa tersedia. Berdasarkan hasil studi PSE (2001) bahwa pada MH 2000/2001 terjadi fenomena kelangkaan pupuk urea di beberapa daerah Jawa dan luar Jawa disebabkan oleh: (a) proses pasar yang cenderung mengarah pada oligopolistik, dan (b) meningkatnya harga pupuk di pasar internasional yang merangsang produsen dan pedagang melakukan ekspor. Kenyataan ini juga dicirikan oleh beberapa pedagang besar yang secara sistematis menguasai segmen pasar di lini II dan III, sehingga berpengaruh terhadap ketersediaan pupuk di lini IV. Untuk mengatasi hal ini pada bulan April 2001 pemerintah menata kembali sistem distribusi pupuk yang semula pabrik pupuk hanya bertanggung jawab menyalurkan pupuk sampai di lini II, maka saat ini dirubah tanggung jawabnya sampai di lini III. Konsekuensinya, pedagang swasta hanya diizinkan bergerak di lini III dan IV. Setelah terjadinya kelangkaan pupuk yang bersifat lokal pada MH 2000/2001, ketersediaan pupuk di tingkat petani nampak memadai dengan harga relatif stabil. Secara rata-rata harga

urea stabil pada tingkat harga Rp 1.200/kg, SP-36 Rp 1.600/kg, KCl Rp 1.870/kg, dan ZA pada harga Rp 1.150/kg (Tabel 8).

Tabel 8. Rata-Rata Harga Eceran Pupuk di 5 Provinsi, 1997/1998 – 2001/2002 (Rp/kg)

Uraian	MH 97/98	MH 98/99	MK 99	MH 99/00	MK 00	MH 00/01	MK 01	MH 01/02
Majalengka, Jawa Barat								
a. Urea	500	1200	1000	1050	1000	1150	1200	1200
b. SP-36	770	1700	1700	1400	1400	1500	1600	1600
c. KCL	1200	1900	1800	1500	1500	1600	1800	1800
d. ZA	600	1000	1000	1000	1000	1100	1100	1100
Klaten, Jawa Tengah								
a. Urea	492	1100	930	945	1050	1050	1200	1200
b. SP-36	779	1700	1520	1350	1350	1400	1600	1600
c. KCL	1000	1900	1800	1450	1500	1600	1800	1800
d. ZA	500	920	860	900	950	1000	1100	1100
Kediri, Jawa Timur								
a. Urea	746	1150	1080	980	1000	1050	1200	1200
b. SP-36	778	1800	1600	1500	1500	1500	1600	1600
c. KCL	1000	2000	1900	1900	1800	1700	1800	1800
d. ZA	600	1000	1000	960	960	1000	1050	1050
Agam, Sumbar								
a. Urea	703	1300	1100	960	1000	1050	1250	1250
b. SP-36	918	1800	1600	1480	1400	1500	1800	1700
c. KCL	1200	2100	1750	1340	1500	1500	1900	1900
d. ZA	600	1100	1100	900	950	1000	1300	1300
Sidrap, Sulsel								
a. Urea	533	1100	1000	1050	1050	1100	1200	1200
b. SP-36	791	1600	1540	1450	1500	1500	1800	1800
c. KCL	1200	1800	1700	1500	1500	1500	2000	2000
d. ZA	600	1100	1000	1050	1000	1050	1150	1150

Sumber: PSE (2001)

Pasar Modal (Pembiayaan Usahatani)

Modal merupakan salah satu faktor penting untuk meningkatkan produktivitas usahatani. Fenomena secara umum telah diketahui bahwa modal petani untuk menjalankan usahatannya cukup terbatas (“lemah”), sehingga mereka perlu akses terhadap permodalan lainnya (kredit). Pemerataan akses

terhadap modal (kredit) bagi para petani khususnya diyakini sebagai salah satu alternatif untuk meningkatkan pendapatannya. Hal ini didasarkan atas pemikiran bahwa dengan modal (kredit) petani dapat mengoptimalkan sumberdaya usahatani guna meningkatkan keuntungan usahanya yang pada gilirannya dapat meningkatkan pendapatan dan kesejahteraan petani.

