

# BERAS DAN JEBAKAN KEPENTINGAN JANGKA PENDEK

Erizal Jamal<sup>1</sup>, Ening Ariningsih<sup>2</sup>, Hendiarto<sup>2</sup>,  
Khairina M. Noekman<sup>2</sup> dan Andi Askin<sup>2</sup>

<sup>1</sup>Balai Besar Pengkajian dan Pengembangan Teknologi Pertanian, Jl. Tentara Pelajar No. 10 Bogor

<sup>2</sup>Pusat Analisis Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian, Jl. A. Yani No. 70 Bogor 16161

## ABSTRACT

Rice policy is very much influenced by many interests making lots of decisions are taken to satisfy certain needs with tendency to accommodate short term objectives, such as government purchasing price, imports and other policies. There are four basic problems associated with rice issues: (1) weakness in data accuracy, (2) rice farmer's poverty, (3) high dependency on rice, and (4) problems on rice price and its distribution. The need of obstacles maps in terms of time perspective is very important to overcome these basic problems and then formulate various systematic and comprehensive operational steps. The most important out of these steps is to set a clear final target to achieve which would be based on the projections of required volume of rice and the long-term availability of land. This strategy is expected to avoid repetition of uncertain final targets of similar programs from time to time. Synergy and accumulation process that each empowered among the related stakeholders is the key success to solve rice problems in Indonesia.

**Key words** : *data accuracy, poverty, rice dependency, rice price and distribution*

## ABSTRAK

Kebijakan tentang perberasan sangat sarat dengan berbagai kepentingan, sehingga banyak keputusan yang diambil oleh pemerintah cenderung mengarah pada kepentingan jangka pendek, seperti masalah harga pembelian pemerintah, impor dan kebijakan jangka pendek lainnya. Kalau diperhatikan secara seksama ada empat persoalan mendasar dalam masalah perberasan, yaitu : (1) lemahnya akurasi data; (2) miskinnya petani padi; (3) besarnya ketergantungan terhadap beras; dan (4) masalah harga serta distribusi beras. Agar persoalan ini dapat diselesaikan dengan baik, diperlukan adanya pemetaan persoalan secara tepat dalam berbagai perspektif waktu, dan kemudian merumuskan berbagai langkah operasional yang sistematis dan komprehensif. Hal yang utama diperlukan adalah kejelasan target akhir yang ingin dicapai, yang didasarkan pada proyeksi terhadap kebutuhan beras dan ketersediaan lahan dalam jangka panjang. Upaya ini diharapkan dapat mencegah terjadinya pengulangan program yang sama dari waktu ke waktu, tanpa kejelasan sasaran akhir yang ingin dicapai. Proses akumulasi serta sinergi yang saling memperkuat antar semua pemangku kepentingan terkait, merupakan kata kunci keberhasilan dalam menuntaskan masalah ini.

**Kata kunci** : *akurasi data, kemiskinan, ketergantungan terhadap beras, harga dan distribusi beras*

## PENDAHULUAN

Bertahannya harga beras medium di atas Rp.5000/kg dalam kurun waktu 3 bulan terakhir (Desember 2006-Februari 2007), telah merepotkan banyak pihak. Beberapa langkah darurat telah diputuskan, termasuk diizinkan impor beras satu bulan menjelang panen raya, walaupun ini bertentangan dengan Surat Keputusan (SK) Menteri Perindustrian dan Perdagangan No 9/MPP/Kep/ 2004 tentang Ketentuan Impor Beras. Kebijakan perberasan kita akhir-akhir ini telah terjebak dalam lingkaran kepentingan jangka pendek, sehingga perdebatan hanya seputar Harga Pembelian Pemerintah (HPP) gabah dan beras, impor, tarif, subsidi input (utamanya pupuk) dan kepentingan jangka pendek lainnya.

Hal senada terungkap dalam ulasan Kompas (24 Februari 2007): Tidak dimungkiri, sikap pemerintah yang cenderung berpikir parsial dan jangka pendek membuat semua energi negara ini juga lebih banyak terjebak dalam wacana jangka pendek, seperti pro-kontra impor beras, sedangkan akar persoalan yang menjadi sumber penyebab stagnasi produksi di dalam negeri tidak banyak disentuh. Ironisnya lagi, perdebatan yang sama terus terjadi dan berulang setiap tahun, karena kita tidak pernah mau melihat semua persoalan yang ada dalam perspektif jangka menengah dan jangka panjang. Padahal kita semua menyadari, untuk kebijakan di bidang pertanian, tidaklah mungkin bisa diselesaikan dengan berbagai kebijakan yang perspektifnya hanya jangka pendek.

Dalam perspektif jangka pendekpun, kebijakan perberasan tidak begitu jelas sasarannya, terutama yang terkait dengan stabilisasi harga. Kebijakan stabilisasi harga yang pernah dilaksanakan pada masa orde baru, dimaksudkan untuk menjadikan harga beras dan gabah stabil pada berbagai situasi (panen dan paceklik). Selama dua tahun terakhir (Dua Inpres terakhir tentang kebijakan perberasan) tidak terlalu jelas komitmen pemerintah tentang masalah stabilisasi harga ini.

Para pengambil kebijakan di berbagai level terkesan mengarahkan pasar gabah dan beras pada pasar tanpa kendali, karena tidak secara tegas dinyatakan siapa yang bertanggung jawab terhadap terciptanya stabilisasi harga di tingkat petani dan konsumen. Bulog hanya ditugaskan membeli gabah dan beras sesuai HPP yang ditetapkan dan pembelian itu lebih ditujukan untuk stok dan raskin. Walaupun pada diktum keenam INPRES 13/2005 disebutkan bahwa Pemerintah berkewajiban “menyediakan dan menyalurkan beras untuk menanggulangi keadaan darurat dan menjaga stabilitas harga beras dalam negeri melalui pengelolaan cadangan beras pemerintah”, namun bagaimana hal ini dilakukan dan siapa yang menjadi penanggungjawab utama tidak ada keterangan.

