

# PROSPEK IMPLEMENTASI KEBIJAKAN HARGA PEMBELIAN PEMERINTAH (HPP) MULTIKUALITAS GABAH DAN BERAS DI INDONESIA

## *Prospect of Government's Purchase Price for Multi-Quality Rice in Indonesia*

**Mohamad Maulana**

*Pusat Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian  
Jl. A. Yani No. 70 Bogor 16161  
Email : iyanz2004@yahoo.com*

Naskah masuk : 6 Juni 2012

Naskah diterima : 30 Agustus 2012

### ABSTRACT

This paper aims to describe the rice policy implemented by the government and prospects of Government Purchasing Price (HPP) policy for multi-quality rice. HPP for single-quality rice is able to protect farmers from farm-gate price fall during harvest seasons, but it is unable to improve the quality of rice. Implementation of HPP policy for multi-quality rice is expected to increase rice production with better quality and farm profits through improved yield and economic incentive for farmers. HPP for multi-quality rice is also believed to encourage the rice millers to increase production of quality rice coming from better rice milling process, to repair their milling machines, and to offer incentive to rice millers for producing more premium quality of milled rice.

**Keywords:** *HPP, multi-quality, rice economy, farm income*

### ABSTRAK

Tulisan ini bertujuan mendeskripsikan kebijakan HPP gabah dan beras yang selama ini telah ditempuh dan prospek alternatif kebijakan HPP multikualitas gabah dan beras. Penetapan Harga Pembelian Pemerintah untuk kualitas tunggal yang selama ini diterapkan memang telah mampu melindungi petani dari kejatuhan harga saat panen raya tetapi belum dapat meningkatkan kualitas gabah dan beras yang dihasilkan petani. Kebijakan HPP multikualitas pada gabah diperkirakan mampu meningkatkan produksi gabah dengan kualitas lebih baik dan keuntungan usaha tani melalui peningkatan produktivitas dan adanya insentif petani meningkatkan kualitas gabahnya dari kualitas medium ke premium. Sementara kebijakan HPP multikualitas pada beras juga diyakini mampu mendorong pedagang/penggiling untuk meningkatkan produksi beras berkualitas yang berasal dari proses penggilingan gabah berkualitas lebih baik, perbaikan mesin dan operator (meningkatkan rendemen beras), dan adanya insentif melakukan penggilingan lebih sempurna untuk gabah kualitas medium untuk menghasilkan beras berkualitas premium.

**Kata kunci :** *HPP, multikualitas, ekonomi padi, pendapatan usaha tani*

### PENDAHULUAN

Beras berperan besar dalam hidup dan kehidupan sebagian besar rakyat Indonesia, khususnya bagi golongan menengah kebawah. Pemerintah sangat berkepentingan dalam mengendalikan harga dan pasokan gabah-beras melalui kebijakan perberasan yang bersifat promotif dan protektif yang mempunyai dampak langsung terhadap kesejahteraan para petani padi. Pada kondisi tertentu, intervensi pemerintah untuk menstabilkan harga padi bermanfaat untuk meningkatkan efisiensi ekonomi agribisnis padi dan sekaligus meningkatkan produksi padi dalam negeri guna pemantapan ketahanan pangan dan mendorong perekonomian pedesaan.

Kebijakan non-harga dan harga untuk komoditas padi telah lama dikenal dalam hubungannya dengan peningkatan produksi dan stabilisasi harga. Pada awalnya, pemerintah mendorong petani untuk meningkatkan produksi padi melalui kebijakan non-harga dengan cara memperkenalkan varietas unggul padi, pemupukan, pemberantasan hama dan penyakit, perbaikan pengairan, dan perbaikan teknik bertani. Namun kebijakan non-harga saja ternyata belum cukup baik untuk mendorong petani meningkatkan produksi, karena harga gabah dan beras yang diterima petani seringkali dibawah biaya produksi. Oleh sebab itu, pemerintah mengkombinasikannya dengan kebijakan harga (Amang dan Sawit, 2001; Sawit *et al.*, 2001; Sawit dan Halid, 2010).

Dalam upaya mewujudkan stabilitas harga gabah/beras, salah satu instrumen kebijakan harga yang diterapkan pemerintah adalah kebijakan harga dasar dan harga maksimum, yang selanjutnya konsep harga dasar disesuaikan menjadi harga dasar pembelian pemerintah (HDPP) per 1 Januari 2002 dan kemudian menjadi Harga Pembelian Pemerintah (HPP) pada tahun 2005. Pemerintah telah mengimplementasikan kebijakan HPP gabah-beras tunggal dan secara berkala dilakukan peningkatan untuk mengimbangi kenaikan harga input dan inflasi.

Esensi dari penerapan HPP adalah untuk memberikan insentif bagi petani padi dengan cara memberikan jaminan harga di atas harga keseimbangan, terutama pada saat panen raya. Melalui kebijakan HPP pemerintah mengharapkan produksi padi dapat ditingkatkan untuk memenuhi kebutuhan pasokan dalam negeri, terciptanya stabilitas harga padi dan meningkatkan pendapatan usaha tani padi. Kebijakan penetapan HPP gabah yang dilakukan selama ini berdasarkan kadar air dan kadar hampa, sedangkan HPP beras adalah kadar air dan butir patah beras. Penerapan HPP dengan metode ini dipertahankan hingga kini dengan pertimbangan bahwa sebagian besar petani memproduksi gabah pada kualitas tersebut, sehingga diharapkan mampu meningkatkan kesejahteraan sebagian besar petani padi (Sawit, 2010).

Tulisan ini bertujuan untuk mendeskripsikan kebijakan harga gabah dan beras yang selama ini mengacu pada satu kualitas dan memberikan alternatif kebijakan harga gabah dan beras kedepan. Data dan informasi yang digunakan diperoleh dari survei lapang, berbagai referensi dan data sekunder yang dikumpulkan dari berbagai sumber.

## **KEBIJAKAN HARGA GABAH DAN BERAS**

Dalam upaya peningkatan pendapatan petani dan pemantapan ketahanan pangan nasional, pemerintah telah mengeluarkan berbagai kebijakan pembangunan ekonomi perberasan nasional. Kebijakan perberasan nasional pada intinya mencakup lima instrumen kebijakan yaitu peningkatan produksi, diversifikasi usaha, kebijakan harga, kebijakan impor, dan distribusi beras untuk keluarga miskin (Suryana dan Hermanto, 2004).

Instrumen kebijakan peningkatan produksi, diversifikasi usaha di perdesaan dan kebijakan harga adalah instrumen kebijakan yang mempromosikan agribisnis perberasan nasional, sementara kebijakan impor dan distribusi raskin dipandang sebagai kebijakan yang melindungi petani dan konsumen dari dampak negatif perdagangan beras internasional. Melalui kebijakan proteksi dan promosi ini, diharapkan ketahanan pangan nasional dapat dibangun berdasarkan kemandirian pangan yang berkelanjutan.