Di dalam pasar kredit (modal) pedesaan khususnya terkait usahatani terjadi segmentasi pasar. Ada pasar kredit formal dan ada pula pasar kredit non formal. Dua kategori kredit yang menjadi sumber pembiayaan masyarakat pedesaan (terutama petani) memiliki karakteristik yang khas. Karakteristik tersebut menyangkut sasaran kelompok, syarat-syarat peminjaman dan pengajuan, cara-cara pengembalian dan sebagainya (sanksi, insentif dan lain-lain). Kredit formal dapat dibagi menjadi kredit program (bersubsidi) dan kredit nonprogram. Kredit program, umumnya bersifat sektoral yang biasanya terkait dengan upaya sektoral untuk mencapai sasaran yang diinginkan, misalnya kredit usahatani (KUT) yang saat ini berubah menjadi Kredit Ketahanan Pangan (KKP) untuk meningkatkan produksi pangan.

Berbagai kendala sering dihadapi dalam pengaksesan kredit-kredit tersebut baik dalam hal penyaluran atau pengembaliannya. Untuk KUT/KKP, hal yang mengecewakan adalah lambatnya penyaluran yang disebabkan proses administrasi yang panjang. Keterlambatan itu mengakibatkan kredit yang disalurkan ketika petani telah melakukan penanaman atau bahkan pemupukan. Ketika hal itu terjadi, petani biasanya menjual input yang tidak dimanfaatkan dengan harga murah, sehingga menambah beban keuangan petani.

Efektivitas kredit bersubsidi (KUT/KKP) dalam rangka meningkatkan produksi padi masih perlu terus ditingkatkan. Disamping itu, kinerja buruk pada pengembalian kredit juga karena penetapan sistem insentif (*fee*) bagi bank, lembaga pelaksana dan petugas penyuluhan (sekitar 6%) yang dihitung atas dasar total penyaluran kredit, tetapi mengabaikan tingkat pembayaran kredit. Konsekuensi dari pengembalian kredit yang buruk adalah tertundanya atau sama sekali tidak terlaksananya program kredit bersubsidi pada musim tanam berikutnya. Sebagai contoh berdasarkan hasil studi PSE (2001) di Kediri (Jawa Timur) tidak terdapat KUT/KKP pada musim tanam 2000/2001. Namun demikian, sebagian besar petani (65%) mampu membiayai usahatannya sendiri meskipun harga input usahatani telah meningkat. Penting untuk dicermati dalam hal ini, bahwa banyak lembaga keuangan lokal seperti Lumbung Desa, arisan dan sejenisnya tidak dapat berkembang dengan baik akibat terdistorsi oleh program perkreditan dari pemerintah.

Sumber modal lainnya adalah berasal dari kredit komersial, misalnya yang tersedia di BRI. Kredit ini umumnya hanya sesuai untuk sektor pertanian swasta seperti usaha penggilingan padi (RMU), pedagang, dan pemilik traktor. Pengalaman menunjukkan bahwa hanya sebagian kecil petani yang memanfaatkan kredit ini karena prosedur yang rumit dan sistem pembayaran yang dianggap tidak sesuai dengan kondisi sistem usahatani. Petani disyaratkan memenuhi pembayaran

setiap bulan, padahal usahatani padi membutuhkan waktu antara 4-5 bulan, sehingga persyaratan tersebut dirasakan berat bagi sebagian besar petani yang umumnya petani kecil di pedesaan.

Pasar Output (Gabah/Beras)

Pemasaran hasil (gabah/beras) merupakan salah satu faktor kunci dari kegiatan usahatani padi. Variasi pemasaran gabah/beras sangat dipengaruhi oleh: faktor lokasi (Jawa dan luar Jawa), aksesibilitas, agroekosistem dan luas penguasaan lahan, serta keberadaan usaha penggilingan (RMU). Di Jawa yang permintaan pasarnya cukup besar, dicirikan oleh jumlah RMU yang relatif banyak dan memegang peranan kunci dalam pemasaran gabah/beras. Terdapat dua tipe penggilingan, yaitu yang menjual jasa penggilingan dan yang bertindak sebagai pedagang beras. RMU yang merangkap sebagai pedagang beras umumnya mempunyai pedagang lokal yang menjadi kepanjangan-tangan mereka. RMU tidak hanya bersaing dalam harga tetapi juga dalam layanan. Rantai pemasaran setelah dari penggilingan, yaitu Bulog dan pasar swasta. Pasar swasta mencakup perdagangan antarprovinsi atau antarpulau, dan bahkan ekspor untuk beras berkualitas tinggi. Hasil studi PSE (2001) menunjukkan bahwa di Kabupaten Agam (Sumatera Barat) umumnya mengekspor beras ke Singapura dan Malaysia, sedangkan Kabupaten Sidrap (Sulawesi Selatan) mengekspor beras kualitas tinggi ke Filipina dan Saudi Arabia. Ekspor tersebut ditangani oleh PT Pertani.

