

Analisa Hasil Sensus Penggilingan Padi 2012

Analysis of Rice Milling 2012 Census Results

M. Husein Sawit

Forum Komunikasi Profesor Riset (FKPR)
 Jl. Pajajaran Kav E-59, Bogor
 Email : mhsawit@yahoo.com

Diterima : 8 Juli 2014

Revisi : 10 September 2014

Disetujui : 22 September 2014

ABSTRAK

Sejak lama, Penggilingan Padi (PP) di Indonesia didominasi oleh PP Kecil (PPK). PP jenis ini tidak mampu menghasilkan beras kualitas baik dengan biaya rendah. Jumlah PP terus bertambah, terutama jumlah PPK. PP saat ini sedang menghadapi kesulitan memperoleh gabah dan diduga mempunyai kapasitas terlantar yang tinggi. Tujuan penelitian ini adalah : (i) menganalisa pertambahan PP, dan (ii) menghitung kapasitas terlantar PP. Penelitian ini menggunakan hasil sensus Pendataan Industri Penggilingan Padi (PIPA) BPS 2012. Hasil penelitian ini memperlihatkan bahwa jumlah PP telah mencapai 182 ribu unit, 86 persen berada di 13 propinsi utama penghasil padi. Pangsa Penggilingan Padi Besar (PPB) sangat kecil (1 persen), sebaliknya pangsa PPK sangat besar (93 persen). PPK dan Penggilingan Padi Keliling (PPKL) terus bertambah tanpa kendali. Disimpulkan bahwa kesulitan utama PP adalah ketersediaan bahan baku gabah dan modal. Total angka kapasitas terlantar PP secara umum adalah sebesar 15 persen, dimana kapasitas terlantar untuk PPB dan PPK adalah, masing-masing sebesar 10 persen dan 17 persen. Pengadaan beras kualitas medium oleh BULOG telah menjadi salah satu faktor penghambat perbaikan kualitas beras. Dominasi PPK dan PPKL berimplikasi menghambat upaya pengurangan kehilangan hasil pada tahap pengeringan dan penggilingan, menyebabkan rendahnya rendemen giling, serta telah mempersulit upaya peningkatan kualitas beras dan efisiensi; yang pada akhirnya berdampak pada peningkatan biaya produksi beras dan harga beras menjadi mahal.

kata kunci : penggilingan padi, skala usaha, kapasitas terlantar

ABSTRACT

The rice milling industry in Indonesia has been dominated by small scale rice mills for a long time. This type of mills is incapable of producing good quality rice at low costs. The number of small scale rice mills (SSRM) has continued to grow. This type of rice mills is currently presumed to face serious difficulty in obtaining grains, resulting in quite high idle capacity. The purposes of this paper are: (i) to analyze the increasing number of rice mills, and (ii) to calculate the rice mills' idle capacity. This study uses 2012 CBS Rice Milling Census data. The results of the study show that the number of rice mills has reached 182 thousand units of which 86 percent are located in 13 of the main rice producing provinces. The share of large scale rice mills (LSRM) is very small (1 percent); in contrary the share of SSRM is very large (93 percent). The total idle capacity of rice mills is about 15 percent for which the idle capacity for LSRM accounts for 10 percent and SSRM 17 percent. The predominance of small scale and mobile rice mills has provided several implications: hindered efforts to reduce losses during drying and milling stages; resulted in low milling yields; and undermined the efforts to improve the rice quality and cost efficiency which in turn resulted in the increase of production costs and higher rice prices.