Kebijakan perberasan yang diterapkan secara terpadu oleh pemerintah mampu memacu produksi beras dan mencapai swasembada beras. Secara khusus, kolaborasi kebijakan harga dan perdagangan telah berperan penting dalam memacu produksi beras nasional, menjamin ketersediaan, dan stabilisasi harga beras. Kebijakan harga gabah dan beras sebagai salah satu elemen dari paket kebijakan ekonomi perberasan nasional, implementasinya didukung oleh kebijakan perdagangan agar efektif.

Pada era orde baru, kebijakan harga diterapkan berupa Harga Dasar Gabah (HDG). Penetapan harga dasar ditentukan oleh berbagai variabel dan formula. Formula yang dipakai

berubah dari waktu ke waktu. Pada awalnya, harga dasar mengacu pada rumus tani, yaitu harga per kg gabah kering simpan (GKS) sama dengan harga per kg urea. Dalam pelaksanaannya, kebijakan HDG selalu disertai dengan kebijakan pengendalian impor beras dan pembelian beras oleh pemerintah (Sawit, 2010).

Untuk menjamin HDG efektif, terutama pada saat panen, pemerintah melalui Bulog melakukan operasi pembelian gabah petani, khususnya bila harga gabah di tingkat petani tertekan hingga dibawah HDG. Peran Bulog disamping menjamin efektifitas HDG, pembelian gabah/beras juga merupakan bagian tak terpisahkan dari pengadaan beras oleh pemerintah untuk stabilisasi harga beras. Pemerintah memberikan hak monopoli kepada Bulog untuk melakukan distribusi dan impor beras pada saat diperlukan. Pengalaman menunjukkan bahwa kebijakan HDG dan stabilisasi harga beras dapat berjalan efektif bila pemerintah dapat mengontrol impor dan ekspor secara efektif (Simatupang *et al.*, 2005a; Simatupang *et al.*, 2005b).

Sejak akhir 1998, menyusul dilakukannya reformasi kebijakan di sektor pertanian secara substansial yang mencakup liberalisasi pasar beras domestik, penghapusan monopoli Bulog dalam distribusi dan impor beras, dan penghapusan subsidi serta tataniaga pupuk, kebijakan HDG dan stabilisasi harga beras menjadi kurang efektif dan tidak jelas penerapannya. Kelembagaan stabilisasi harga terutama peran Bulog menjadi tidak jelas, pengamanan harga gabah-beras tidak efektif. Harga jual gabah petani selalu berada dibawah HDG (Erwidodo, 2004).

Sejak tahun 2002, konsep HDG direformulasi menjadi Harga Dasar Pembelian Pemerintah (HDPP). Perubahan harga dari harga dasar (HD) menjadi harga dasar pembelian pemerintah (HDPP) tertuang dalam diktum ketiga Inpres No. 9/2001 tentang penetapan kebijakan perberasan dan berlaku sejak 1 Januari 2002. Konsep HPP adalah tingkat harga pembelian gabah/beras oleh pemerintah yang diharapkan menjadi harga acuan bagi pasar beras domestik. Penentuan tingkat HPP mengacu pada tingkat harga yang layak, yaitu yang secara kuantitatif menjamin keuntungan bagi usaha tani padi sekitar 30 persen diatas biaya produksi dan juga harga beras yang terjangkau oleh sebagian besar konsumen. Volume pembelian HPP sudah ditetapkan dari awal sesuai dengan keperluan ataupun ketersediaan dana pemerintah.

Pada tahun 2005, istilah HDPP diganti menjadi harga pembelian pemerintah (HPP). Biaya dalam pelaksanaan kebijakan HPP relatif lebih murah dibandingkan dengan kebijakan harga dasar, karena pemerintah hanya membeli gabah/beras secukupnya, sesuai dengan kebutuhan penyaluran. Kebijakan semacam ini juga semakin umum dipraktekkan di negara produsen utama beras, seperti Thailand dan Cina.

Dalam enam tahun terakhir, penetapan HPP tidak lagi merujuk pada harga beras internasional, tetapi sepenuhnya ditentukan oleh ongkos produksi. Biaya produksi gabah terus meningkat seiring dengan meningkatnya harga sarana produksi, bahan bakar minyak (BBM), nilai sewa lahan dan upah tenaga kerja. Harga pembelian beras pemerintah (kualitas medium FOB Jakarta) pada 2009 ditetapkan lebih tinggi (US\$ 508/ton) dibandingkan dengan harga beras internasional dengan kualitas yang sama, yaitu US\$ 384/ton (FOB Vietnam 25%). Pada tahun 2010, pemerintah kembali menaikkan HPP sebesar 10% yang makin mendorong penurunan daya saing beras berkualitas medium yang dihasilkan Indonesia. Kemudian pada awal tahun 2012, pemerintah kembali menaikkan HPP GKP menjadi Rp 3.300/kg (naik dari Rp 2.685/kg pada 2011) dan HPP beras menjadi Rp 6.600/kg (naik dari Rp 5.060/kg pada 2011), setelah selama dua tahun tidak dinaikkan (Tim Riset KRKP, 2010).

## **EFEKTIVITAS HPP GABAH DAN KEUNTUNGAN USAHA TANI PADI**

Dalam menjaga stabilitas harga gabah di tingkat petani, pemerintah telah mengimplementasikan konsep Harga Pembelian Pemerintah (HPP) sejak 2005. Dalam perjalanannya, pada periode 2005 – 2012, HPP GKP mampu melindungi petani dari kejatuhan harga, terutama saat panen raya. Berdasarkan data pantauan harga GKP yang secara

berkesinambungan dikumpulkan oleh Bulog, tercatat hanya pada bulan Februari dan Maret tahun 2008 harga GKP berada di bawah HPP, yaitu sebesar 1,69 dan 2,43 persen di bawah HPP. Sejak 2009, secara konsisten harga aktual GKP berada di atas HPP yaitu 13,4 persen (2009), 18,6 persen (2010), 36,29 persen (2011) dan 8,79 persen di atas HPP pada tahun 2012.

Dengan pertimbangan bahwa harga gabah pada musim hujan umumnya lebih rendah dibandingkan pada musim kemarau, dan panen raya pada tiap musim hujan terjadi umumnya pada bulan Maret dan April, maka kebijakan HPP sejak tahun 2009 telah berhasil melindungi petani dari kejatuhan harga pada saat panen raya. Pada tahun 2011, harga gabah petani pada bulan Maret dan April berada di atas HPP, yaitu 15,6 persen pada bulan Maret dan 20,7 persen pada bulan April.

Patut dicermati bahwa kenaikan harga GKP yang terus konsisten di atas HPP, disatu sisi sangat menguntungkan petani karena dengan harga yang demikian tinggi keuntungan usaha tani padi akan meningkat dan pada akhirnya pendapatan dan kesejahteraan petani juga meningkat.