Sistem pemasaran gabah yang lain adalah sistem *tebasan* (penjualan ketika tanaman siap dipanen). Dari hasil studi di Kediri disimpulkan bahwa sekitar 60 persen petani menjual dengan sistem tebasan, sedangkan di Klaten hampir 100 persen. Tebasan tidak berkembang di daerah dimana terdapat sistem *ceblokan*. Penebas (pembeli) biasanya menetapkan harga tebasan (GKP) setengah dari harga beras. Tebasan umumnya berkembang di daerah surplus tenaga kerja dan mempunyai infrastruktur pasar yang lebih berkembang. Pengembangan infrastruktur, seperti transportasi dan penggilingan diperlukan penebas untuk dapat beroperasi. Fakta di lapangan menunjukkan bahwa hanya sebagian kecil petani (20%) menjual output dalam bentuk beras. Beberapa pertimbangan untuk melakukan sistem tebasan antara lain: (a) mengatasi masalah dalam pasca panen, (b) memenuhi kebutuhan modal yang mendesak untuk musim tanam berikutnya, (c) mencegah terlalu banyak orang terlibat dalam pemanenan, sehingga dapat mengurangi biaya, dan kehilangan (*losses*), (d) membebaskan petani dari kerumitan prosedur, dan (e) tebasan juga berada dalam pasar bersaing, mengingat banyaknya penebas yang beroperasi di desa. Sistem tebasan tampaknya menguntungkan bagi petani maupun pedagang, dan menjadikan sistem pemasaran yang efisien.

Sementara itu, perkembangan harga gabah (GKP) selama periode MH 1999/2000 hingga MH 2000/2001 dari hasil studi di lima kabupaten relatif tidak mengalami peningkatan, yakni berkisar antara Rp 850 – Rp 1.050/kg atau setara

dengan harga beras Rp 1.650 – Rp 1.950/kg. Kisaran harga beras eceran adalah Rp 2.100/kg di Kediri dan Rp 2.200/kg di Agam. Pasar gabah/beras dinilai cukup kompetitif karena banyaknya pedagang dan penggilingan yang beroperasi di desa-desa. Petani relatif mudah menjual gabah, tetapi dengan harga relatif rendah, yaitu di bawah patokan harga dasar. Demikian pula efisiensi pemasaran beras dinilai cukup tinggi yang dicerminkan oleh proporsi harga yang diterima petani, berkisar 80,1 persen di Klaten hingga 85,7 persen di Agam. Sementara margin pemasaran relatif kecil dengan kisaran 4,3 persen di Agam dan 6,3 persen di Sidrap.

Fenomena secara umum perubahan harga beras di Indonesia berkaitan erat dengan musim. Harga gabah/beras akan cenderung turun pada musim panen raya dan cenderung meningkat pada musim paceklik. Harga beras biasanya mencapai puncaknya pada bulan Desember-Februari yaitu saat musim paceklik di sentra-sentra produksi padi. Harga beras akan mencapai titik terendah pada saat panen raya sekitar bulan Maret-Mei. Dalam periode dua minggu yaitu akhir Desember 2001 dan awal Januari 2002 terjadi lonjakan tajam harga beras di Jakarta sebesar 25 persen yang dinilai tidak wajar atau abnormal, padahal jika harga beras meningkat karena permintaan yang tinggi (saat hari-hari besar) atau akibat psikologis pasar peningkatannya antara 2 hingga 3 persen per bulan (Deptan, 2002 dan Simatupang, 2002). Lonjakan harga yang tajam disebabkan oleh adanya tindakan spekulatif dalam perdagangan beras sebagai upaya meningkatkan rente ekonomi dari lonjakan harga beras yang tiba-tiba dalam waktu singkat. Munculnya tindakan spekulatif ini dipicu oleh kondisi: (1) menurunnya volume beras yang diperdagangkan karena pada sebagian besar sentra produksi beras telah memasuki musim paceklik, (2) menurunnya pasokan beras ke Pasar Induk Jakarta karena adanya penurunan aktivitas ekonomi (pengolahan dan distribusi) sehubungan dengan panjangnya masa “istirahat” berkaitan dengan periode hari raya lebaran, natal dan Tahun Baru dalam periode lebih dari 2 minggu, (3) terjadinya gangguan distribusi akibat banjir di beberapa daerah, (4) meningkatnya harga beras di pasar dunia, (5) kemungkinanantisipasi para pedagang karena adanya rencana kenaikan harga BBM, tarif dasar listrik, telepon dan kebijakan harga dasar gabah/beras yang baru.