keywords: rice mills, business scale, idle capacity

PENDAHULUAN

Pada akhir tahun 2015, Indonesia akan mengimplementasikan pasar tunggal ASEAN. Pada saat itu berbagai hambatan perdagangan, seperti tarif, kuota, lisensi dan

non-tariff barrier lainnya akan dihapus atau sangat dibatasi (ASEAN 2013, Depdag 2013). Persaingan perdagangan barang/jasa, termasuk komoditas beras akan sangat ketat. Hal ini berimplikasi terhadap keberlanjutan industri padi/gabah dan keberadaan industri penggilingan

padi. Saefullah (2014) melaporkan bahwa daya saing komoditas beras rendah dan harga beras domestik 60 - 70 persen lebih tinggi dari harga paritas impor. Liberalisasi komoditas beras akan memperbesar pangsa impor yang akan berdampak buruk terhadap petani produsen, hal itu terkait dengan industri padi/gabah. Namun demikian, Saefullah (2014) tidak mengaitkannya dengan industri beras, khususnya penggilingan padi, padahal industri padi/gabah dan industri beras itu saling terkait dan saling memperkuat daya saing. Apabila salah satu diantaranya melemah atau dikerdilkan, keduanya akan melemah atau menjadi kerdil.

Pada saat sekarang komoditas beras masih dimasukkan dalam kelompok *highly sensitive product*, sehingga diperbolehkan untuk diproteksi melalui tarif bea masuk pada tingkat 25 persen pada tahun 2015. Bea masuk beras ditetapkan sebesar Rp 430/kg, dan pemerintah membatasi volume impor dengan instrumen kuota dan BULOG sebagai lembaga pelaksananya. Sejak lama harga beras di dalam negeri terus naik dan lebih tinggi dibandingkan dengan harga ekspor beras Vietnam atau Thailand.

Persaingan komoditas beras/gabah sangat ditentukan oleh tingkat harga dan kualitasnya. Harga beras, produktivitas beras (beras/ha) dan kualitas beras, tidak hanya ditentukan oleh tingkat produktivitas gabah (gabah kering giling/ GKG per ha) dan efisiensi pada tingkat usahatani, tetapi juga oleh efisiensi pada tahap proses pengeringan gabah dan penggilingan padi. Dua tahapan pasca panen ini sangat menentukan kualitas dan produktivitas beras, serta efisiensi yang berdampak pada harga beras. Kehilangan hasil dalam tahap pengeringan gabah dan tahap penggilingan padi relatif masih tinggi pada Penggilingan Padi Kecil (PPK). PPK masih menggunakan peralatan tua dan alat serta mesinnya tidak lengkap. PPK hanya mampu dan lebih efisien menghasilkan beras bermutu rendah dengan kehilangan hasil tinggi pada tahap penggilingan dan pengeringan gabah, yang telah berdampak pada rendemen giling GKG terhadap beras yang rendah (Patiwiri, 2006; Hasbullah dan Bantacut 2006; Thahir, 2013). Hal itu jauh berbeda dengan situasi penggilingan padi di Vietnam dan Thailand yang

mampu menghasilkan beras kualitas super/ premium dan rendemen giling yang relatif tinggi, sehingga harganya sangat bersaing. Patiwiri (2008) melaporkan bahwa rendemen giling di Indonesia sebesar 62,74 persen, lebih rendah dari angka rendemen giling di Thailand (69,1 persen) dan Vietnam (66,6 persen).

Pada umumnya, PPK kurang memenuhi skala ekonomi yang telah menghambat perkembangan industri hilir yang terkait dengan hasil sampingan dari gabah/beras. Tambahan lagi, PPK tidak mampu menangani beras sebagai makanan dengan cara-cara yang higienis, karena dalam proses penggilingan, beras bertebaran di lantai, terinjak-injak dan sering bercampur dengan krikil atau kotoran lainnya.

PP di Indonesia sejak lama didominasi oleh PPK, gabah dikeringkan secara konvensional dengan sinar matahari sehingga kualitas beras menjadi rendah dan kehilangan hasil tinggi, sebaliknya dengan PP yang menggunakan *dryers* sebagai alat pengering gabah. Ditjen P2HP Kementan (2009) melaporkan bahwa jumlah PPK mencapai 94 persen dari total PP 89,5 ribu unit. Patiwiri (2008) memperkirakan baru sekitar 10 persen PP yang memiliki *dryers* sebagai alat pengeringan gabah. Sisanya gabah dikeringkan di lantai jemur, bahkan di beberapa daerah gabah dijemur di tepi jalan umum dan di halaman rumah, sehingga kehilangan hasil sangat tinggi, kualitas gabah dan beras menjadi rendah. Pada tahun 2007/8, BPS melaporkan bahwa tingkat susut pada tahap pengeringan dan penggilingan padi masing-masing mencapai 3,27 persen dan 3,25 persen, total kehilangan hasil pada tahap panen dan pasca panen sebesar 10,82 persen.