Berdasarkan analisis usaha tani padi dengan telah memperhitungkan harga GKP Rp 3.553/kg, sewa lahan dan tenaga kerja dalam keluarga yang digunakan sebagai biaya, dan produksi normal sebesar 5,39 ton GKP/ha, terlihat bahwa keuntungan petani mencapai Rp 8,43 juta (B/C rasio = 0,79) (Tabel 1). Hasil ini telah lebih besar dari dasar atau rumus penetapan HPP GKP berdasarkan analisa usaha tani yaitu 30 persen keuntungan dari biaya.

Tabel 1. Profitabilitas Usaha Tani Padi per Hektar Pada Musim Hujan dan Musim Kemarau, Indonesia, 2011

No.	Uraian	Satuan	Jumlah	Harga/Satuan	Nilai
1	Penggunaan Sarana Produksi				
	• Benih	Kg	31,75	8.867	281.538
	• Pupuk Organik	Kg	388,64	605	234.996
	• Pupuk NPK Phonska	Kg	117,67	2.385	280.590
	• Pupuk Urea	Kg	209,07	1.837	384.125
	• Pupuk SP-36	Kg	66,57	2.200	146.447
	• Pupuk ZA	Kg	23,1	1.542	35.618
	• Pupuk KCl	Kg	18,5	4.208	77.854
	• Obat Pembasmi Hama Penyakit	Paket	1	414.839	414.839
2	Penggunaan Tenaga Kerja				
	• Pengolahan Tanah				1.083.131
	• Tanam : - Borongan	ha	1	543.333	543.333
	- TK Pria	OH	10,14	37.881	383.959
	- TK Wanita	OH	18,43	28.909	532.891
	• Pemeliharaan: - Borongan	Ha	1	910.000	910.000
	- TK Pria	OH	11,46	36.590	419.460
	- TK Wanita	OH	10,93	29.722	324.895
	• Panen : - Borongan	Ha	1	2.015.875	2.015.875
	- TK Pria	OH	3,8	38.571	146.571
	- TK Wanita	OH	4,13	29.167	120.556
3	Biaya Lain-Lain				
	• Pajak dan Biaya Lain	Ha	1	436.667	436.667
	• Sewa lahan	Ha	1	1.979.167	1.979.167
4	TOTAL BIAYA	Rp			10.725.112
5	PRODUKSI	Kg	5.391,73	3.553	19.158.626
6	KEUNTUNGAN	Rp			8.433.514
7	B/C				0,79

Sumber : Badan Ketahanan Pangan, Kementerian Pertanian, diolah, 2011.

Namun demikian, kedepan, meningkatnya harga aktual gabah dan beras jauh diatas HPP akan menyulitkan Bulog untuk membeli gabah petani demi mencukupi stok di gudang Bulog. Pihak Bulog hanya dapat membeli gabah dan beras sesuai dengan aturan yang ditetapkan pemerintah. Walaupun Bulog memiliki unit usaha komersial yang dapat membeli dan menjual beras tanpa memperhatikan HPP, namun jumlah yang dapat dibeli oleh unit usaha ini sangat terbatas karena kapasitas dan fasilitas yang dimiliki sangat kecil. Berdasarkan hasil survei di Karawang, unit usaha komersial ini hanya mampu menampung gabah sebanyak 7,27 persen dari jumlah total pembelian gabah pada tahun 2010.

Pada awal tahun 2011, pemerintah melalui Kementerian Pertanian telah mengeluarkan Peraturan Menteri Pertanian No. 05/Permentan/PP.200/2011 tentang pedoman harga pembelian pemerintah untuk gabah dan beras di luar kualitas. Ini berarti Bulog dapat membeli gabah dan beras di luar kualitas yang berlaku. Bulog dapat membeli gabah di bawah HPP, dengan kualitas yang lebih rendah. Sementara untuk beras, Bulog dapat membeli dengan kualitas di atas beras medium (beras kualitas Premium) dan membeli beras kualitas rendah/di bawah kualitas medium. Hal ini sebenarnya memberikan peluang yang lebih besar bagi Bulog untuk membeli gabah dan beras untuk mengisi stoknya. Namun, fakta dilapangan menunjukkan bahwa harga aktual lebih tinggi daripada harga menurut peraturan tersebut, sehingga pilihan impor digunakan oleh Bulog.

## **PERBEDAAN PEMAHAMAN KUALITAS GABAH DAN BERAS**

Disamping harga, kualitas merupakan hal yang sangat penting dalam bertransaksi karena posisi petani dalam bertransaksi akan sangat menentukan tingkat harga dan keuntungan yang diterima. Sebaliknya, posisi pedagang sangat baik, apalagi pedagang yang juga memiliki sarana penggilingan gabah menjadi beras, karena posisi alat giling gabah mempunyai peran besar terhadap penentuan kualitas beras yang dihasilkan.