PENINGKATAN PERAN KELEMBAGAAN TERKAIT USAHATANI PADI

Konsepsi dan Anatomi Kelembagaan di Pedesaan

Hayami dan Ruttan (1984) dalam karyanya tentang “*Induced Innovation Model*”, memaparkan adanya saling keterkaitan antara 4 faktor, yaitu *resource endowments, cultural endowments, technology and institution* (kelembagaan). Dari pemikiran ini, dijelaskan bahwa aspek kelembagaan merupakan salah satu faktor yang harus diperhitungkan dalam analisis ekonomi. Hipotesis yang diajukan Hayami dan Ruttan dalam pemikirannya yaitu bahwa kelembagaan yang mengatur

penggunaan teknologi dalam produksi dapat diubah untuk memungkinkan masyarakat maupun anggotanya memanfaatkan peluang produksi dan pasar sebaik-baiknya.

Sejalan dengan pendapat di atas, Bottomore (1975) menjelaskan kelembagaan sebagai *complex or cluster of roles*. Sedangkan dalam pandangan Uphoff (1986), kelembagaan didefinisikan sebagai organisasi (*organizations are structures of recognized and accepted roles*). Dalam hal ini tatanan kelembagaan yang ada terkait satu sama lain, sehingga terbentuklah apa yang disebut suatu struktur sosial dalam masyarakat dimana kelembagaan itu berada.

Dari konsepsi kelembagaan di atas, dapat diambil benang merahnya, bahwa kelembagaan mengandung dua pengertian yaitu institusi (pranata) dan organisasi. Kelembagaan dalam arti institusi mengandung empat unsur pokok yaitu aturan main (*rule of the game*), pengaturan hak dan kewajiban (*property right*), batas yurisdiksi atau ikatan serta adanya sanksi. Aturan main menyangkut pada bagaimana seharusnya dilakukan, dan *property right* menyangkut pada apa yang seharusnya dilakukan oleh seseorang dan yang diperolehnya. Batas yurisdiksi menyatakan suatu pranata hanya berlaku pada kelompok masyarakat tertentu, dan sanksi adalah alat untuk mempertahankan eksistensi pranata.

Selanjutnya, kelembagaan dalam pengertian organisasi di samping memiliki empat unsur di atas juga dicirikan terdapatnya struktur, tujuan yang jelas, mempunyai partisipan dan mempunyai teknologi serta sumberdaya. Dalam organisasi aturan main biasanya tertulis, dan struktur dapat dikenali dengan adanya kepengurusan dalam organisasi seperti ketua, wakil ketua, bendahara, sekretaris anggota, dan sebagainya.

Pengertian kelembagaan sebagai organisasi lebih mudah dikenali dalam bentuk nyata misalnya kelembagaan terkait usahatani padi di pedesaan adalah KUD, koperasi tani, kelompok tani dan Balai Penyuluhan Pertanian serta contoh lainnya seperti bank, pemerintahan, dan sebagainya. Sedangkan pengertian kelembagaan sebagai pranata dapat dikenali melalui pemahaman unsur-unsurnya.

Keberhasilan pembangunan pertanian tidak hanya tergantung pada faktor teknologi, namun juga perlu didukung faktor lainnya. Menurut Johnson, 1986 dalam Pakpahan (1989) bahwa sumberdaya alam, sumberdaya manusia, teknologi dan kelembagaan merupakan empat faktor penggerak pembangunan pertanian. Keempat faktor tersebut saling menunjang. Oleh karena itu, penerapan teknologi saja tidak cukup untuk mengatasi permasalahan di lapangan (level usahatani) tapi perlu diimbangi dengan pengelolaan sumberdaya alam, manusia dan kelembagaan.

Paling tidak terdapat empat perhatian pokok yang perlu ditekankan dalam penguasaan kelembagaan usahatani padi di pedesaan, yaitu terkait kelembagaan alih/transfer teknologi, keuangan dan permodalan usahatani, produksi/usahatani, dan pemasaran hasil. Penguatan kelembagaan pedesaan harus memiliki makna peningkatan daya saing usahatani padi. Menurut Lauer (1982) dalam Pranadji (2001) bahwa isi penting dari kelembagaan adalah tata nilai yang menghidupkan

kelembagaan. Jika kelembagaan ekonomi diisi oleh tata nilai maju (mengalami peningkatan) maka dipastikan daya saing ekonomi (usahatani) yang digerakkan oleh kelembagaan ekonomi desa akan tinggi dan berkelanjutan, dan begitu juga sebaliknya.