Ini mengindikasikan bahwa dalam jangka pendekpun, tidak jelas apakah stabilisasi harga ini masih menjadi prioritas program atau tidak. Selain itu kebijakan stabilisasi lebih condong pada perlindungan konsumen dibandingkan

produsen. Hasil penelitian yang dilakukan Jamal *et al.* (2006) dan juga INDEF (2006) menunjukkan bahwa kebijakan stabilisasi yang pernah diterapkan lebih banyak difokuskan pada stabilitas harga konsumen, terutama dalam kaitannya dengan inflasi. Sementara itu untuk harga gabah petani, seakan tidak ada yang memperhatikan. Beberapa inisiatif pemerintah daerah dalam melakukan stabilisasi harga, lebih karena figur pimpinan daerah tersebut peduli terhadap pembangunan pertanian, dan berjumlah sangat kecil dibandingkan dengan jumlah provinsi atau kabupaten yang ada di Indonesia. Sehingga kalau kita pilah, dalam jangka pendekpun pemerintah perlu dengan tegas menetapkan, arah pendiriannya, apakah masih menginginkan stabilitas harga di tingkat produsen dan konsumen dan kejelasan perangkat pendukung untuk hal tersebut.

Tulisan ini merupakan bagian dari hasil penelitian Pusat Analisis Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian tahun 2006, dengan judul : *Analisis Kebijakan Penentuan Harga Pembelian Gabah*, yang dilaksanakan di Provinsi Sumatera Barat, Jawa Barat, DI. Yogyakarta dan Sulawesi Selatan. Uraian akan diawali dengan memotret beberapa masalah mendasar yang ada selama ini terkait dengan : lemahnya akurasi data, miskinnya petani padi, besarnya ketergantungan terhadap beras, dan masalah harga serta distribusi beras. Uraian kemudian dilanjutkan dengan analisis yang mendalam terhadap berbagai usulan kebijakan jangka pendek (sampai tahun 2009) dan jangka menengah/panjang (2020 atau 2025).

## **LEMAHNYA AKURASI DATA**

Salah satu persoalan pokok yang menyebabkan sulitnya menetapkan kebijakan yang tepat dalam masalah perberasan di Indonesia adalah rendahnya akurasi data yang dimiliki. Sudah menjadi rahasia umum, bahwa berbagai perhitungan terhadap luas panen padi sawah, jumlah produksi gabah dan beras dan data-data penting lainnya tentang beras pada satu satuan waktu, sangat diragukan akurasinya. Sehingga banyak pihak lebih menggunakan data trend antar waktu untuk analisisnya, sebagai upaya menyalasi lemahnya akurasi data di atas.

Sebagai gambaran umum tentang rendahnya akurasi data ini, menarik untuk dicermati berbagai pernyataan Menteri Pertanian dalam kurun waktu empat bulan terakhir yang terkadang bertolak belakang satu sama lainnya. Jauh sebelum ribut-ribut masalah harga beras saat ini, Menteri Pertanian, berdasarkan masukan dari pejabat di bawahnya masih dengan lantang menyatakan kita surplus dalam produksi padi atau beras selama tahun 2006 ini, sehingga tidak perlu impor. Selengkapnyapun pernyataan Menteri Pertanian adalah (Kompas 30 November 2006):

*Pemerintah sudah memperhitungkan bahwa sampai akhir tahun ini persediaan beras masih ada sebanyak empat juta ton," kata Anton, seusai memimpin upacara memperingati Hari Ulang Tahun Ke-35 Korps Pegawai RI di Departemen Pertanian, Jakarta, Rabu (29/11). Anton*

*menyebutkan, kebutuhan beras untuk Januari 2007 diperkirakan mencapai 2,55 juta ton. Andaikan tidak ada produksi, sisa stok empat juta ton itu diperkirakan sudah cukup untuk memenuhi kebutuhan rakyat.*

Namun tidak sampai sebulan sejak pernyataan itu dilontarkan, Menteri Pertanian terpaksa meralat pernyataannya dengan menyatakan Impor terpaksa kita lakukan karena jumlah produksi tidak sesuai perkiraan, cuplikan lengkap pernyataan Menteri Pertanian di Kompas 22 Desember 2006 :

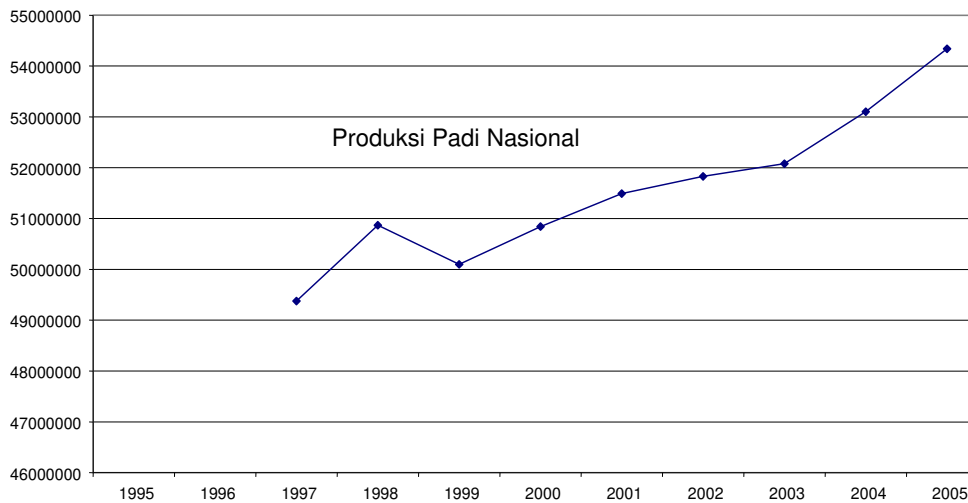
*Menurut perhitungan pemerintah, panen raya akan terjadi pada Februari-Maret 2007. Menurut Menteri Pertanian Anton Apriyantono, keputusan impor beras diambil lantaran pemerintah tidak bisa mengendalikan iklim yang berubah-ubah. Mengingat karena pengaruh iklim, perkiraan terjadinya surplus beras pada Januari sebesar 500.000 ton ternyata meleset. Justru terjadi defisit sebanyak 367.000 ton.*

