

SITUASI PERPADIAN/PERBERASAN NASIONAL KINI DAN MASA MENDATANG¹

Achmad Suryana²

Pendahuluan

Pada saat ini sampai masa mendatang, usahatani padi di Indonesia diperkirakan masih akan tetap memiliki daya saing walaupun dengan tingkat kelayakan yang semakin marginal. Demikian juga beras masih akan merupakan komoditas yang memiliki nilai strategis secara ekonomi, sosial maupun politik.

Usahatani padi terbukti telah memberikan kesempatan kerja dan pendapatan bagi lebih dari 21 juta rumahtangga dan memberikan sumbangan terhadap pendapatan rumahtangga petani padi sebesar 25-35 persen. Dalam pemantapan ketahanan pangan, beras juga merupakan isu utama, karena 95 persen penduduk Indonesia masih sangat tergantung pada beras yang menyumbangkan lebih dari 55 persen konsumsi energi dan protein bagi rata-rata penduduk Indonesia. Sebagian besar masyarakat masih tetap menghendaki agar pasokan beras tersedia sepanjang waktu, terdistribusi secara merata dan harganya stabil serta terjangkau.

Pada waktu yang lalu, pembangunan pertanian lebih terfokus pada peningkatan produksi terutama padi, sehingga pembangunan sektor-sektor lainnya terabaikan. Belajar dari pengalaman masa lalu, kebijakan perberasan saat ini dan masa datang tidak lagi terfokus pada peningkatan produksi tetapi juga akan dilakukan melalui pendekatan agribisnis.

Dua aspek utama yang menjadi tujuan adalah pemenuhan kebutuhan dalam negeri dan menjadikan beras sebagai alat tukar. Oleh karena itu pembangunan perberasan diarahkan bukan saja untuk meningkatkan produksi sesuai kebutuhan tetapi juga untuk meningkatkan pendapatan dan kesejahteraan petani sekaligus mengantisipasi tantangan dan peluang yang ada.

Permasalahan dan tantangan dalam upaya pengamanan produksi beras serta peningkatan pendapatan dan kesejahteraan petani dan masyarakat semakin berat dan kompleks. Permasalahan dan tantangan yang dimaksud antara lain adalah : (a) skala usaha tani yang relatif sempit (petani gurem) sehingga mengakibatkan sulitnya meningkatkan pendapatan petani melalui peningkatan produktivitas, (b) fluktuasi produksi musiman yang mengakibatkan berfluktuasinya harga, (c) produktivitas, mutu dan efisiensi usaha tani yang masih rendah sehingga mengakibatkan lemahnya daya saing dibandingkan produk luar negeri, (d) lemahnya permodalan dan

¹ Disajikan pada Seminar dan Lokakarya Nasional PERPADAI tanggal 28 Februari-1 Maret 2003 di Universitas Brawijaya Malang

² Dr. Ir. Achmad Suryana (Kepala Badan Bimas Ketahanan Pangan Departemen Pertanian Republik Indonesia)

kelembagaan, (e) terbatasnya sarana prasarana, (f) gangguan iklim dan HPT, dan lain sebagainya.

Upaya untuk memenuhi kebutuhan masyarakat akan beras tidak terlepas dari pengaruh perubahan strategis baik domestik maupun internasional seperti dinamika ekonomi global, desentralisasi dan otonomi daerah, peningkatan jumlah penduduk, penciptaan lahan subur, perubahan iklim, harga beras dunia, kurs rupiah, kesepakatan WTO, dan sebagainya.

Pembangunan Kemandirian Pangan

Terpenuhinya pangan yang cukup, baik dalam jumlah maupun mutunya, aman, merata dan terjangkau oleh seluruh rumah tangga merupakan sasaran utama dalam pembangunan ekonomi setiap negara di dunia, apakah itu negara produsen dan net eksportir maupun pengimpor pangan. Bagi negara industri yang miskin sumber daya pertanian seperti Singapura, sasaran tersebut dapat dipenuhi dengan meningkatkan dayabeli rakyat dan kemampuan ekonomi negaranya. Bagi sebagian besar negara berkembang, pemenuhan kebutuhan pangan itu terutama mengandalkan kemampuan produksi domestik.