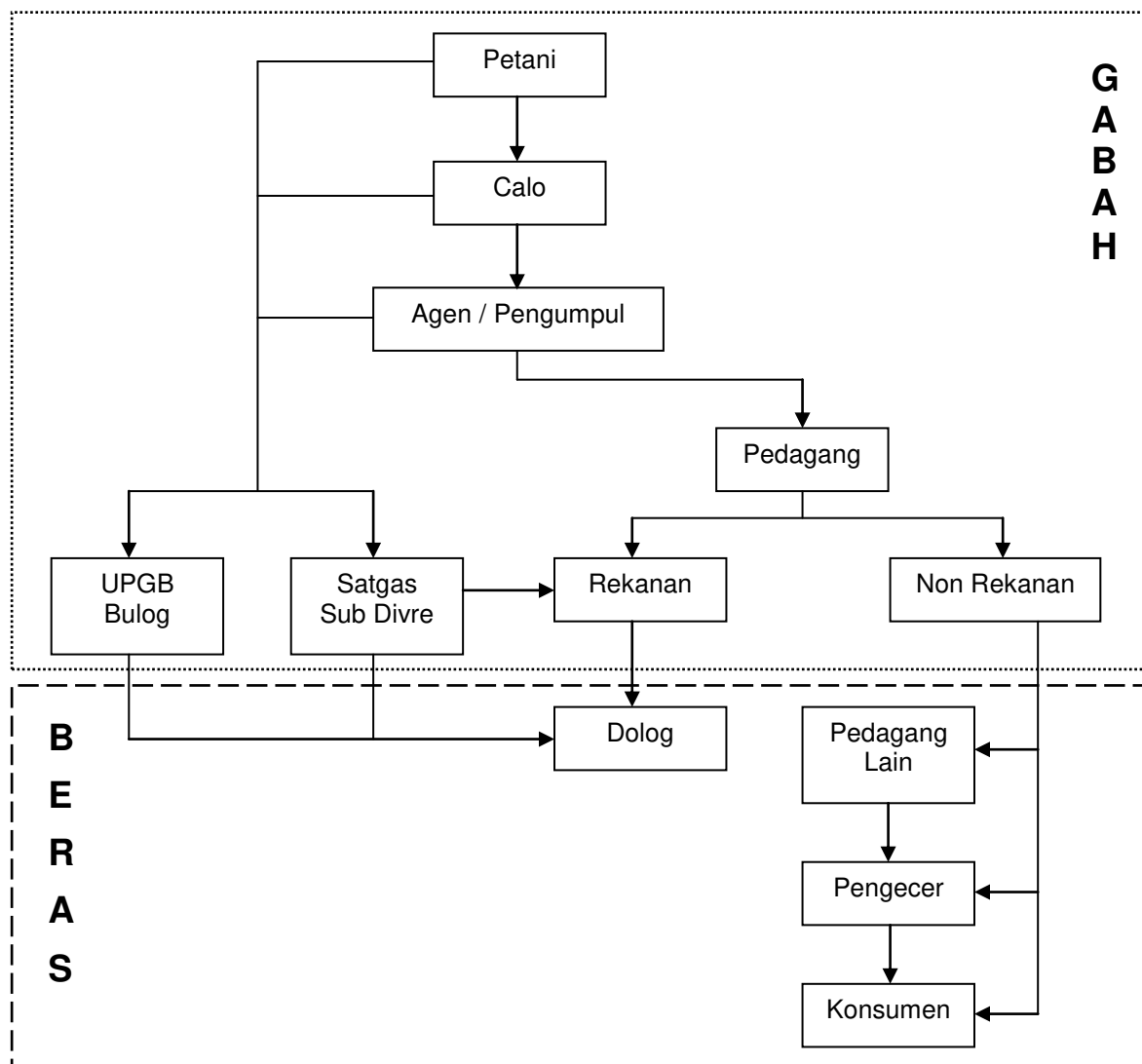
Maulana dan Rachman (2011) melalui hasil surveinya di Kabupaten Karawang, Jawa Barat, menjelaskan bahwa kualitas gabah produksi petani tidak pasti, karena praktis tidak ada alat ukur yang digunakan untuk memastikan kualitas tersebut saat transaksi dengan pedagang. Kualitas gabah ditentukan hanya dengan menggunakan pengamatan penglihatan (secara visual). Hasil kajian menunjukkan kriteria visual yang digunakan petani untuk menentukan kualitas gabah basah dan kering dapat dilihat pada Tabel 2.

Petani kemudian menjual gabah ke pedagang pengumpul atau langsung ke pedagang besar. Penjualan ke pedagang dilakukan melalui perantara “calo”, yaitu orang yang bertindak sebagai penguasa suatu wilayah yang kemudian meminta bagian uang dari hasil penjualan gabah petani, biasanya sebesar Rp 50/kg gabah (Gambar 1).

Tabel 2. Kriteria Penentuan Kualitas Gabah secara Visual Berdasarkan Persepsi Petani.

No.	Kriteria	Derajat Kualitas
1.	Warna	Berwarna kuning bercahaya berarti baik
2.	Umur Panen	110 – 115 hari
3.	Kotoran Jerami	Makin sedikit makin baik
4.	Gabah diremas atau ditimbang-timbang dengan tangan.	Makin berat makin baik
5.	Kadar air	Makin kering makin baik

Sumber : Maulana dan Rachman, 2011.



Gambar 1. Alur Pemasaran Gabah dan Beras di Kabupaten Karawang (Maulana dan Rachman, 2011)

Pedagang besar yang membeli gabah petani dapat dibedakan menjadi dua kategori yaitu pedagang bebas dan pedagang rekanan Bulog. Dari segi kualitas gabah yang dibeli dari petani, para pedagang memiliki kriteria sendiri dalam menilai kualitas gabah petani. Kualitas gabah menurut pedagang mencakup tiga kategori yaitu KW1, KW2 dan KW3 (Tabel 3).

Tabel 3. Kriteria Penentuan Kualitas Gabah Berdasarkan Persepsi Pedagang.

Kualitas	Kadar Air (%)	Kadar Hampa (%)	Rendemen Gabah (%)	Harga (Rp/kg)
Kualitas 1 (KW1)	19-24	1	65-70	2.500-2.550
Kualitas 2 (KW2)	24-25	8	64-65	2.350-2500
Kualitas 3 (KW3)	>25	17-30	64	2300-2.350

Sumber : Maulana dan Rachman, 2011.

Kualitas inilah yang digunakan pedagang dalam bertransaksi dengan petani. Namun demikian, penentuan kualitas ini tidak menggunakan alat pengukur kadar air atau alat lainnya, tetapi hanya menggunakan pengamatan secara visual berdasarkan penglihatan dan pengalaman berdagang. Penentuan harga beli gabah dari petani juga berdasarkan harga pasar yang berlaku saat itu.

Dengan perbedaan kualitas berdasarkan persepsi petani dan pedagang, terlihat adanya komunikasi yang tidak simetris dalam bertransaksi. Hal ini ternyata berdampak buruk terhadap petani dalam bertransaksi. Satu-satunya “bahasa” kualitas yang dipahami oleh petani, pedagang dan Bulog dalam bertransaksi adalah pembedaan kualitas gabah/beras berdasarkan jenis butiran panjang dan butiran pendek-bulat. Butiran panjang dipahami oleh ketiga pihak yang bertransaksi sebagai kualitas gabah/beras yang lebih baik dan lebih mahal di pasaran dibandingkan butiran pendek-bulat. Kualitas butiran gabah/beras panjang atau bulat ini dapat berasal dari varietas padi yang berbeda.

Para pedagang besar banyak yang memiliki usaha penggilingan gabah-beras pribadi, terutama pedagang besar rekanan Bulog. Pedagang besar bebas melakukan proses penggilingan gabah menjadi beras, kemudian menjual beras ke pedagang besar dan pengecer di kota atau langsung menjual ke konsumen. Harga jual beras ditentukan oleh harga pasar berlaku saat itu.

Sementara itu, pedagang besar rekanan Bulog, menjual dalam bentuk gabah sesuai kualitas GKG yang tertera dalam Inpres Perberasan yaitu kadar air maksimum 14 persen dan kadar hampa/kadar kotoran maksimum 3 persen. Harga yang diterima pedagang dari penyeteroran GKG ke Bulog hanya satu harga, sesuai dalam Inpres Perberasan.