Pada umumnya petani telah terbiasa dengan teknologi asli pedesaan yang berkembang secara evolusi dan memerlukan waktu yang lama. Resistensi terhadap teknologi baru terutama lebih besar apabila petani belum memahami, membuktikan, dan mempraktekannya sendiri. Pemahaman bagi petani adalah pembuktian secara empiris, tanpa perlu mengetahui bagaimana proses, sebab akibat atau hubungan dengan faktor lain dan petani sering mengadopsi teknologi secara parsial, tahap demi tahap. Oleh karena itu, peranan lembaga yang menjembatani alih teknologi antara penghasil (perakit) teknologi dengan pengguna teknologi merupakan hal krusial keberadaannya.

Kelembagaan penyuluhan seperti BIPP dan BPP yang telah lama eksis dan berperan dalam penyampaian penyuluhan teknologi terhadap petani tampaknya peranannya mulai mengendur dengan adanya perubahan-perubahan seiring era otonomi daerah. Namun demikian, proses transfer teknologi diharapkan dapat ditingkatkan dengan berdirinya BPTP di seluruh Indonesia. Dengan kehadiran lembaga tersebut maka jaringan penelitian dan pengkajian pertanian akan dapat langsung ditujukan pada pengguna. Secara ideal, identifikasi kebutuhan teknologi usahatani (termasuk usahatani padi) bagi petani dilakukan sebelum proses perakitan teknologi dilakukan, sehingga dapat diperhatikan faktor teknis, budaya, sosial dan ekonomi pengguna. Beberapa masalah dan tantangan tentang kelambatan teknologi usahatani diakibatkan oleh: (1) arus penyampaian teknologi dari BPTP hingga penyuluh di BIPP atau BPP yang belum lancar; (2) sistem komunikasi yang efisien antara peneliti dan penyuluh belum terbangun secara baik; (3) rakitan teknologi belum teruji sesuai spesifik lokasi; dan (4) jarak psikologis antara petani, penyuluh dan peneliti masih cukup lebar. Oleh karena itu, melalui kegiatan bersama seperti pengkajian di lahan petani, temu lapang, seminar, penyediaan berbagai publikasi diharapkan masalah-masalah tersebut dapat dikurangi.

Aspek kelembagaan pembiayaan/permodalan usahatani merupakan hal penting khususnya bagi kegiatan usahatani padi. Para petani harus senantiasa dapat mempersiapkan modal setiap awal musim tanam. Permasalahan klasik yang sudah menjadi pengetahuan umum adalah bahwa sebagian besar petani pedesaan lemah permodalan usahatannya. Dengan demikian, walaupun adopsi teknologi mendatangkan keuntungan yang tinggi, tetapi karena tidak tersedianya modal maka adopsi tidak bisa dilakukan. Semakin meningkatnya harga-harga input usahatani padi (pupuk, pestisida, benih, upah tenaga kerja, dan sebagainya) merupakan rincian biaya/modal yang harus dikeluarkan petani. Berbagai kelembagaan kredit yang ada masih perlu ditingkatkan pelayanannya. Untuk sumber modal dari kredit KKP (Kredit Ketahanan Pangan) juga masih rendah angka pencairannya. Sebagai contoh pada kredit KKP dengan plafon kredit Rp

2,082 triliun pada semester pertama baru bisa terealisasi 82,788 milyar atau sekitar 4 persen (Bisnis Indonesia, Juli 2001). Sumber pembiayaan lainnya dapat diperoleh dari kredit formal BRI, namun pemanfaatan cenderung oleh para petani menengah ke atas dan pelaku ekonomi lainnya (pedagang, pengolah/RMU dan sebagainya). Hal ini terkait erat dengan sistem persyaratan dan prosedur yang sulit, suku bunga tinggi dan periode pembayaran yang dirasakan tidak sesuai bagi petani secara umum. Oleh karena itu, tampaknya perlu peningkatan lagi dalam operasionalisasinya agar skim-skim kredit tersebut dapat mudah terakses oleh petani-petani padi (skala kecil) di pedesaan.

Sebenarnya kelembagaan pembiayaan usahatani di pedesaan banyak yang telah berkembang dan muncul dari ide para petani-petani padi terdahulu. Sebagai contoh terdapatnya kelembagaan lumbung di pedesaan Majalengka dan Subang (Jawa Barat) yang berkembang dan memiliki koperasi tani dengan kegiatan usahanya menjual sarana produksi pertanian, dan juga dapat meminjamkan modal usahatani (berupa gabah lumbung) kepada anggotanya dengan prosedur yang mudah dan bunga sesuai kesepakatan rapat. Maka kelembagaan-kelembagaan seperti ini sudah seyogyanya perlu mendapat pembinaan (bukan campur tangan) sehingga dapat berkembang dengan lebih baik lagi.