Bagi Indonesia, rumusan di atas merupakan definisi ketahanan pangan yang diformulasikan dalam Undang-undang Nomor 7 Tahun 1996 tentang Pangan. Untuk implementasinya, GBHN 1999-2004 mengarahkan agar ketahanan pangan ini dicapai dengan memanfaatkan sumber daya, kelembagaan, dan budaya lokal; serta memperhatikan kesejahteraan para produsennya, yang pada umumnya adalah para petani, peternak dan nelayan kecil.

Dalam wacana pembangunan ketahanan pangan nasional, akhir-akhir ini muncul konsep kemandirian pangan yang dimasyarakatkan secara intensif oleh Ketua Umum HKTI Ir. Siswono Yudo Husodo. Istilah kemandirian pangan ini segera menarik perhatian khalayak karena (mungkin) dapat membangkitkan rasa nasionalisme, yang kemudian seolah-olah menjadi substitusi atau alternatif yang lebih pas dari konsep ketahanan pangan yang sudah ada.

Telaahan lebih lanjut atas kesesuaian dan hirarkhi pengertian ketahanan pangan dan kemandirian pangan ternyata muncul dan dapat dikristalisasikan dari diskusi dalam Seminar Skenario Memenuhi Kebutuhan Pangan 2015 yang diselenggarakan Sekretariat Dewan Ketahanan Pangan akhir Januari lalu.

Menurut Ir. Siswono dalam makalahnya, kemandirian pangan mengandung arti "kebutuhan pangan nasional harus dipenuhi secara mandiri dengan memberdayakan modal manusia, modal sosial dan ekonomi yang dimiliki petani Indonesia, yang pada

gilirannya harus berdampak kepada peningkatan kehidupan sosial dan ekonomi petani dan masyarakat lainnya". Selanjutnya, pak Siswono menuliskan skenario mandiri yaitu kondisi di mana kebutuhan pangan nasional minimal 90 persen dapat dipenuhi oleh produksi dalam negeri.

Dr. Pantjar Simatupang, Kepala Pusat Litbang Sosial Ekonomi Pertanian, sebagai pembahas dalam seminar tersebut menyimpulkan, konsep kemandirian pangan pak Siswono merupakan salah satu varian dari konsep swasembada pangan. Pengertian *pertama* adalah swasembada absolut, yaitu kebutuhan pangan dipenuhi seluruhnya (100%) dari produksi domestik. Varian *kedua* adalah "swasembada *on trend*" yaitu dalam beberapa tahun tertentu adakalanya mengimpor pangan tetapi pada tahun lainnya mengekspor, sehingga rata-ratanya dalam jangka menengah tetap memenuhi swasembada. Dengan pengertian ini, konsep kemandirian pangan sebenarnya lebih longgar dari swasembada absolut maupun swasembada *on trend*, yaitu berarti swasembada dengan tingkat 90 persen.

Dalam rangka ketahanan pangan, Indonesia telah menerapkan kebijakan swasembada pangan absolut, khususnya untuk beras sampai awal dekade 1990, dan menganut swasembada *on trend* sesudahnya. Selanjutnya untuk memantapkan ketahanan pangan sampai 2015, konsep kemandirian pangan dapat dipakai acuan dengan definisi : pemenuhan kebutuhan pangan nasional yang bertumpu seoptimal mungkin pada kemampuan sumber daya domestik, yang dapat meningkatkan kesejahteraan konsumen dan maupun melindungi produsen, terutama usaha skala kecil. Dengan demikian, perdagangan internasional pangan harus dikelola bagi sebesar-besarnya kepentingan mewujudkan ketahanan pangan nasional.

Sebagai contoh, tarif bea masuk rendah dapat dikenakan bagi komoditas pangan yang tidak mempunyai keunggulan kompetitif, sehingga dapat memperbaiki kualitas dan keragaman pola konsumsi pangan masyarakat. Namun, untuk komoditas pangan yang mempunyai keunggulan kompetitif dan merupakan dasar bagi sumber pendapatan masyarakat banyak, diperlukan proteksi melalui tingkat tarif yang signifikan.

Angka kemandirian 90 persen dapat dipakai acuan bagi pemenuhan pangan secara agregat atau dalam arti luas. Namun untuk pangan yang tidak mempunyai keunggulan kompetitif seperti gandum, apel, atau jeruk sunskist, tidak perlu dipatok seperti itu. Karena apabila dipaksakan akan muncul inefisiensi dalam alokasi sumber daya. Sebaliknya untuk komoditas pangan pokok ataupun strategis, seperti beras, gula, minyak goreng, angka kemandirian itu seyogyanya ditetapkan mendekati atau bahkan 100 persen.