## **ALTERNATIF KEBIJAKAN HPP GABAH DAN BERAS**

Dalam menentukan alternatif kebijakan HPP gabah dan beras kedepan, ada beberapa hal penting yang menjadi pertimbangan berdasarkan data dan informasi sekunder dan primer yang diperoleh. *Pertama*, kebijakan HPP diimplementasikan lewat penyerapan gabah dan beras berdasarkan standar kualitas dalam aturan pemerintah di gudang Bulog. Bulog menggunakan mitra kerja, Unit Pengolahan Gabah Beras (UPGB) dan Satgas dalam penyerapan gabah-beras petani, dan secara nasional penyerapannya hanya 8-10 persen dari produksi nasional, dan menggunakan anggaran negara (subsidi). Namun, perlu dipahami bahwa penyerapan yang hanya 8-10 persen tersebut akan sangat efektif ketika dilakukan saat panen raya sehingga tujuan untuk mencegah dan mengatasi kejatuhan harga di petani dapat diwujudkan secara optimal. Namun, penerapan HPP tidak mungkin diterapkan di level petani mengingat kemampuan dan jumlah sumberdaya manusia Bulog serta anggaran yang terbatas dan terlalu banyak titik transaksi di seluruh wilayah yang sangat sulit diawasi sehingga bisa sangat tidak efektif dan berpotensi menyebabkan sumber korupsi.

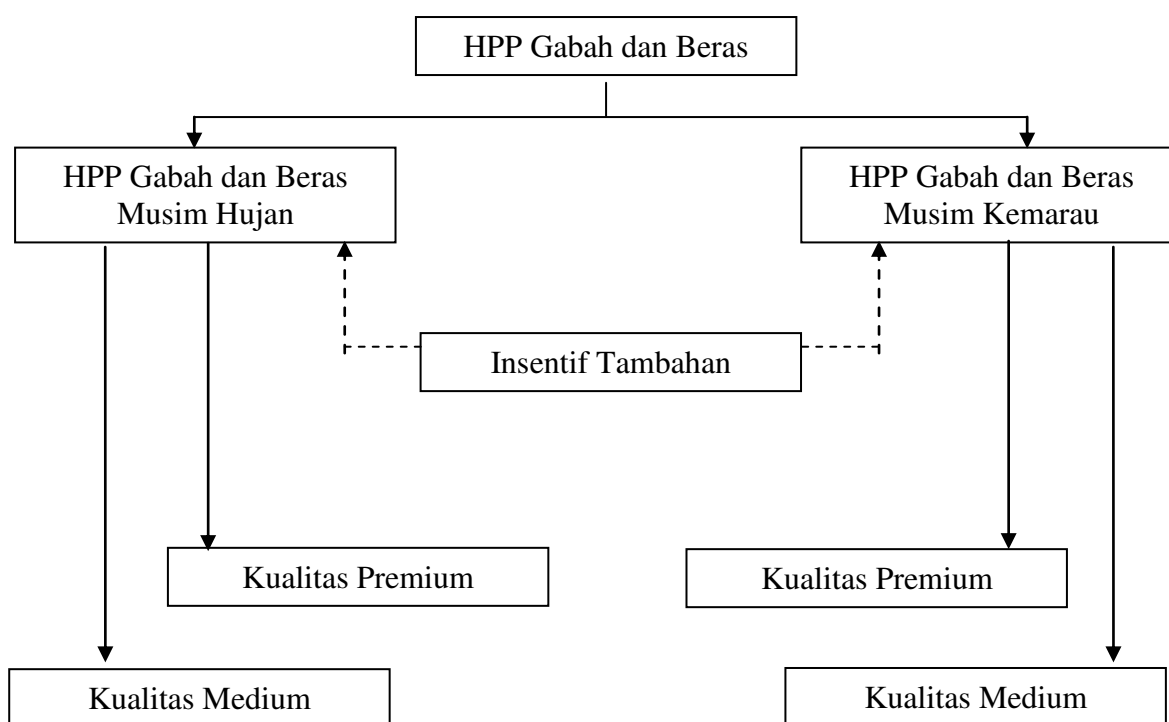
*Kedua*, sudah seharusnya kebijakan HPP ini dapat memberikan insentif bagi petani sehingga penentuan harga yang berlapis mulai dari GKP, GKS, GKG dan beras dapat meningkatkan kesejahteraan petani. Sayangnya, keuntungan petani dengan adanya HPP sangat minim sementara untuk mencapai harga gabah dan beras yang lebih tinggi berarti level kualitas yang lebih tinggi juga harus diraih. Untuk hal tersebut, diperlukan alat pasca panen, sementara semua peralatan tersebut hingga kini tidak ada di tangan petani tetapi di pedagang dan level pemasaran lebih tinggi lainnya. Walaupun kini harga gabah tinggi, hal tersebut disebabkan oleh berkurangnya pasokan karena faktor iklim, hama penyakit, dan faktor ekonomi lainnya, bukan karena peningkatan kualitas hasil.

*Ketiga*, kebijakan harga tidak serta merta efektif dan bisa menyejahterakan petani walaupun faktanya mampu meningkatkan pendapatan usaha tani. Kebijakan harga ini harus didukung dengan kebijakan impor-ekspor, kebijakan sarana produksi padi, baik pengaturan

maupun bantuan subsidi, mekanisme pasca panen, dan lain-lain. Jadi, apapun alternatif kebijakan HPP, harus didukung dengan kebijakan lainnya agar efektif.

Fakta menunjukkan bahwa harga aktual gabah dan beras selama lima tahun terakhir ini selalu berada diatas HPP. Selain itu, kualitas tunggal gabah dan beras yang selama ini diterapkan oleh Bulog sebagai standar legal penerimaan dan penyerapan gabah dan beras petani, sejak awal tahun 2011 telah diperluas dengan Permentan No 05/Permentan/PP.200/2011 agar Bulog dapat menerima dan menyerap gabah dan beras di luar kualitas tunggal tersebut. Namun demikian, Bulog menemui kesulitan dalam menerima atau menyerap gabah dan beras petani karena harga aktual gabah dan beras telah jauh berada diatas HPP-nya masing-masing. Sejak akhir tahun 2009 hingga pertengahan 2011 harga gabah-beras terus meroket. Bahkan pada tahun 2011, harga gabah dan beras mencapai titik tertinggi sejak 2009. Dengan tingginya harga tersebut maka Bulog tidak mampu menyerap gabah dan beras dan memilih impor untuk mengisi kekosongan stoknya.

Oleh sebab itu, mekanisme menaikkan HPP gabah dan beras setiap tahunnya tetap perlu dipertahankan agar Bulog mampu menyerap gabah dan beras petani untuk mengisi kekosongan stoknya, dan tidak lagi memilih impor sebagai solusi.



Gambar 2. Skema Alternatif HPP Gabah dan Beras

Kemudian, diketahui bahwa terdapat perbedaan kualitas dan jumlah hasil panen yang diperoleh pada musim hujan dan musim kemarau. Dengan kriteria pengukuran yang sama antar musim, jumlah hasil panen lebih banyak pada musim hujan dibandingkan musim kemarau, tetapi kualitas gabah dan beras pada musim kemarau lebih baik dari musim hujan. Karena kualitas gabah merupakan salah satu faktor penting dalam menentukan kualitas beras, maka kualitas gabah yang secara umum lebih baik pada musim kemarau perlu diperbanyak kuantitasnya, yang berarti pasca panen harus ditingkatkan. Terkait kuantitas produksi, dapat diupayakan peningkatan insentif bagi petani agar dapat memproduksi padi lebih banyak lagi pada musim kemarau. Insentif dapat diberikan melalui HPP gabah dan beras yang ditetapkan lebih tinggi pada musim kemarau dibandingkan HPP musim hujan.