Informasi dan data tentang situasi PP selama 15 tahun terakhir sangat minim karena survei alat dan mesin pertanian, yang sebelumnya secara teratur dikumpulkan oleh BPS terhenti. Baru pada tahun 2012, BPS menyelesaikan sensus lengkap diberi judul Pendataan Industri Penggilingan Padi (PIPA) 2012. Hal ini menjadi informasi penting tentang PP Indonesia menjelang berlakunya Masyarakat Ekonomi ASEAN pada tahun 2015. Pada saat yang sama, penulis belum menemukan publikasi yang membahas hasil sensus tersebut secara

komprehensif. PERPADI (2014a, 2014b) pernah menganalisisnya, namun belum diterbitkan dan metodologi yang digunakan untuk menghitung kapasitas terlantar PP dinilai masih lemah. Tujuan tulisan ini adalah : (i) menganalisa pertambahan dan penyebaran PP; dan (ii) mengestimasi kapasitas terlantar PP yang dirinci menurut skala usaha. Dari hasil analisis itu akan ditarik implikasi kebijakan PP di masa mendatang serta prioritasnya.

II. METODOLOGI

2.1. Sumber Data dan Definisi

Data PIPA BPS, 2012 digunakan untuk menghitung penyebaran, jumlah gabah yang digunakan dan beras yang dihasilkan oleh PP. Disamping itu digunakan juga data BPS tentang produksi GKG dan luas panen padi dalam rentang waktu yang sama dengan periode sensus PIPA, yaitu dimulai pada Mei 2011 sampai dengan April 2012.

Dalam PIPA 2012, BPS mengelompokkan PP dalam 3 skala usaha yaitu sebagai berikut : (i) PP skala besar (PPB) adalah PP yang memiliki kapasitas produksi beras >3 ton/jam; (ii) PP skala sedang (PPS) adalah PP yang memiliki kapasitas produksi beras antara 1,5 - 3 ton/jam; dan (iii) PP skala kecil (PPK) adalah PP yang memiliki kapasitas produksi beras <1,5 ton/jam.

Disamping itu, data PIPA juga mengelompokkan PP dalam skala lain-lain karena tidak teridentifikasi skala usahanya. Pengelompokan PP yang dilakukan BPS pada tahun-tahun sebelumnya sangat berbeda dengan PIPA, 2012. Sebelum 2012, BPS mengelompokkan PP dengan mempertimbangkan aspek teknis dan skala usaha (Thahir, 2013). Aspek teknis tersebut berkaitan dengan teknologi yang digunakan oleh PP, mekanisasi penyosohan, kelengkapan mesin, dan kapasitas kerja. Disamping itu, PP juga dikelompokkan menurut pabrik pembuat mesin penggilingan padi, misalnya Engelberg, Satake.

Dalam PIPA 2012, BPS juga mengelompokkan PP berdasarkan tempat usaha, yaitu usaha tetap atau keliling (*mobile*), PPKL (Penggilingan Padi Keliling) adalah

"pendatang baru" pada kelompok PPK. Terlepas dari berbagai kelemahan definisi skala usaha, pada penelitian ini digunakan definisi PIPA tahun 2012 dalam melakukan analisa kapasitas terlantar PP.