Bercermin dari dua pernyataan yang bertolak belakang di atas, dan hanya dalam selang waktu kurang dari satu bulan, ini menandakan betapa buruknya sistem pendataan yang ada, yang menyebabkan berbagai anomali yang terjadi tidak segera dapat diketahui. Akibatnya, pejabat setingkat Menteri harus dibuat malu, karena rendahnya akurasi data/informasi yang diterimanya. Berbagai pihak terkait belum sepenuhnya berupaya melihat secara jernih, bagaimana data yang digunakan dalam pengambilan berbagai kebijakan tentang perberasan dikumpulkan dan diolah, sampai menjadi angka-angka sebagaimana diungkapkan di atas. Padahal data semacam inilah yang dijadikan pedoman dalam berbagai program yang dicanangkan, termasuk penetapan target peningkatan produksi beras 2 juta ton pada tahun 2007 ini. Sehingga masuk akal bila target ini banyak dikritisi berbagai kalangan, lihat Simatupang dan Maulana (2006) dan Saragih (2006).

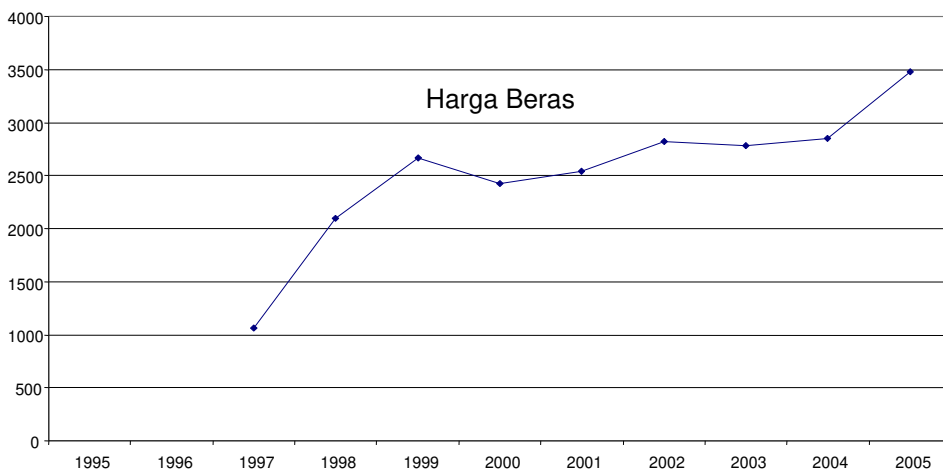
Semua pihak yang banyak terkait dengan penggunaan data sekunder, punya kewajiban moral untuk terus menyuarakan tentang buruknya kondisi data ini. Dengan demikian, semua selalu waspada terhadap berbagai anomali yang ada di dalam data, serta mendorong perlunya ada upaya yang sistematis untuk memperbaiki sistem pengumpulan dan pengolahan data yang ada.

Salah satu anomali yang perlu dicermati adalah masalah data produksi dan pergerakan harga beras antar waktu. Bila dipetakan untuk kurun waktu 8 tahun terakhir, seperti terlihat pada gambar 1 dan 2, harga nominal beras bergerak naik sejalan dengan naiknya jumlah produksi. Berbagai kalangan saja beragumen kenaikan harga beras ini terkait dengan inflasi dan pertumbuhan penduduk yang diperkirakan sekitar 1,30% per-tahun, sehingga lebih valid bila dilihat dari harga riil. Namun kalau dilihat secara jernih kecenderungan seperti kedua gambar tersebut merupakan suatu penyimpangan dari fenomena umum. Dalam kasus semacam ini, yang dapat dipercaya hanya data harga sementara data produksi sangat diragukan keakuratannya.

Berdasarkan penelusuran yang dilakukan pada Badan Pusat Statistik (BPS), pencatatan data produksi ini basisnya berasal dari mantri statistik di tingkat kecamatan bersama mantri pertanian/PPL di lapangan. Pengamatan di daerah penelitian menunjukkan bahwa sistem perhitungan areal panen, produksi dan lainnya tidak dilakukan dengan suatu metoda yang dapat dipertanggungjawabkan akurasinya. Apalagi demikian luasnya wilayah yang harus dipantau tenaga lapang yang ada, sehingga kebanyakan perhitungan hanya berdasarkan *expert judgement* dari tenaga lapang yang ada.