Selanjutnya, untuk menggairahkan petani berproduksi gabah pada tiap musimnya, pemerintah dapat menambah insentif dengan cara membedakan harga berdasarkan kualitas gabah yang dijual petani berdasarkan kualitas gabah premium dan gabah medium. Dari informasi tersebut, sebenarnya Bulog dapat menyerap stok dipetani untuk mengisi kekosongan stok di gudang Bulog dengan cara memberikan insentif kepada petani. Pemberian insentif ini dapat dilakukan secara buka-tutup, dibuka ketika membutuhkan stok dan ditutup seiring dengan selesainya penyerapan.

## **POTENSI DAMPAK HPP MULTIKUALITAS TERHADAP PERBAIKAN KUALITAS**

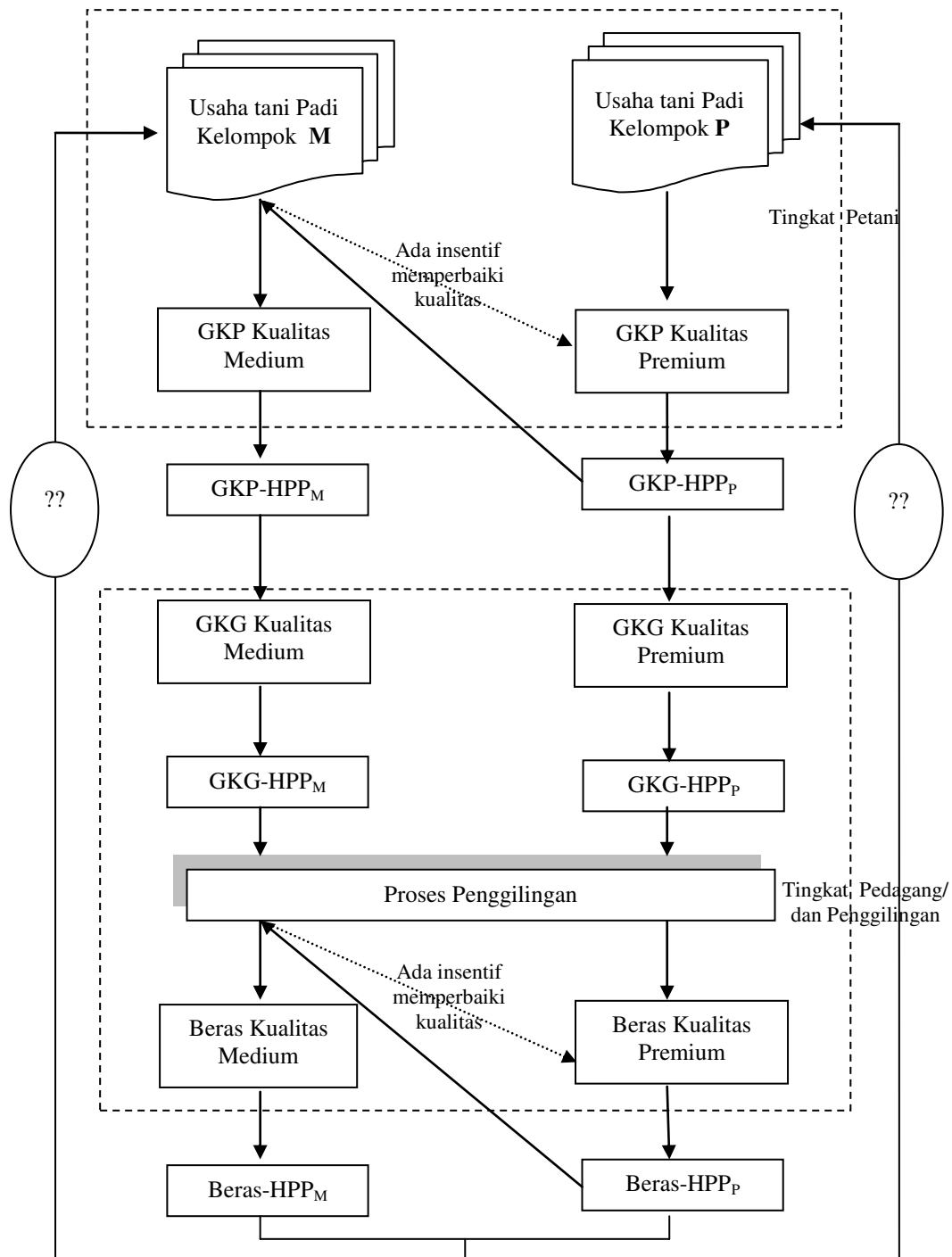
Bervariasinya tingkat penggunaan input produksi dan manajemen usaha tani yang diterapkan petani berdampak pada beragamnya produktivitas dan kualitas gabah di tingkat petani. Hasil kajian Maulana dan Rachman (2011), di Kabupaten Karawang dan Subang menunjukkan bahwa tingkat produktivitas dan kualitas gabah antar petani cukup beragam. Tingkat produktivitas padi di Karawang berkisar 5,5 – 7,0 ton GKP per hektar, sementara di Subang 5,0 – 6,5 ton GKP per hektar. Sementara itu, beragamnya kualitas gabah di tingkat petani tercermin pada musim dan waktu yang sama terjadi variasi harga yang cukup berbeda antar petani. Variasi harga GKP di tingkat petani di dua kabupaten kajian, Karawang dan Subang, berkisar antara Rp 3.900,- – Rp 4.200,- per kg. Fenomena ini sesungguhnya menginformasikan bahwa pada kenyataannya gabah dengan kualitas yang baik sudah sepatutnya dihargai lebih mahal dari kualitas yang kurang baik. Namun, permasalahannya adalah belum ada bahasa yang sama antara pedagang dan petani tentang perbedaan kualitas tersebut, dan berapa perbedaan minimal harga tersebut agar mampu mendorong petani untuk meningkatkan kualitas gabahnya. Hasil kajian di dua kabupaten di Jawa Barat menginformasikan bahwa walaupun sudah terjadi perbedaan harga menurut kualitas, posisi penentu kualitas dan harga masih dominan di tangan pedagang, sehingga petani lebih bersifat menerima saja.

Oleh karena itu, melalui kebijakan HPP multikualitas pada gabah dan beras diharapkan adanya kejelasan dan jaminan harga menurut mutu kualitas gabah yang dihasilkan petani. Dampak HPP multikualitas untuk gabah dan beras terhadap peningkatan kualitas gabah dan beras disajikan pada Gambar 3.