Wilayah produsen padi di Indonesia dibagi dalam 2 kelompok yaitu propinsi utama (13 propinsi) dan propinsi lainnya (20 propinsi). Pada propinsi utama, rata-rata luas areal panen padi dalam periode 2008 - 2012 di masing-masing propinsi tersebut berkontribusi signifikan yaitu lebih dari 2,5 persen. Propinsi yang rata-rata luas panen kurang dari 2,5 persen digabungkan dalam kelompok propinsi lainnya. Propinsi-propinsi utama itu adalah 5 propinsi berada di Pulau Sumatera (Aceh, Sumut, Sumbar, Sumsel dan Lampung), 4 propinsi di Pulau Jawa (Banten, Jabar, Jateng dan Jatim), 1 propinsi di kepulauan Nusa Tenggara (NTB), 2 propinsi di Pulau Kalimantan (Kalbar dan Kalsel), dan 1 propinsi di Pulau Sulawesi (Sulsel). Sisanya, yaitu 20 propinsi yang mengambil pangsa luas panen hanya 15 persen dari total luas panen seluruh Indonesia dalam periode yang sama.

2.2. Metode Estimasi

Perhitungan kapasitas terlantar PP dilakukan dalam 2 tahap dengan cara yang berbeda namun dapat saling melengkapi. Pertama, jumlah pemakaian bahan baku GKG atau utilisasi/realisasi giling PP disandingkan dengan jumlah produksi GKG selama periode Mei sampai dengan April 2012. Setelah itu dihitung persentase gabah yang digiling oleh PP terhadap total produksi GKG.

Kedua, angka kapasitas terlantar diestimasi menurut skala usaha PP. Kapasitas terlantar yaitu kapasitas produktif yang dimiliki oleh suatu pabrik, akan tetapi belum mampu dicapai sepenuhnya. Banyak faktor penyebab ketidakmampuan berproduksi penuh, diantara yang terpenting adalah karena keterbatasan kemampuan pasar untuk menyerap seluruh hasil, atau juga karena keterbatasan bahan baku atau faktor produksi lainnya (Sudarsono, 2001). Makin tinggi angka kapasitas terlantar, semakin tinggi beban biaya tetap yang harus dipikul oleh perusahaan PP, seperti pajak perusahaan, bunga investasi mesin/peralatan pabrik, sewa tempat usaha, penyusutan dan lain-lain. Angka

kapasitas terlantar yang tinggi dapat dipakai sebagai salah satu indikasi tingkat inefisiensi pada industri PP.

Adapun rumus kapasitas terlantar PP dihitung sebagai berikut:

$$KT_i = (K_i/U_i) \cdot 100 \text{ persen} \dots \dots \dots (1)$$

Dimana :

KT_i = Kapasitas Terlantar/tahun untuk PP dengan skala usaha ke-i, (i=besar(b), sedang(s), kecil(k))

U_i = Utilisasi giling beras/tahun untuk PP dengan skala usaha ke-i

K_i = Kapasitas produksi beras/tahun per unit PP dengan skala usaha ke-i.

BPS tidak mempublikasikan data tentang kapasitas produksi untuk masing-masing PP, sehingga kapasitas produksi beras/tahun/unit PP diestimasi menurut skala usaha seperti berikut:

$$K_i = k_i \cdot TJG \dots \dots \dots (2)$$

$$TJG = JG \cdot HG \cdot BG \dots \dots \dots (3)$$

Dimana :

k_i = kapasitas produksi ton beras/jam pada skala usaha ke-i.

Untuk $k_1 = 0,75$ ton beras/jam (*mid point* antara 0-1,5 ton/jam); $k_2 = 2,25$ ton beras/jam (*mid point* antara 1,5-3 ton/jam); dan $k_3 = 6$ ton beras/jam (*mid point* antara 3-9 ton/jam). Diasumsikan maksimum kapasitas giling RPC adalah 9 ton beras/jam.