Kelembagaan dalam usahatani padi yang penting lainnya adalah pemasaran dan sistem harga dari output usahatani (padi/beras). Anasir dalam kelembagaan pemasaran yang terlibat adalah para pedagang pengumpul, pengolah padi/RMU dan lainnya. Peranan lembaga yang ada telah berjalan secara baik dan efisien, namun sistem harga yang terjadi sering kurang menguntungkan petani. Pada saat panen raya terutama di sentra-sentra produksi, harga gabah jatuh terkadang jauh di bawah harga dasar (*floor price*). Sehingga perlu adanya upaya khusus untuk mengatasi permasalahan ini yang hampir setiap tahun terjadi.

Pengembangan Kelembagaan Pedesaan

Perlu disadari bahwa secara faktual usahatani kita masih didominasi petani-petani kecil dengan penguasaan lahan rata-rata kurang dari 0,5 hektar dan permodalannya masih lemah. Kondisi ini menyebabkan posisi tawar petani secara individual terhadap pasar menjadi lemah, sehingga diperlukan suatu upaya pemberdayaan melalui peningkatan kelembagaan petani. Kelembagaan tersebut diharapkan dapat memperkuat posisi tawar petani dalam pemanfaatan sumberdaya dan pengembangannya.

Sejalan dengan hal itu, bentuk organisasi petani yang perlu dikembangkan antara lain:

- a. Organisasi untuk mengatur sumberdaya milik bersama seperti: organisasi petani pengguna air, pemanfaatan hutan atau lahan adat, dan sebagainya.
- b. Organisasi bisnis kooperatif yang dapat berupa kegiatan kolektif (pembelian sarana produksi kolektif, pengadaan modal kolektif dan pemasaran hasil kolektif), usaha bersama (kongsi) dan koperasi.

c. Organisasi lobi politik-ekonomi dengan membentuk paguyuban petani.

Perubahan atau pengembangan kelembagaan dimungkinkan bila tambahan manfaat yang diperoleh lebih besar dari korbanan sebagai akibat dari pengembangan yang dilakukan. Pengembangan kelembagaan yang cukup krusial, karena sifatnya masih lemah adalah kelembagaan pembiayaan (permodalan) usahatani. Hal ini seperti telah diuraikan pada bab sebelumnya, bahwa akses terhadap kelembagaan permodalan usahatani ini masih belum secara merata.

Oleh karena itu, pengembangan kelembagaan permodalan usahatani dapat dilakukan dengan cara: (1) memperbaiki pola penyaluran modal (kredit) baik dalam hal persyaratan pinjaman termasuk kemudahannya, suku bunga tidak terlalu tinggi, birokrasi yang tidak berbelit-belit, tepat waktu realisasinya, dan jangka waktu pengembalian sesuai kondisi lapangan; (2) menumbuhkembangkan kelembagaan yang telah ada di pedesaan seperti lumbung desa (atau kelembagaan yang sejenisnya) yang dapat meminjamkan modal (gabah) kepada para petani anggotanya. Pembinaan terhadap kelembagaan tersebut dapat dilakukan dengan bantuan pengembangan modal dalam arti bukan campur tangan dalam urusan internal; (3) pengembangan kelembagaan pembiayaan yang mampu dapat diakses secara mudah dan sesuai para petani.

Sebagai bahan pemikiran bahwa pengembangan lembaga keuangan alternatif (LKA) yang tepat (sasaran) untuk menjangkau sebagian besar masyarakat petani sangat penting. Seringkali pemikiran-pemikiran yang ada terkesan masih berlandaskan pemikiran perbankan konvensional, dan bahkan dalam merancang skim lembaga keuangan untuk pedesaan masih berfikir “model proyek” dan sangat kental adanya unsur pendekatan *top down*. Karena “model proyek” tersebut, maka sangat dimungkinkan biaya transaksi menjadi semakin besar.

Salah satu contoh pengembangan kelembagaan pembiayaan usahatani adalah terdapatnya program aksi pengembangan lembaga keuangan alternatif pedesaan. Berdasarkan pengalaman Grameen Bank di Bangladesh, telah berdiri lembaga penyedia kredit untuk masyarakat miskin (termasuk petani kecil) yang diberi nama KUM (Karya Usaha Mandiri). Kegiatan ini awalnya dilaksanakan di Kecamatan Nanggung Bogor dan saat ini telah berkembang di beberapa wilayah pasang surut Sumatera Selatan. Selanjutnya, ide pengembangan terus bergulir yang sasaran spesifiknya para petani dan diintegrasikan dengan kajian program lainnya.