Dengan menggunakan data neraca pangan dari FAO (Food and Agriculture Organization), Pusat Litbang Sosial Ekonomi Pertanian menganalisis tingkat kemandirian pangan Indonesia. Secara agregat ketersediaan pangan nasional dari produksi domestik dalam bentuk energi (diukur dengan ketersediaan kkal/kapita sehari) dalam periode 1990-2000 selalu di atas 90 persen, dengan rata-rata mendekati 100 persen, namun termasuk ubikayu, minyak goreng, produk perikanan, dan pangan lainnya yang diekspor. Jika dikaji untuk setiap komoditas pangan, pada periode tersebut ketidak-mandirian yang tinggi terjadi pada komoditas bahan pemanis (termasuk gula pasir) sebesar 24,4 persen dan susu 51,7 persen.

Ketergantungan terhadap impor sekitar 10 persen juga ditunjukkan oleh data pangan jagung dan kacang-kacangan (terbesar kedelai). Dari bukti empiris di atas, jelas bahwa pada saat ini secara nasional Indonesia masih mempunyai kemandirian pangan yang cukup tinggi, yang berarti ketahanan pangan secara agregat dapat terpetihara. Dengan demikian, sinyalemen bahwa Indonesia telah terperangkap pangan impor tidak didukung data empiris.

Untuk komoditas beras, selama 12 tahun terakhir pemenuhan kebutuhan pangan dari impor rata-rata 4,4 persen per tahun, dengan variasi yang besar, yaitu tahun 1997 sebesar 0,1 persen dan tahun 1999 mencapai 12,2 persen. Indonesia adalah negara yang berhasil memacu produksi padinya sampai dengan pertengahan tahun 1980 an. Namun sejak awal tahun 1990 an suplai beras tidak lagi mampu memenuhi laju kebutuhan beras dalam negeri, sehingga impor beras terus meningkat dari tahun ke tahun dan menjadikan Indonesia negara *net impoter* beras. Lonjakan impor beras paling tinggi terjadi pada tahun 1998, yaitu sebesar 5,8 juta ton karena adanya krisis ekonomi, setelah itu impor relatif menurun hingga mencapai 733,2 ribu ton pada tahun 2001. Semakin besarnya kesenjangan antara produksi dan kebutuhan beras yang diperkirakan akan terjadi menunjukkan bahwa ketergantungan Indonesia terhadap impor beras akan semakin meningkat pada masa yang akan datang.

Dengan memperhatikan adanya perubahan lingkungan strategis global yang mengarah pada semakin kuatnya liberalisasi perdagangan dan dipihak lain adanya perubahan lingkungan domestik yang menuntut ketersediaan dan aksesibilitas pangan yang cukup, adalah suatu tantangan dalam pembangunan ketahanan pangan untuk mencegah agar Indonesia tidak akan terperangkap pada ketergantungan terhadap pangan impor. Adalah sangat riskan untuk menggantungkan ketahanan pangan nasional kepada pasar internasional.

Kebijakan Komprehensif Perberasan

1. Inpres Nomor 9 tahun 2002

Dalam rangka meningkatkan pendapatan petani dan pengembangan ekonomi pedesaan, pemerintah telah menetapkan kebijakan perberasan melalui Inpres Nomor 9 tahun 2002. Inpres tersebut sebenarnya merupakan penyempurnaan dari Inpres Nomor 9 tahun 2001, yang mengatur tentang kebijakan perberasan secara komprehensif. Perubahan pada Inpres Nomor 9 Tahun 2002 adalah ditetapkannya harga dasar pembelian gabah kering giling dan beras yang baru oleh pemerintah, yaitu Rp 1.725/kg untuk gabah kering giling dan Rp 2.790/kg untuk beras di gudang Bu!og. Tujuan kebijakan ekonomi beras nasional yang tercantum dalam Inpres Nomor 9 Tahun 2002 meliputi pengembangan tiga aspek, yaitu pemantapan ketahanan pangan, peningkatan pendapatan petani, dan dinamisasi ekonomi desa. Ketiga hal ini harus dicapai secara simultan. Secara rinci tujuan tersebut adalah:

- Menjamin ketersediaan beras di seluruh wilayah Indonesia dalam jumlah yang cukup, terjangkau, aman dikonsumsi dan berkelanjutan dalam rangka memantapkan ketahanan pangan rumah tangga.
- Meningkatkan pendapatan keluarga petani padi, baik dari laba usahatani padi maupun dari sumber-sumber lainnya.
- Meningkatkan efisiensi, daya saing, dan pengembangan agribisnis perberasan dalam kerangka dinamisasi perekonomian desa.