JG = Jam Giling/hari = 8 jam

HG = Hari Giling/bulan = 20 hari

BG = Bulan Giling/tahun = 12 bulan

TJG= Total Jam Giling/tahun

III. HASIL PEMBAHASAN

3.1. Sebaran Penggilingan Padi

Jumlah PP saat ini telah mencapai 182 ribu unit. Sejumlah 157 ribu unit atau 86 persen diantaranya berada di 13 propinsi utama penghasil padi, sisanya 14 persen berada propinsi lainnya (Tabel 1). Apabila dirinci menurut skala usaha, terungkap bahwa PPB mengambil pangsa kecil hanya sebesar 1,1 persen, tetapi sebaliknya PPK memiliki proporsi sangat dominan, yaitu mencapai 93 persen (169 ribu unit) dari total PP yang ada. Diantara 13 propinsi itu, data PIPA, 2012 mencatat bahwa jumlah terbanyak PP berada di 3 propinsi yaitu Jabar (33 ribu unit), Jatim (28 ribu unit) dan Jateng (25 ribu unit). Di luar Jawa, jumlah PP yang terbanyak berada di Sumsel (9 ribu unit), Kalbar (11 ribu unit), dan Sulsel (17 ribu unit).

Sejak lama para ahli telah menguarikan tentang kapasitas PP sudah lebih tinggi dari total produksi GKG. Pada waktu itu, PPK (termasuk di dalamnya adalah RMU, Engelberg, Huller dan Polisher) juga mendominasi tipe PP yang mencapai angka 78,2 ribu unit (98 persen). PERPADI (2002) melaporkan bahwa pada tahun 2000, jumlah PP terus meningkat menjadi 109 ribu unit dengan pangsa PPK sebesar 95 persen (103 ribu unit). Dipihak lain, produksi gabah tidak meningkat pesat karena keterbatasan areal, khususnya karena konversi lahan sawah di Pulau Jawa dan Luar Jawa sangat pesat, produktivitas tidak meningkat secara signifikan, serta IP (Indek Pertanian) tidak banyak berubah.

Selama 10 tahun terakhir jumlah PPK yang tidak memiliki tempat usaha menetap

Tabel 1. Jumlah PP di 13 Propinsi Utama dan Indonesia Dirinci Menurut Skala Usaha, 2012

Kelompok Propinsi	PPB	PPS	PPK	Skala Lain-lain ^{a)}	Total
1. Propinsi Utama	1.862	7.748	146.432	1.269	157.311
Persen					(86,3)
2. Propinsi Lainnya	213	880	22.612	1.183	24.888
Persen					(13,7)
Indonesia	2.075	8.628	169.044	2.452	182.199
Persen	(1,1)	(4,7)	(92,8)	(1,3)	(100)

Keterangan: a) tidak teridentifikasi skala usaha seperti yang dicatat pada sensus PIPA 2012.

Sumber: dihitung dari data PIPA BPS, 2012

atau PPKL (penggilingan padi keliling) terus bertambah. PPKL termasuk kelompok PPK, karena hanya memiliki kapasitas giling sekitar 0,6 ton beras/jam. Jumlah PPKL telah mencapai 19 ribu unit, sekitar 92 persen jumlah PPKL berada di propinsi utama, sisanya 8 persen berada di propinsi lain (Tabel 2). Data Sensus PIPA 2012 merinci sebaran PPKL. Jatim dan Jateng terbanyak menampung PPKL, berturut-turut di Jatim 10.572 unit (55 persen) dan Jateng 3.241 unit (17 persen). Propinsi Jatim adalah dominan ditempati PPK dan PPKL. Sulsel adalah propinsi di luar Pulau Jawa yang memiliki PPKL terbanyak yaitu mencapai 878 unit (5 persen). Khusus di Sumatera, propinsi Aceh dan Sumut juga merupakan propinsi yang relatif banyak jumlah PPKL nya, masing-masing mengambil pangsa 3,4 persen (648 unit) dan 3 persen (575 unit). Penambahan jumlah PPKL telah mempercepat penambahan jumlah PPK dan memperketat persaingan dalam perebutan bahan baku gabah.