Melalui pengembangan kelembagaan tersebut ditumbuhkembangkan pendekatan kelompok. Melalui pengembangan ini telah banyak membantu permodalan usaha petani kecil. Dari pelaksanaannya terbukti bahwa skim kredit ini telah membuktikan bahwa masyarakat miskin (petani kecil) dapat layak menerima kredit dan dengan tunggakan yang tidak sampai 10 persen.

Sementara itu, pengembangan kelembagaan pelayanan usahatani lainnya yang masih perlu ditingkatkan adalah kelembagaan pemasaran hasil. Kelembagaan

dalam hal pelayanan pemasaran ini secara institusional telah berjalan secara baik, namun sistem harga secara makro atas output usahatani masih kurang keberpihakannya pada petani terutama di saat panen raya. Semakin rendahnya harga output di saat panen raya, tentunya kurang dapat memberikan insentif bagi usahatani. Oleh karena itu, kebijakan secara makro untuk meringkai kelembagaan pemasaran ini secara baik, efisien dan menciptakan daya saing usahatani yang perlu terus ditingkatkan.

Dalam mendorong pengembangan kelembagaan, sangat penting untuk mengenali dan mendorong partisipasi aktif dari masyarakat pedesaan. Pendekatan partisipatif dideskripsikan sebagai pendekatan dan metoda yang mendorong masyarakat (para petani) mengambil bagian atau bersama-sama turut serta meningkatkan dan menganalisis kondisi kehidupan mereka sendiri agar dapat membuat rencana dan tindakan yang dibutuhkan. Program-program yang bersifat *top down* dan masyarakat dianggap tidak memiliki kemampuan untuk memperbaiki dirinya merupakan fenomena umum yang sering terjadi. Akibatnya potensi masyarakat tidak berkembang dan selalu menunggu uluran tangan dari luar yang mengakibatkan kemandirian masyarakat sangat rendah.

Paradigma pembangunan dengan pendekatan partisipatif memberikan implikasi bahwa masyarakat (petani) sebagai subyek pembangunan dan mereka harus aktif di dalam pembangunan itu baik sebagai peneliti yang akan mengungkapkan permasalahan yang dihadapi masyarakat, sebagai perencana yang akan membuat program-program untuk memecahkan masalah dan sebagai pelaksana pembangunan dari program yang dikembangkan oleh masyarakat sendiri.

KESIMPULAN DAN IMPLIKASI KEBIJAKAN

Usahatani padi masih tetap memiliki keunggulan komparatif namun dengan tingkat kelayakan ekonomi yang relatif marginal. Nilai DRCR berkisar antara 0,89 pada MH dan 0,93 pada MK. Tingkat kelayakan ekonomi ini sangat sensitif terhadap penurunan produktivitas dan tingkat harga di pasar dunia. Kedua faktor ini merupakan kendala yang sulit ditangani dalam mempertahankan keunggulan komparatif usahatani padi. Langkah strategis yang perlu dilakukan adalah perbaikan efisiensi usahatani melalui penerapan teknologi spesifik lokasi, rasionalisasi penggunaan sarana produksi, perbaikan kelembagaan pasar input dan output, serta perbaikan manajemen usahatani.

Usahatani padi merupakan pilihan utama di lahan sawah dan merupakan komoditas strategis secara ekonomi, sosial dan politik. Upaya mempertahankan harga jual padi pada tingkat yang layak perlu terus diupayakan, diantaranya melalui penepatan tarif, dan pengaturan impor, pemantapan program stabilitas harga di dalam negeri, perbaikan struktur dan efisiensi pemasaran serta pemberdayaan kelembagaan pemasaran di tingkat petani.

Peningkatan partisipasi sektor swasta dalam industri benih padi mendorong semakin kompetitifnya pasar benih. Dengan demikian penghapusan subsidi benih terhadap BUMN penghasil benih telah mendorong efisiensi perusahaan tersebut dengan tingkat harga yang lebih menguntungkan konsumen. Dengan dihapuskannya subsidi pupuk dan reorientasi distribusinya dengan sasaran ketersediaan yang semakin baik dan pasar pupuk yang semakin kompetitif, maka perlu difasilitasi dengan instrumen kebijakan yaitu: (a) Perbaikan sistem sertifikasi, sehingga petani terhindar dari pemanfaatan pupuk palsu; dan (b) Peningkatan efisiensi dan daya saing industri pupuk dalam negeri perlu terus diupayakan agar mampu berkompetisi dengan pupuk impor.