Di tingkat petani, dengan hanya mengelompokkan kualitas gabah menjadi dua, medium dan premium, maka usaha tani padi dapat juga dikelompokkan menjadi kelompok usaha tani padi yang menghasilkan gabah kualitas premium (P) dan sisanya adalah kelompok usaha tani yang hanya mampu menghasilkan kualitas gabah medium (M). Dengan HPP multikualitas, maka gabah yang dihasilkan usaha tani padi kelompok P akan mendapatkan harga yang relatif bagus ( $GKP-HPP_p$ ), sebaliknya usaha tani padi kelompok M akan mendapatkan harga sebesar  $GKP-HPP_M$ . Dampak lebih lanjutnya adalah tingkat keuntungan yang diperoleh petani padi dari kelompok P akan jauh lebih menarik daripada usaha tani padi kelompok M.

HPP multikualitas tidak hanya berdampak pada keuntungan yang lebih menarik bagi petani yang sudah mampu menghasilkan gabah dengan kualitas yang baik. Kebijakan ini selanjutnya akan merangsang petani yang tadinya menghasilkan gabah kualitas medium menjadi kualitas yang lebih baik atau premium. Dengan kata lain, HPP multikualitas gabah memberikan insentif bagi petani untuk memperbaiki kualitas gabahnya. Melalui perbaikan dalam penggunaan input produksi dan manajemen berusaha tani, jumlah gabah dengan kualitas bagus menjadi bertambah banyak, karena tambahan ini bisa berasal dari: (1) tambahan dari produksi gabah kualitas medium menjadi premium (adanya insentif meningkatkan kualitas gabah), dan (2) tambahan dari membaiknya produktivitas, baik dari usaha tani padi kelompok P maupun M.

Fenomena yang sama juga akan terjadi di tingkat pedagang atau penggilingan padi. Dengan HPP multikualitas beras yang jelas dan diimplementasikan secara konsisten akan merangsang petani/penggilingan untuk menghasilkan beras dengan kualitas yang lebih baik.



Gambar 3. Potensi Dampak HPP Multikualitas Gabah dan Beras terhadap Peningkatan Kualitas

Secara umum, ada dua kualitas gabah yang digiling oleh pedagang/ penggilingan, yaitu kualitas premium dan medium. Melalui proses penggilingan secara normal, hanya gabah kualitas premium yang mampu menghasilkan beras kualitas premium. Hal yang sama berlaku untuk gabah kualitas medium akan menghasilkan beras medium. Oleh karena itu, volume beras kualitas premium yang mampu diproduksi akan sangat ditentukan oleh jumlah gabah premium yang tersedia. Namun demikian, tidak menutup kemungkinan bahwa volume beras premium bisa

ditingkatkan melalui proses penggilingan yang lebih sempurna. Konsekuensinya adalah rendemen giling yang bisa dijadikan kualitas premium dari gabah medium tentunya akan lebih rendah, disamping perlu adanya tambahan biaya proses.

Hasil kajian memperlihatkan bahwa rendemen giling Gabah Kering Giling (GKG) kualitas medium untuk dijadikan beras kualitas premium hanya sekitar 50 persen, sementara dari GKG kualitas premium mempunyai rendemen giling sekitar 65 persen. Pada dasarnya pedagang/penggilingan sudah tahu akan hal ini, akan tetapi sepanjang perbedaan HPP multikualitas beras itu secara nyata memberikan insentif, bisa diyakini bahwa mereka dengan semangat akan melakukan proses penggilingan secara sempurna untuk meningkatkan mutu beras yang dihasilkannya. Hal ini dapat dilakukan juga dengan memperbaiki kondisi mesin dan peningkatan ketrampilan operatornya. Oleh karena itu, melalui kebijakan HPP multikualitas pada beras diharapkan akan mampu meningkatkan volume beras kualitas baik. Peningkatan ini berasal dari peningkatan jumlah penggilingan gabah kualitas premium dan adanya insentif untuk menghasilkan beras kualitas premium pada penggilingan gabah kualitas medium.

### **KELEMAHAN HPP MUTIKUALITAS PADA GABAH ATAU BERAS**

Penerapan HPP multikualitas untuk gabah dan beras berpotensi akan mendorong meningkatnya produksi beras berkualitas premium. Sebaliknya upaya peningkatan produksi beras berkualitas tidak tercapai maksimal jika kebijakan HPP multikualitas hanya diterapkan pada salah satu jenis saja, yaitu gabah saja atau beras saja. Selain itu, pada dasarnya ada keterkaitan langsung antara jumlah ketersediaan gabah kualitas premium dengan jumlah produksi beras kualitas premium. Dengan kata lain, volume beras kualitas premium sangat kuat ditentukan oleh ketersediaan gabah kualitas premium. Namun demikian, harga HPP multikualitas beras (termasuk harga beras primum) tidak mempunyai dampak secara kuat terhadap peningkatan kualitas gabah di tingkat petani jika kebijakan HPP tunggal gabah masih tetap dipertahankan. Hal yang sama juga berlaku, jika HPP multikualitas hanya berlaku di gabah saja tanpa diikuti HPP multikualitas untuk beras, hanya akan mendorong perbaikan kualitas gabah, tanpa diikuti adanya peningkatan jumlah kualitas beras yang dihasilkan.

Dengan kebijakan HPP multikualitas pada beras dan HPP tunggal untuk gabah tidak memberikan insentif bagi petani untuk meningkatkan kualitas gabah yang dihasilkan. Pada kondisi ini, tambahan penerimaan dan keuntungan yang diperoleh petani padi hanya melalui peningkatan produktivitas saja. Oleh karena itu, mereka lebih fokus pada peningkatan produktivitas dan kurang perhatian pada kualitas. Petani hanya mengejar kualitas minimal sesuai dengan persyaratan HPP, mengingat pada pola kebijakan ini HPP bukan komponen penting dalam peningkatan penerimaan atau keuntungan berusaha tani. Dampak selanjutnya adalah pasokan gabah berkualitas berkurang sehingga pada akhirnya jumlah produksi beras berkualitas bagus akan berkurang pula. Dengan demikian, kebijakan HPP tunggal pada gabah dan kebijakan multikualitas pada beras tidak akan mampu menghasilkan tambahan produksi beras berkualitas secara maksimal, mengingat pasokan gabah berkualitas tidak memadai.