Gambar 1. Perkembangan Jumlah Produksi Padi Nasional Tahun 1997-2005



Gambar 2. Perkembangan Harga Nominal Beras Nasional Tahun 1997-2005

## MISKINNYA PETANI PADI

Persoalan lain, sumbangan usahatani padi terhadap pendapatan rumah tangga yang semakin rendah karena sempitnya rata-rata penguasaan lahan di tingkat petani (Tabel 1 dan 2). Sempitnya rata-rata penguasaan lahan di tingkat petani, menyebabkan kegiatan usahatani tidak bisa diandalkan sebagai sumber pendapatan keluarga. Petani padi di Jawa Barat dan D.I. Yogyakarta yang menguasai lahan kurang dari 0,5 hektar, mencakup lebih 85 penguasaan dari total petani. Untuk kasus DI. Yogyakarta misalnya, sumbangan kegiatan pertanian padi hanya sekitar 20 persen dari total pendapatan keluarga. Padi yang dihasilkan petani tidak sepenuhnya dapat mencukupi kebutuhan pangan keluarga, dimana sekitar 23,5-31,2 persen kebutuhan beras petani di Jawa Barat dan DI. Yogyakarta dipenuhi dari hasil pembelian pada setiap musim. Oleh karena itu, berbagai sinyalemen bahwa petani, terutama di Jawa, selain sebagai produsen mereka umumnya adalah *net consumer* betul adanya. Ini juga yang menyulitkan pemerintah, bila kebijakan tentang perberasan hanya bertumpu pada kebijakan harga.

Tabel 1. Beberapa Karakteristik Umum dari Responden di Wilayah Penelitian, Tahun 2006

Uraian	Provinsi			
	Sumbar	Jabar	DIY	Sulsel
1. Rata-rata luas lahan yang digarap (hektar)	0,6	0,4	0,2	0,7
2. Pangsa usahatani padi terhadap pendapatan keluarga (%)	49,5	41,9	20,9	55,2
3. Persentase responden yang menyimpan gabah di lumbung/rumah (%)	20,0*)	48,0	44,0	33,3*)
4. Rata-rata jumlah gabah yang disimpan setiap musim (Kuintal)	9,5	13,0	6,0	10,5
5. Rata-rata lamanya gabah disimpan (bulan)	3,83	4,0	3,0	3,13
6. Persentase pembelian beras oleh rumah tangga selama satu musim tanam	8,9	23,5	31,2	9,6

Keterangan : \*) dominan menyimpan gabah di penggilingan padi.

Sumber: Data Primer, 2006

Hal serupa diungkapkan Kompas (24 April 2005) bahwa untuk wilayah sekitar pantai utara Jawa, dengan rata-rata pemilikan lahan sawah sekitar 0.4 hektar, petani hanya mendapatkan hasil kotor sekitar Rp 650.000 untuk lebih dari 3 bulan usaha. Keadaan ini menyebabkan kegiatan pertanian di wilayah ini sulit

diandalkan untuk dapat mencukupi kebutuhan hidup petani. Bagaimana mau sejahtera bila untuk makan sehari-hari saja masih jadi persoalan pokok bagi sebagian besar petani, sehingga daerah ini termasuk *ring satu* pemasok wanita *luru duit* di kota-kota besar karena kemiskinan mereka.

Tabel 2. Sebaran Rumah Tangga Pertanian Berdasarkan Golongan Luas Lahan Sawah yang Dikuasai, 2003 (%)

Luas Lahan Sawah yang Dikuasai (m <sup>2</sup> )	Provinsi			
	Sumbar	Jabar	DIY	Sulsel
< 1000	15,22	33,06	48,29	9,51
1000-4999	55,69	52,74	48,01	45,39
5000-9999	21,23	9,30	3,00	25,67
10.000-19.999	6,90	3,42	0,59	14,34
20.000-29.999	0,70	0,85	0,06	3,24
>29.999	0,20	0,63	0,04	1,83

Sumber : Sensus Pertanian BPS (2005)

Sementara itu dari sudut pandang teknologi produksi, apa yang dihasilkan oleh petani saat ini di beberapa sentra produksi padi, boleh dikatakan sudah mendekati batas *frontier* yang bisa dicapai di tingkat lapang. Satu kajian menarik yang dilakukan oleh Mahabub Hossain dan Narciso dari International Rice Research Institute (2002) terlihat bahwa rata-rata produktivitas usahatani padi di lahan irigasi di Indonesia sudah mencapai 6,4 ton/hektar, dan kedua tertinggi di Asia Timur dan Tenggara setelah China (7,6 ton/hektar). Potensi peningkatan produktivitas hanya sekitar 0,5 – 1,0 ton/hektar, itupun dengan penambahan input yang lebih mahal.

Dengan kondisi seperti di atas, berbagai kebijakan jangka pendek yang terkait dengan harga gabah, pupuk dan lainnya tidak akan banyak berpengaruh terhadap pendapatan petani padi. Terlihat bahwa kunci bagi upaya peningkatan pendapatan petani justru terletak pada upaya pengembangan usaha yang tidak berbasis lahan di pedesaan. Karena hanya dengan cara demikian, jumlah petani yang menggantungkan hidupnya dari lahan dapat dikurangi dan rata-rata penguasaan lahan ditingkat petani dapat diperbaiki. Revitalisasi pedesaan merupakan jawaban yang lebih tepat dengan sasaran pengembangan kegiatan nonpertanian di pedesaan, atau upaya peningkatan sumberdaya manusia di pedesaan yang dapat mengisi kebutuhan tenaga kerja terampil di perkotaan atau pasar tenaga kerja di pasaran global.

## BESARNYA KETERGANTUNGAN TERHADAP BERAS

Tingginya ketergantungan terhadap beras sebagai bahan pangan utama, merupakan hal lain yang mempersulit berbagai kebijakan dibidang perberasan.

Berdasarkan data tahun 2004, tingkat konsumsi beras masyarakat Indonesia rata-rata sekitar 128 kg/kapita/tahun. Sebagai perbandingan pada saat yang sama konsumsi perkapita/tahun Thailand, sebagai salah satu produser utama beras di dunia, hanya 79 kg dan Malaysia 63 kg (Wang and Hossain, 2007).