Dalam hal peningkatan kelembagaan pelayanan usahatani, maka kelembagaan seperti penyedia input, pembiayaan usahatani (kredit) dan pemasaran perlu lebih ditingkatkan lagi. Namun, kelembagaan permodalan dirasakan paling lemah sehingga sangat krusial peningkatan tersebut. Pengembangan kelembagaan permodalan yang dapat diakses secara mudah dan merata bagi petani merupakan sasaran akhir yang perlu diwujudkan untuk membantu kegiatan usahatani.

Sementara itu, dari sudut pemasaran output beras maka kebijakan tarif impor saat ini masih dirasakan penting untuk mengantisipasi rendahnya harga di pasar internasional dan sekaligus memberikan rangsangan bagi petani untuk tetap memproduksi. Kebijakan proteksi terhadap harga ini akan efektif jika didukung oleh peningkatan produktivitas hasil dan usahatani.

DAFTAR PUSTAKA

- Adnyana, M.O. dan E. Basuno. 2000. Improvisasi Indigenous Technology dalam Pengembangan Pertanian Lahan Rawa Berkelanjutan. Prosiding Seminar Nasional: Litbang Pertanian di Lahan Rawa, Cipayung, Juli 2000. Bogor.
- Bisnis Indonesia. 2001. KKP Terancam Gagal. Jakarta.
- _____. 2002. Kebijakan Tarif Impor Beras. Januari 2002, Jakarta.
- Battomore, T.B. 1975. A Guide to Problems and Literate of Sociology. New Edition. George Allen & Unwin Ltd. London.
- Budianto, J. 2001. Pengembangan Potensi Sumberdaya Petani Melalui Penerapan Teknologi Partisipatif. Makalah Seminar Nasional di BPTP NTT, 2-3 Nopember 2001. Kupang.
- Deptan. 2002. Keragaan dan Kebijakan Perberasan Indonesia. Jakarta.
- Dillon, H.S., H. Sawit, P. Simatupang and S.R. Tabor. 1999. Rice Policy: A Framework for The Nex Millenium. BULOG-Jakarta.
- Maksum, M. 2000. Tarififikasi Beras dan Kesejahteraan Petani. Majalah Pangan No. 35 Juli 2000. Jakarta.

- Pakpahan, A. 1989. Kerangka Analitik untuk Penelitian Rekayasa Sosial: Perspektif Ekonomi Institusi *dalam* Pasandaran dkk. (ed.). Prosiding Patanas. Puslit Agro Ekonomi. Bogor.
- Pranadji, T. 2001. Penguatan Lembaga Setempat Sebagai Penggerak Ekonomi Pedesaan. Makalah disampaikan pada PENAS (Pekan Nasional): Pertemuan Kelompok dan Kontak Tani-Nelayan Andalan. Agustus-Oktober 2001. Tasikmalaya.
- PSE. 2001. Laporan Penelitian Produksi dan Pemasaran Padi di Indonesia. Bogor.
- Rachman, B. dan Sudaryanto, T. 2002. Dampak Kebijakan Insentif terhadap Daya Saing Usahatani Padi. Makalah Seminar – Balitpa Sukamandi, 5 Maret 2002. Bogor.
- Ruttan, V.W. and Hayami, Y. 1984. Induced Innovation Model of Agricultural Development *dalam* Carl K. Eicher and John M. Staatz. Agricultural Development in the Third World. The John Hopkins University Press. London.
- Simatupang, P. 2002. Menyidik Akar Penyebab Kemelut Pasar Bebas. Kompas Januari 2002. Gramedia. Jakarta.
- Soentoro, M. Syukur, Sugiarto, Hendiarto, dan H. Supriyadi. 2002. Makalah Seminar Panduan Tehnis Pengembangan Kelembagaan Kelompok Usaha Agribisnis Terpadu. Puslitbang Sosek Pertanian. Bogor.
- Sudaryanto, T. dan T. Pranadji. 2002. Peran Kewirausahaan dan Kelembagaan (Kemitraan) Dalam Peningkatan Daya Saing Produk Tanaman Pangan. Prosiding Simposium Tanaman Pangan IV Nopember 1999. Puslitbangtan. Bogor.
- Sudaryanto, T. dan E. Basuno. 2000. Makalah Seminar: Peran Teknologi Pertanian Partisipatif Dalam Meningkatkan Diversifikasi Produk Spesifik Lokasi. IP2TP Denpasar, Bali.
- Uphoff, N. 1986. Local Institutional Development: An Analytical Sourcebook with Cases. Kumarian Press. Connecticut USA.