PERPADI (2014b) melaporkan bahwa jumlah PPKL lebih banyak dari PP tetap di 10 kabupaten di tanah air. Tujuh kabupaten diantaranya berada di propinsi Jatim yaitu kabupaten Banyuwangi, Jombang, Kediri, Ngawi, Ponorogo, Tulungagung, dan Magetan. Di propinsi Aceh hanya terdapat di 1 kabupaten (Bireuen), demikian juga halnya di Jateng (Grobogan) dan DIY (Bantul). Di kabupaten Banyuwangi, Ngawi, dan Tulungagung, jumlah PPKL telah 2 kali lebih banyak dari jumlah PP tetap.

Beberapa Pemda sangat mendukung berkembangnya PPKL dan PPK, dukungan politis sangat tinggi, karena hal itu terkait erat dengan usaha menggerakkan UKM (Usaha Kecil Menengah). Itu juga telah menghambat

usaha perbaikan kualitas beras dan efisiensi pada industri PP di tanah air.

PERPADI (2014b) menyatakan status keberadaan PPKL antara lain bersifat : (i) pelanggaran, karena telah melabrak sejumlah peraturan dan UU; (ii) merugikan secara teknis, karena rendemen rendah, mutu rendah (butir patah tinggi), dan derajat sosoh rendah; dan (iii) merugikan investasi PPK yang telah ada. Keberadaan dan perluasan penggunaan PPKL juga menjadi cermin dari kelemahan kebijakan pemerintah dalam upaya meningkatkan kualitas beras, mengurangi susut, dan meningkatkan rendemen giling.

3.2. PPK dan Pengadaan Beras Kualitas Medium BULOG

Pemerintah telah menuangkan kebijakan berberasan dalam sejumlah INPRES tentang perberasan nasional. BULOG ditunjuk untuk melaksanakan pengadaan beras (juga gabah) dalam negeri sesuai dengan tingkat HPP. BULOG membeli beras dari PP dengan persyaratan kualitas seperti yang tertera dalam INPRES. Standar kualitas beras yang dibeli BULOG adalah beras kualitas medium. Kriteria beras kualitas medium antara lain meliputi kadar air (maksimum 14 persen), derajat sosoh (minimum 95 persen), butir patah (maksimum 20 persen), butir menir (maksimum 2 persen) seperti yang tertuang dalam berbagai Inpres perberasan, terakhir Inpres no.3/2012 tentang Kebijakan Pengadaan Gabah/Beras dan Penyaluran Beras oleh Pemerintah. Standar kualitas beras medium atau kualitas rendah itu telah berlaku sejak tahun 1969 tanpa banyak berubah hingga sekarang.

Setiap tahun BULOG melakukan pengadaan gabah dan beras (dalam hal ini

Tabel 2. Jumlah PP Menurut Tempat Usaha : Tetap dan Keliling (*mobile*), 2012

Kelompok Propinsi	Banyaknya Usaha		Penggilingan Padi Tetap		Penggilingan Padi Keliling	
	Unit	Persen	Unit	Persen	Unit	Persen
1. Propinsi Utama	157.745	(86,6)	140.163	(86,0)	17.584	(91,5)
2. Propinsi Lainnya	24.454	(13,4)	22.813	(14,0)	1.639	(8,5)
Indonesia	182.199	(100)	162.976	(100)	19.223	(100)
(Persen)	(100)		(89)		(11)	

Sumber : dihitung dari data BPS, PIPA 2012

jumlah beras lebih dominan) mencapai 3,5 juta ton (setara beras), dan merupakan 8 - 9 persen dari total produksi beras nasional. BULOG membeli gabah/beras melalui mitra kerja yang berjumlah sekitar 45.000 PP. PP ini adalah penghasil beras kualitas rendah medium yang digunakan sebagai standar kualitas pengadaan BULOG untuk kepentingan PSO (*Public Service Obligation*).