Selain tingkat konsumsi perkapitanya yang terus menunjukkan peningkatan, dari sekitar 105 kg/kapita/tahun (1971) menjadi sekitar 128 kg/kapita/tahun (2004), cakupan wilayah yang konsumsinya eksklusif beras juga meningkat. Berdasarkan hasil penelitian Rachman (2001) dalam Saliem *et al.* (2005), jika pada tahun 1979 hanya ada 3 provinsi yang eksklusif mengkonsumsi beras, maka pada tahun 1996 meningkat jadi 11 provinsi dan saat ini boleh dikatakan hampir semua provinsi di Indonesia konsumsinya eksklusif beras.

Menurut F.Rahardi dalam kolom opini Kompas 24 Februari 2007, disebutkan bahwa masyarakat Indonesia, terutama masyarakat miskin, dikenal sebagai pemakan nasi dengan volume besar. Awalnya, kultur makan beras hanya pada sebagian penduduk Sumatera, Jawa, Bali, Kalimantan, dan Sulawesi. Sementara itu, masyarakat Nusa Tenggara, Maluku, dan Papua berkultur makan umbi-umbian, sagu, dan sukun. Namun, sejak "revolusi hijau" 1970-an, kultur makan beras masuk sampai pedalaman Papua. Selama empat dekade terakhir, terjadi diversifikasi kultur menyantap karbohidrat. Sayang, pergeseran kultur lebih kuat mengarah ke gandum, dalam bentuk mi dan roti, bukan jagung atau umbi-umbian.

Kita semua berperan dominan dalam membuat keadaan seperti di atas. Pertama dengan menjadikan beras sebagai komoditas politis, perhatian terhadap beras melebihi dari proporsi yang seharusnya dan secara tidak langsung ini menjadikan komoditi lain menjadi inferior, kurang bergengsi untuk mengkonsumsinya. Kedua, berbagai program sebelumnya, seperti pengadaan beras untuk pegawai negeri dan pengadaan beras untuk penanggulangan kelaparan dan raskin, makin memasyarakatkan konsumsi dan ketergantungan masyarakat terhadap beras dan menutup peluang pengembangan komoditas substitusinya .

## **MASALAH HARGA DAN DISTRIBUSI BERAS**

Pasar gabah sangat dipengaruhi oleh sifat produksi (panen) usaha tani padi, sifat produk gabah dan karakteristik petani. Pertama, produksi padi bersifat musiman dan rentan terhadap risiko alam (anomali iklim dan serangan hama-penyakit) sehingga penawaran gabah sangat fluktuatif baik secara reguler (dapat diantisipasi) menurut musim maupun secara irreguler (tidak dapat diantisipasi) akibat gagal panen oleh bencana alam. Usaha tani secara intrinsik mengandung risiko produksi yang tinggi.



Petani padi memiliki daya tawar-menawar yang lemah dalam perdagangan gabah karena volume surplus jualnya umumnya kecil, kemampuan menyimpan gabah rendah dan desakan akan kebutuhan likuiditas sangat tinggi. Petani umumnya menjual gabah segera setelah panen dalam bentuk gabah kering panen (GKP). Di sisi lain, kualitas gabah petani sangat dipengaruhi oleh cuaca pada saat panen. Pada saat hujan atau cuaca mendung kualitas GKP sangat rendah (berkadar air tinggi). Dari sisi pedagang, tingkat keuntungan yang diperoleh dengan membeli GKP pada saat musim hujan lebih rendah dari keuntungan bila mereka membeli GKG, sehingga tidak menarik bagi pedagang membeli GKP pada saat musim hujan.

Di sisi lain struktur pasar beras nasional bersifat oligopoli (Syafa'at dan Supriadi, 1998), hanya terdiri beberapa pedagang saja, sehingga memunculkan kekuatan oligopolistik di antara pedagang untuk secara bersama-sama mengendalikan harga. Dengan kondisi rasio produksi domestik dan konsumsi sangat tipis diikuti dengan kebijakan menutup impor, maka pasar beras domestik sangat rentan terhadap fluktuasi produksi. Pada saat produksi defisit, maka pedagang membiarkan lonjak harga mencapai maksimum, tetapi sebaliknya pada saat surplus produksi pedagang akan menahan anjlok harga pada tingkat yang tetap menguntungkan mereka.

Penelitian empiris membuktikan bahwa keterkaitan harga produksi pertanian di tingkat konsumen dan di tingkat produsen (petani) bersifat asimetri (Simatupang, 1989). Ini berarti, peningkatan harga beras di tingkat konsumen ditransmisikan tidak sempurna dan lambat ke harga gabah di tingkat petani, sedangkan penurunan harga beras di tingkat konsumen ditransmisikan sempurna dan cepat ke harga gabah di tingkat petani. Sebaliknya, Peningkatan harga gabah di tingkat petani ditransmisikan dengan sempurna dan cepat ke harga beras di tingkat konsumen (Lihat juga INDEF 2006), sedangkan penurunan harga gabah di tingkat petani ditransmisikan dengan tidak sempurna dan lambat ke harga beras di tingkat konsumen. Dengan demikian, fluktuasi harga beras atau gabah jangka pendek cenderung merugikan petani dan konsumen, walaupun ada, manfaat fluktuasi harga diraup oleh pedagang.