Demikian juga, kebijakan HPP tunggal untuk beras dan multikualitas untuk gabah tidak memberikan insentif bagi pedagang/penggilingan untuk memproduksi beras dengan kualitas bagus. Sama halnya dengan di tingkat petani, penerimaan atau keuntungan pedagang/penggilingan lebih banyak ditentukan oleh volume beras yang ditransaksikan, bukan oleh perbedaan harga menurut kualitas. Ada kecenderungan pedagang akan kurang berminat membeli gabah kualitas bagus, sebaliknya lebih memilih gabah kualitas lebih rendah. Walaupun mereka mau membeli gabah kualitas bagus pada tingkat harga yang lebih mahal mengingat rendemennya lebih bagus, akan tetapi dalam proses penggilingan gabah tersebut akan dicampur dengan gabah kualitas kurang bagus sehingga kualitas beras yang dihasilkan tidak sesuai dengan harapan. Di sisi lain juga tidak ada insentif bagi penggiling untuk memperbaiki mesin dan manajemen usahanya untuk

menghasilkan beras dengan kualitas di atas medium. Dengan demikian, kebijakan HPP multikualitas di tingkat gabah tanpa diikuti HPP multikualitas di tingkat beras juga kurang memacu dalam menghasilkan tambahan volume beras berkualitas baik secara maksimal. Upaya peningkatan kualitas gabah bisa jadi tidak terlalu bermanfaat karena tidak efektifnya pada proses penggilingan.

Dari dua pembelajaran di atas, untuk mendukung produksi beras berkualitas yang lebih banyak maka kebijakan HPP multikualitas sebaiknya diterapkan secara serentak di tingkat gabah dan beras. Hal ini perlu dipertimbangkan mengingat pada dasarnya hubungan kedua sistem tersebut (produksi gabah dan produksi beras) saling berkaitan jika mendapatkan kebijakan yang sama. Sebaliknya tidak lagi mengkait manakala kebijakan hanya berpihak pada salah satu sistem saja. Perlu juga diperhatikan bahwa pada umumnya jalinan harga antara pasar beras dan gabah bersifat asimetris. Ketika harga beras meningkat tajam tidak serta merta menyebabkan harga gabah di tingkat petani membaik secara nyata pula. Hal yang berbeda akan terjadi jika harga gabah meningkat secara signifikan maka perubahan ini hampir secara sempurna juga terjadi pada harga beras. Hal ini juga diduga menjadi penyebab tidak maksimalnya kalau HPP multikualitas hanya diterapkan pada beras sebagai instrumen tunggal dalam meningkatkan produksi beras berkualitas.

## PENUTUP

Sebagai upaya meningkatkan pendapatan usaha tani padi maka kebijakan HPP perlu terus dilanjutkan karena terbukti mampu melindungi harga gabah petani yang seringkali jatuh pada saat panen raya. Besaran HPP harus terus dilakukan penyesuaian terkait jumlah stok Bulog karena hasil panen pada musim hujan lebih banyak dibandingkan musim kemarau. Penyesuaian HPP dapat dilakukan dengan menetapkan HPP yang lebih besar pada musim kemarau dibandingkan musim hujan untuk menyerap stok lebih besar. Waktu penetapan HPP harus dilakukan sebelum masa panen raya.

Kebijakan HPP multikualitas pada gabah diperkirakan mampu meningkatkan keuntungan petani secara signifikan dibandingkan HPP tunggal. Kebijakan ini juga diperkirakan akan mampu mendorong petani untuk meningkatkan produksi gabah dengan kualitas lebih baik sebagai bahan baku utama dalam produksi beras berkualitas. Tambahan produksi gabah berkualitas diperkirakan berasal dari peningkatan produktivitas dan adanya insentif petani meningkatkan kualitas gabahnya dari kualitas medium ke premium.

Kebijakan HPP multikualitas pada beras juga diyakini mampu mendorong pedagang/penggiling untuk meningkatkan produksi beras berkualitas. Tambahan produksi beras berkualitas dapat berasal dari proses penggilingan gabah berkualitas yang lebih baik, perbaikan mesin dan operator (meningkatkan rendemen beras), dan adanya insentif melakukan penggilingan lebih sempurna untuk gabah kualitas medium untuk menghasilkan beras berkualitas premium.

Kebijakan HPP multikualitas dapat diterapkan melalui payung hukum inpres perberasan yang pada awalnya memberikan mandat bagi Bulog dalam pengadaan gabah/beras dengan kelompok kualitas premium dan medium. Setelah berjalan dengan baik, baru kemudian dipecah dari dua kelompok kualitas tersebut menjadi lebih banyak lagi.

## DAFTAR PUSTAKA

- Amang, B. dan M. H. Sawit. 2001. Kebijakan Beras dan Pangan Nasional: Pelajaran Orde Baru dan Orde Reformasi. (Edisi Kedua: Direvisi dan Diperluas). Penerbit IPB Press, Bogor.
- Erwidodo. 2004. Analisis Harga Dasar Pembelian Gabah dan Tarif Impor Beras dalam Ekonomi Padi dan Beras Indonesia. Badan Litbang Pertanian. Jakarta.

- Maulana, M dan B. Rachman. 2011. Harga Pembelian Pemerintah (HPP) Gabah-Beras Tahun 2010 : Efektivitas dan Implikasinya Terhadap Kualitas dan Pengadaan oleh Dolog. Analisis Kebijakan Pertanian 9(4):331-347. Pusat Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian. Badan Penelitian dan Pengembangan Pertanian. Bogor.
- Sawit, M.H. 2010. Reformasi Kebijakan Harga Produsen dan Dampaknya Terhadap Daya Saing Beras. Orasi Pengukuhan Profesor Riset Bidang Ekonomi Pertanian. Badan Litbang Pertanian. Kementerian Pertanian. Bogor.
- Sawit, M.H. dan H. Halid, penyunting. 2010. Arsitektur Kebijakan Beras di Era Baru. Penerbit IPB Press. Bogor.
- Sawit, M.H., A. Suryana dan S. Mardianto, editor. 2001. Bunga Rampai Ekonomi Beras. LPEM Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia. Jakarta.
- Simatupang, P., S. Mardianto dan M. Maulana. 2005a. Evaluasi Kebijakan Harga Gabah Tahun 2004. Puslitbang Sosek Pertanian. Analisis Kebijakan Pertanian 3(1):1-11. Pusat Penelitian dan Pengembangan Sosial Ekonomi Pertanian. Badan Penelitian dan Pengembangan Pertanian. Bogor.
- Simatupang, P., S. Mardianto, K. Kariyasa dan M. Maulana. 2005b. Evaluasi Pelaksanaan dan Pembelian Harga Gabah Pembelian Pemerintah tahun 2005 dan Perspektif Penyesuaiannya Tahun 2006. Analisis Kebijakan Pertanian 3(3):187-200. Pusat Analisis Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian. Badan Penelitian dan Pengembangan Pertanian. Bogor.
- Suryana, A dan Hermanto. 2004. Kebijakan Ekonomi Perberasan Nasional dalam Ekonomi Padi dan Beras Indonesia. Badan Litbang Pertanian. Jakarta.
- Tim Riset KRKP. 2010. Kebijakan Harga Beras di Asia : Kajian di 5 Negara Asia. Bogor.