Adapun sasaran kebijakan perberasan yang ingin diwujudkan adalah:

- a. Berkembangnya sistem dan usaha agribisnis pangan yang dijabarkan sebagai:
 - kemampuan memenuhi kebutuhan beras dari produksi domestik
 - berkembangnya kesempatan perdagangan dan bahkan ekspor beras secara bersaing; dan
 - berkembangnya agribisnis pangan yang mendorong diversifikasi produksi dan konsumsi bahan pangan
- b. Tercapainya stabilitas pasokan dan harga beras dengan memanfaatkan/ menyiasati secara bijaksana keterbukaan terhadap pasar internasional.
- c. Meningkatnya pendapatan nil rumah tarigga petani.
- d. Berkembangnya perekonomian desa yang dicirikan oleh semakin beragamnya kesempatan kerja dan kesempatan berusaha.

Penjelasan singkat kebijakan perberasan yang termuat dalam isi Inpres tersebut adalah sebagai berikut :

Diktum 1 : Memberikan dukungan bagi peningkatan produktivitas petani padi dan produksi beras nasional.

Kebijakan ini bertujuan untuk meningkatkan pendapatan petani dan peningkatan ketahanan pangan nasional. Peningkatan pendapatan petani diupayakan melalui peningkatan produktivitas padi, skala usahatani dan keberlanjutan usahatannya. Peningkatan ketahanan pangan dilakukan dengan upaya peningkatan produktivitas padi, perluasan areal pertanian dan pelestarian sumberdaya alam dan lingkungan. Peran pemerintah dalam hal ini adalah menciptakan kondisi yang kondusif bagi terwujudnya peningkatan produktivitas petani dan produksi melalui penetapan kebijakan dan peraturan perundangan terkait, peningkatan pelayanan publik, pembangunan sarana publik, pemberdayaan masyarakat, serta pemantauan dan evaluasi kinerjanya.

Diktum 2: Memberikan dukungan bagi diversifikasi kegiatan ekonomi petani padi dalam rangka meningkatkan pendapatan petani.

Kebijakan ini bertujuan untuk meningkatkan pendapatan petani melalui diversifikasi usaha, baik bersifat diversifikasi usaha horisontal (*on-farm*), diversifikasi vertikal yang terkait dengan pertanian (*off-farm*) dan diversifikasi yang tidak terkait dengan pertanian (*non-farm*). Dengan demikian, kebijakan ini akan mengintegrasikan pembangunan di bidang pertanian dengan pembangunan perdesaan melalui peningkatan investasi dan optimalisasi pemanfaatan sumberdaya alam, modal, sumberdaya manusia, dan teknologi/manajemen yang tersedia.

Diktum 3: Melaksanakan kebijakan harga dasar pembelian gabah dan beras oleh Pemerintah dengan pedoman sebagai berikut:

- a. Harga Dasar Pembelian (HDP) oleh Bulog di gudang Bulog sebesar Rp. 1725/kg Gabah Kering Giling (GKG) atau Rp. 2790/kg beras; dengan persyaratan tertentu.
- b. Dalam hal petani belum mampu memenuhi persyaratan kualitas yang ditetapkan Pemerintah, maka petani atau kelompok tani dapat menjual produksinya dalam berbagai kondisi sesuai tabel harga yang berlaku.

Kebijakan ini pada hakekatnya berbeda dengan kebijakan sebelumnya mengenai penetapan Harga Dasar Gabah (HDG). Dalam kondisi pasar bebas, untuk komoditas beras serta keterbatasan dana dan sumberdaya pemerintah, maka kebijakan Harga Dasar Gabah sudah tidak efektif lagi. Kebijakan pada Diktum 3 ini adalah kebijakan penetapan **Harga Dasar Pembelian Pemerintah** (*Procurement Price Policy*). Melalui kebijakan ini ditetapkan harga gabah yang dibeli oleh Pemerintah (Bulog) pada titik pengadaan (misalnya gudang Bulog) dengan kualitas tertentu. Disamping itu, melalui alokasi dana APBN, pemerintah menetapkan jumlah gabah/beras yang dapat dibeli dengan dana yang tersedia.