Salah satu penjelasan tidak terjadinya integrasi pasar secara baik antar berbagai tingkatan pasar di atas, terutama untuk lokasi Sulawesi Selatan dan Jawa Barat adalah karena terpusatnya pemasaran beras pada beberapa pedagang besar. Pedagang besar di Jawa Barat (Indramayu) misalnya, dengan kapasitas gudang yang berkisar antara 2.700-6.000 ton (Tabel 3) dapat mendikte harga di wilayah tersebut. Kekuatan pedagang besar ini tidak hanya berpengaruh pada pasar beras namun secara politis posisi mereka cukup berpengaruh dalam berbagai kebijakan yang diambil oleh pemerintah daerah. Dengan tingkat pinjaman di bank yang rata-rata mencapai miliaran rupiah, menunjukkan kekuatan mereka dalam pasar beras lokal. Berdasarkan gambaran di atas, diakui atau tidak memang masih ada persoalan dalam perdagangan dan distribusi beras pada berbagai tingkatan. Dengan demikian, intervensi pemerintah untuk mengeliminir kondisi oligopoli di atas jelas masih sangat dibutuhkan, dan ini terkait dengan status dan keberadaan Bulog.

Tabel 3. Rata-rata Harga Pembelian, Biaya yang Dikeluarkan dan Margin Keuntungan Pedagang Pengumpul Beras di Tingkat Kabupaten di Lokasi Penelitian, 2006

Uraian	Provinsi			
	Jabar	Sumbar	DIY	Sulsel
1. Rata-rata harga pembelian beras (Rp/kg)	3.250	3.472	3.340	2.890
2. Biaya yang dikeluarkan (Rp/kg)	647,5	443	152,8	196,4
- Penyusutan	487,5	277,8	66,8	72,25
- Bongkar/muat	70	53,2	34	37,1
- Transportasi	90	112	52	87
3. Harga jual beras (Rp/kg)	4.150	4.190	3.600	3.190
4. Margin Keuntungan (Rp/kg)	252,5	275	107,2	103,6
5. Rata-rata jumlah pengiriman/hari (ton):				
- MH 2005/06	150-200	54-90	18-45	45-60
- MK 2006	30-50	18-54	9-18	15-30
6. Kapasitas gudang penyimpanan (ton)	2.700-6.000	900-1.600	300-650	450-750
7. Jumlah pedagang selevel	3-4	6-9	10-15	12-15

Sumber: Data Primer, 2006

## SARAN KEBIJAKAN KE DEPAN

Berkaitan dengan semua persoalan di atas disarankan beberapa kebijakan jangka pendek (sampai tahun 2009) dan jangka menengah/panjang (2020 atau 2025). Secara detil saran tersebut dapat dilihat pada Tabel 4. Kebijakan yang disarankan dalam jangka pendek terkait dengan manajemen stok, kebijakan harga dan impor, diversifikasi produksi dan konsumsi. Untuk jangka panjang ditambahkan hal yang berkaitan dengan upaya peningkatan produktivitas.

Hal yang mendesak untuk dilihat dan dikaji dalam jangka pendek ini adalah masalah data, untuk itu perlu koordinasi lintas sektor untuk memperbaiki sistem pengumpulan data, pencatatan dan pelaporannya. Dalam jangka panjang perlu dilakukan suatu proyeksi tentang konfigurasi ruang dan lahan yang ada, serta kebutuhan terhadap produk yang terkait dengan penggunaan lahan. Dengan demikian diharapkan dapat diperkirakan apa yang akan terjadi di masa yang akan datang, serta upaya yang diperlukan sebagai langkah antisipasinya.

Produktivitas merupakan persoalan jangka panjang, karena pengalaman masa lalu menunjukkan bahwa peningkatan produktivitas banyak berhubungan dengan kondisi infrastruktur yang terkait dengan pertanian (perbaikan saluran irigasi, ketersediaan berbagi input usahatani dan lainnya). Produktivitas ini juga terkait dengan efisiensi usahatani. Bila kita kaitkan efisiensi ini dengan besarnya curahan tenaga kerja misalnya, kita bisa membuat perbandingan dengan negara





lain. Sebagai gambaran kasar, tingkat curahan tenaga kerja pada lahan sawah, di Indonesia pada tahun 1978 sekitar 1252 jam orang kerja (JOK) (Hayami and Kikuchi, 1981), tahun 1982/83 jumlah itu meningkat menjadi 1409 JOK (Satari *et al.*, 1986) dan terakhir dari data penelitian Jamal *et al.* (2006) sekitar 745-949,3 JOK. Ini berarti selama 28 tahun terjadi pengurangan penggunaan tenaga kerja manusia dilahan sawah sebesar 32,34 persen. Bila kita bandingkan dengan negara lain, misalnya Korea Selatan, dari tahun 1981 sampai 2001 jumlah tenaga kerja yang digunakan untuk setiap hektar sawah berkurang dari 930 JOK menjadi hanya 280 JOK atau pengurangan sebesar 70 persen (Lee and Kim, 2004).

Berkaitan dengan manajemen stok, kebijakan dalam jangka pendek lebih difokuskan pada desentralisasi penanganannya pada level kabupaten atau provinsi, sementara itu pada level rumah tangga diupayakan peningkatan jumlah stok yang disimpan minimal 20 persen dari produksi. Untuk kepentingan jangka panjang sangat mendesak untuk diawali oleh suatu proyeksi tentang konfigurasi lahan dan ruang serta kebutuhan terhadap bahan pangan serta bahan lain yang terkait dengan penggunaan lahan. Hasil dari kedua proyeksi inilah basis bagi perencanaan dalam berbagai program.

Untuk jangka panjang upaya pengurangan ketergantungan terhadap beras haruslah diawali dengan penetapan komoditas alternatif secara jelas, sehingga kebijakan pengembangan komoditas alternatif dapat dilakukan secara proporsional. Sejalan dengan upaya ini, maka diversifikasi produksi merupakan jalan bagi peningkatan pendapatan rumah tangga. Kebijakan harga yang diambil harus dapat mendukung ke arah diversifikasi konsumsi dan produksi ini.

Penetapan komoditas alternatif, bisa pada level provinsi atau kabupaten, sedapat mungkin yang bisa mendukung pengembangan agroindustri di pedesaan. Bisa saja komoditas itu terkait dengan buah-buahan dan sayuran seperti yang disarankan Timmer (2006), namun lebih disarankan komoditas pangan alternatif, seperti sagu dan jagung. Dalam jangka panjang menurut Pakpahan *et al.* (2004), pengembangan bahan pangan yang dapat disimpan lama seperti tepung layak untuk dipertimbangkan. Hal lain yang perlu dimasyarakatkan adalah adanya penetapan target berbagai program atau kebijakan secara kuantitatif, seperti pengurangan jumlah konsumsi beras pada angka tertentu, serta pengurangan petani sawah dan peningkatan rata-rata luas penguasaan lahan di tingkat petani. Berkaitan dengan jumlah petani ini, berbagai dokumen resmi Departemen Pertanian menunjukkan peningkatan jumlah petani dari waktu ke waktu dan ini dijadikan salah satu bentuk keberhasilan pembangunan pertanian karena mampu menampung tenaga kerja lebih banyak. Ke depan sudah saatnya pengurangan jumlah orang yang bekerja di pertanian, dan berkembangnya kegiatan non-pertanian di pedesaan, sebagai indikator keberhasilan pembangunan pedesaan dan pertanian.

Sementara itu berkaitan dengan harga, bila disepakati, ini bisa dijadikan sinyal untuk berbagai kebijakan jangka pendek tanpa harus dipolitisir. Penetapan

HPP masih diperlukan, dan bersifat lokal, dan ini sebagai basis untuk menentukan intervensi yang diperlukan pemerintah daerah. Sementara itu pada batas atas (*ceiling price*) bisa disepakati untuk menentukan kapan impor bisa dilakukan. Ini akan otomatis dilakukan pemerintah dengan sejumlah pengaturan. Sementara itu penetapan target swasembada perlu dilihat lebih proporsional lagi, sehingga kita tidak terjebak lagi oleh kepentingan jangka pendek, ini sejalan dengan rekomendasi Simatupang dan Rusastra (2003) yang melihat swasembada pangan tidak realistis lagi dijadikan sebagai tujuan kebijakan penyediaan pangan, dalam rangka pementapan ketahanan pangan nasional.

## PENUTUP

Pembangunan pertanian di Indonesia secara umum masih terjebak dalam kepentingan jangka pendek, sehingga berbagai program yang dicanangkan belum sepenuhnya menjawab persoalan pokok yang ada di tingkat petani. Ironisnya lagi, berbagai program yang dilakukan 10 tahun terakhir lebih banyak bersifat *repetisi* dan bukan merupakan suatu proses *akumulasi*, sehingga tidak begitu jelas kemana arah yang mau dituju. Belajar dari kasus beras di atas, diperlukan suatu kesepakatan secara nasional, yang melibatkan tidak saja kalangan dari Departemen Pertanian, namun juga pihak lain yang terkait dengan pembangunan pedesaan, untuk merumuskan secara bersama arah dan sasaran pembangunan pertanian ke depan.

Berkaitan dengan itu, adanya suatu ***Undang-Undang Pertanian***, yang mendeskripsikan arah dan sasaran pembangunan pertanian ke depan dalam target-target yang realistis, nampaknya mendesak untuk diwujudkan. Hal ini terutama untuk mensinkronkan berbagai program yang ada dan terkait dengan pembangunan pertanian dan pedesaan, serta menciptakan suatu proses pembangunan yang lebih bersifat *akumulasi* dari waktu ke waktu dan bukan pengulangan atau *repetisi*, seperti yang selama ini terjadi. Tulisan ini dapat dijadikan inisiasi ke arah upaya tersebut, terutama dalam kaitannya dalam merumuskan target-target yang bersifat kuantitatif pada jangka waktu tertentu.

## DAFTAR PUSTAKA

- BPS. 2005. Hasil Sensus Pertanian di Beberapa Provinsi. BPS. Jakarta.
- Hayami, Y. and M. Kikuchi. 1981. Asian village economy at the crossroads. Japan: University of Tokyo Press. 275 p.
- Hossain, M. And J. Narciso. 2002. Global Rice Economy : Long-Term Perspectives. Social Science Division. IRRI. Los Banos.