Permasalahan yang timbul adalah bagaimana harga yang telah ditetapkan oleh pemerintah tersebut dapat memberikan insentif bagi petani produsen dan bagaimana petani dapat menghasilkan gabah yang sesuai dengan standar yang ditetapkan pemerintah.

Diktum 4: Menetapkan kebijakan impor beras dalam rangka memberikan perlindungan kepada petani dan konsumen.

Kebijakan ini pada hakekatnya adalah kebijakan yang melindungi petani dari gejolak harga beras di pasar internasional terutama pada saat panen raya. Disamping itu, kebijakan ini juga bertujuan untuk melindungi konsumen, terutama golongan miskin pada musim-musim paceklik. Instrumen kebijakan yang dapat dilaksanakan adalah evaluasi tarif impor beras secara periodik (musiman) untuk menetapkan besarnya tarif yang optimal. Instrumen lain yang dapat dilakukan adalah mengatur tatalaksana impor beras yaitu dengan penerapan peraturan kepabeanan, karantina, standarisasi mutu, dan sebagainya yang tidak bertentangan dengan ketentuan yang telah disepakati dalam WTO.

Diktum 5: Memberikan jaminan bagi persediaan dan pelaksanaan penyaluran beras bagi kelompok masyarakat miskin dan rawan pangan.

Kebijakan ini merupakan perwujudan dari komitmen pemerintah untuk memberikan jaminan bagi persediaan dan penyaluran beras dan atau bahan pangan lain bagi kelompok masyarakat miskin dan rawan pangan. Kebijakan ini telah dilaksanakan oleh Bulog di dalam program OPK (Operasi Fasar Khusus) yang disempurnakan menjadi program Raskin (beras untuk keluarga miskin). Program

Raskin ini berkaitan dengan Diktum 3, yaitu merupakan sebagian besar dari penyaluran (*outlet*) bagi gabah atau beras produksi dalam negeri yang telah dibeli pemerintah dengan harga dan kualitas yang telah ditetapkan. Hal ini tidak menutup kemungkinan bagi penyediaan dan penyaluran bahan pangan lain sesuai dengan pola konsumsi masyarakat setempat.

2. Kebijakan Operasional

Karena beras merupakan komoditas strategis, defisit yang terjadi antara produksi dan kebutuhan beras akan memberikan potensi masalah. Secara nasional hal ini tidak dikehendaki karena mencerminkan ketahanan pangan yang terus melemah. Oleh karena itu diperlukan langkah kebijakan yang dapat mendorong peningkatan produksi disamping juga mendorong menurunnya permintaan akan beras.

Pemerintah mempunyai komitmen yang tinggi dalam pembangunan ketahanan pangan nasional. Untuk mencegah agar kesenjangan antara produksi beras domestik dan kebutuhan masyarakat tidak semakin melebar pada masa yang akan datang maka diperlukan upaya-upaya untuk meningkatkan produksi sekaligus mengurangi ketergantungan masyarakat terhadap beras. Untuk melindungi produksi domestik dari pengaruh perdagangan global diperlukan kebijakan yang protektif sekaligus promotif.

Pada masa mendatang, peran PERPADI sangat diharapkan terutama untuk mendukung peningkatan pendapatan petani melalui peningkatan posisi tawar petani, misalnya dengan secara proaktif melakukan kemitraan dengan petani/kelompoktani untuk melaksanakan tunda jual dan kemitraan dengan koperasi-koperasi sekunder sebagai outlet.

Beberapa kebijakan tersebut diantaranya adalah sebagai berikut : *Pertama*, perlu adanya penataan penguasaan atau perusahaan lahan yang dilandasi efisiensi skala ekonomi. Dengan luas kepemilikan dan perusahaan yang sempit, hampir semua kebijakan ekonomi tidak mungkin dapat melepaskan petani dari cengkeraman kemiskinan dan kerawanan pangan, sehingga mustahil rumahtangga pedesaan dapat mewujudkan ketahanan pangan secara berkelanjutan. Langkah operasional yang diusulkan antara lain : (a) reforma agraria, (b) pengaturan bahkan pembatasan alih fungsi lahan pertanian produktif, dan (c) pengembangan sistem usaha model "*cooperative atau corporate farming*".