- INDEF. 2006. Kajian Kebijakan Tataniaga Beras. Kerjasama penelitian antara Pusat Penelitian dan Pengembangan Perdagangan Dalam Negeri, Balitbang Perdagangan Departemen Perdagangan dan PT. Indef Eramadani. Jakarta. (Bahan Seminar tanggal 20 Desember 2006).
- Jamal, E., E. Ariningsih, Hendiarto, K.M. Noekman, A. Askin. 2006. Analisis Kebijakan Penentuan Harga Pembelian Gabah. Hasil Penelitian Pusat Analisis Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian. Bogor.
- Lee, T. H. and Kim, H. H. 2004. Farm Income Support and Agricultural Policy Reform in Korea. A paper presented to the International Conerence on WTO, Seoul, Sept 24, 2004.
- Pakpahan, A., H. Kartodihardjo, R. Wibowo, H. Nataatmadja, S. Sadjad, E. Haris dan H. Wijaya. 2004. Membangun Pertanian Indonesia: Bekerja Bermartabat dan Sejahtera. Himpunan Alumni IPB Bogor. Bogor.
- Saliem, H. P., A. Purwoto, G.S. Hardono, Tri Bastuti P., Y. Supriyatna, Yuni Marisa dan Waluyo. 2005. Manajemen Ketahanan Pangan Era Otonomi Daerah dan Perum Bulog. Pusat Analisis Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian, Badan Penelitian dan Pengembangan Pertanian. Bogor.
- Saragih, B. 2006. Target Produksi Padi Harus Realistis dan Bermanfaat. Tabloid AGRINA, 11 Desember 2006. Jakarta.
- Satari, G., F. Kasryno and C. A. Rasahan. 1986. Rice Policies in Indonesia : Historical Perspectives, Features, and Performance. In Fujimoto and Matsuda : An Economic Study of Rice Farming in West Java: A farm Household Survey of Two Villages in Bandung and Subang. Nodai Research Institut. Tokyo University of Agriculture.
- Simatupang, P. dan I W. Rusastra. 2003. Kebijakan Pembangunan Sistem Agribisnis Padi. Dalam Kasryno *et al.* Ekonomi Padi dan Beras Indonesia. Badan Litbang Pertanian. Departemen Pertanian. Jakarta
- Simatupang, P. dan M. Maulana. 2006. Prospek Penawaran dan Permintaan Pangan Utama : Analisis Masalah, Kendala dan Opsi Kebijakan Peningkatan Produksi. Disampaikan dalam Seminar Hari Pangan Sedunia, Jakarta.
- Simatupang, P., 1989. Integrasi Harga Ubikayu dan Gaplek di Lampung. Forum Statistik 8(1):21-28. Simatupang P dan J. Situmorang, 1998. Integrasi Pasar dan Keterkaitan Harga Karet Indonesia dengan Singapore. JAE 7(2):12-29.
- Syafa'at, Nizwar dan H. Supriadi, 1998. Situasi Produksi dan Ketersediaan Beras di Tingkat Petani Jawa Tengah : Studi Kasus di Tiga Kabupaten Sentra Produksi Padi : Demak, Grobogan dan Banyumas; Hasil Monitoring dan Evaluasi Pengkajian SUTPA. Puslit Sosek Pertanian, Bogor.
- Timmer, C. P. 2006. The Future of Food Policy in Indonesia. The paper delivered at CAPSA Seminar, Bogor December 5, 2006.
- Wang, R. and M. Hossain. 2007. Current World Rice Trends and IRRI's Strategic Goals for 2007-2015. AARD and IRRI Meeting, Jakarta, April 2007.

Tabel 4. Permasalahan dan Beberapa Saran Kebijakan dalam Hal Perberasan di Indonesia pada Beberapa Periode Waktu

Periode waktu	Kebijakan	Permasalahan			
		Data	Distribusi/perdagangan beras dan komoditas pangan alternatif	Ketergantungan terhadap beras	Rendahnya pendapatan petani padi
Jangka pendek s/d 2009	1. Manajemen stok	-Koordinasi dalam upaya perbaikan dalam sistem pendataan	- Desentralisasi penanganan stok - Peningkatan stok rumah tangga petani (minimal 20%)	- Penetapan komoditas alternatif (satu komoditas/ kabupaten)	- Petani jual GKG pada waktu MH (LUEP yang disempurnakan)
	2. Kebijakan harga dan impor	-Transparansi dan debat publik	- Harga maksimal (20% diatas HPP beras) - Operasi pasar dan impor	- Kebijakan harga untuk komoditas alternatif HPP (20% BEP)	- HPP (25% BEP) - Informasi harga di tingkat desa
	3. Diversifikasi produksi	-Pemanfaatan data AEZ yang ada	- Penanganan pemasaran komoditas alternatif	- Pemanfaatan lahan untuk komoditas alternatif - Pemanfaatan lahan tidur	- PTT dan manajemen bersama/hamparan
	4. Diversifikasi konsumsi	-Data bulanan yang akurat (PATANAS)	- Kemudahan konsumen mendapatkan komoditas alternatif	- Pencanangan dan penetapan hari-hari tertentu untuk makan siang nonberas	- Pemanfaatan lahan untuk bahan pangan lain, selain beras (satu komoditas)



Tabel 4. Lanjutan

Periode waktu	Kebijakan	Permasalahan			
		Data	Distribusi/perdagangan beras dan komoditas pangan alternatif	Ketergantungan terhadap beras	Rendahnya pendapatan petani padi
Jangka menengah s/d 2020	1. Manajemen stok	-Proyeksi konfigurasi ruang dan demand produk yang terkait dengan lahan.	- Informasi harga mudah diakses siapapun	- Pengembangan bahan pangan alternatif (dalam bentuk tepung)	- Gapoktan berperan dalam manajemen stok
	2. Kebijakan harga dan impor	-Automatically Policy (harga sebagai patokan impor)	- Selisih harga di tingkat petani dan konsumen tidak lebih dari 25%	- Penetapan SNI untuk produk pangan alternatif	- Penilaian keberhasilan Pemda terkait dengan stabilitasi harga pangan
	3. Diversifikasi produksi	-Informasi pasar yang memadai untuk komoditas alternatif	- Selisih harga di tingkat petani dan konsumen untuk komoditas non-beras tidak lebih dari 25%	- 20 – 50% lahan dimanfaatkan untuk komoditas alternatif - Agroindustri pedesaan	- Tumbuhnya usaha petani/hamparan (1000 unit)
	4. Diversifikasi konsumsi	-Pendataan partisipatif dari tingkat desa.	- Ketersediaan komoditas alternatif = ketersediaan beras	- Konsumsi beras berkurang 20-50% dari konsumsi saat ini	- Pemanfaatan lahan untuk lebih dari satu komoditas alternatif
	5. Peningkatan produktivitas	-	-	- Jumlah petani padi berkurang 25% - Rata-rata penguasaan lahan sawah meningkat 10-25%.	- Peningkatan kapasitas lahan dan petani - Produktivitas meningkat 10-25%.