Dalam kaitan dengan hal itu, BULOG mengklasifikasi mitra kerja dalam 4 kelompok PP yaitu tipe A, B, C dan D. PP tipe A adalah penggilingan padi terpadu (RPC), proses pengeringan dengan *dryers* yang kapasitasnya >50 ton/hari, proses penggilingan >10 ton/jam, dan penyimpanan gabah di dalam silo (Tabel 3). PP Sederhana (tipe D) memiliki lantai jemur, kapasitas giling hanya 1 - 1,5 ton beras/jam, dan mempunyai gudang sederhana dengan kapasitas penyimpanan gabah sedikit. Pengelompokan ini tentu berbeda dengan PIPA 2012, karena BULOG tidak hanya mempertimbangkan skala usaha PP, tetapi juga proses pengeringan gabah dan proses penyimpanan beras. Seperti yang telah dibahas sebelumnya, kriteria pengelompokan PP seperti itu, tentu lebih tepat karena telah mempertimbangkan kelengkapan peralatan dan mesin, lantai jemur dan kapasitas gudang disamping skala usaha/kapasitas giling. Kriteria mengelompokan PP yang digunakan oleh BPS sebelum 2012 mirip seperti yang digunakan BULOG pada saat sekarang.

BULOG menjalin kerjasama dalam pengadaan gabah/beras, pada umumnya dengan PP tipe C (PPK) dan tipe D (PP sederhana). PP yang masuk pada kelompok tipe C dan D adalah PPK (Penggilingan Padi Kecil) atau PPS (Penggilingan Padi Sedang) menurut PIPA 2012. Akhir-akhir ini, BULOG malahan memberi kelonggaran kriteria untuk PP tipe D sehingga BULOG dapat memperoleh jumlah pengadaan dalam negeri menjadi lebih banyak. Dengan strategi itu, pada tahun 2013 BULOG mampu meningkatkan pengadaan dalam negeri sebesar 3,65 juta ton setara beras, dan sekitar 30 persen diantaranya berasal dari PP tipe D yang disebut "jaringan semut" (Alimoeso, 2013). Dalam jangka pendek, strategi tersebut dapat dipahami, namun sebaliknya untuk jangka panjang. Sawit (2010) menyimpulkan bahwa semakin banyak pemerintah (melalui BULOG) membeli beras kualitas medium, semakin tinggi permintaan terhadap beras kualitas rendah, dan semakin rendah insentif PPK untuk memperbaiki kualitas beras di luar kualitas medium. Karena pangsa pasar beras kualitas medium terus diperbesar dengan HPP yang terus dinaikkan, hal itu menjadi disinsentif pada usaha modernisasi PPK di tanah air.

Apabila mitra kerja BULOG telah naik kelas menjadi PPB yang memiliki alat dan mesin yang lengkap, atau RPC, mereka tidak lagi menjadi mitra BULOG karena produksi beras mereka telah dominan dan/atau seluruhnya telah menghasilkan beras kualitas premium dan super. Beras kualitas tersebut umumnya mereka

Mitra Kerja	Nama PP	Proses Pengeringan	Kapasitas Penggilingan	Proses Penyimpangan
Tipe A	PP Terpadu (RPC)	<i>Dryers</i>	PPT (>10 ton/jam)	Silo: >2.000 ton
Tipe B	PP Besar	Lantai jemur, dan/ atau <i>dryers</i>	PPB (3-5 ton/jam)	Gudang permanen: >1.000 ton
Tipe C	PP Kecil	Lantai jemur	PPK (1-3 ton/jam)	Gudang sederhana: 200-1.000 ton
Tipe D	PP Sederhana	Lantai jemur	PPS (1-1,5 ton/jam)	Gudang sederhana

Sumber : diringkas dari Patiwiri (2008)

pasarkan ke pasar swalayan atau pasar formal, bukan lagi ke BULOG.

3.3. Produksi GKG dan Realisasi Giling (Utilisasi)

PP menggiling GKG untuk menghasilkan berbagai kualitas beras dan hasil sampingnya. Semakin besar kapasitas giling PP, semakin banyak pula GKG yang diperlukan untuk digiling. Adapun total gabah yang digiling per tahun (Mei 2011 - April 2012) mencapai 32,9 juta ton GKG (Tabel 4). Apabila angka realisasi giling dibandingkan dengan produksi GKG dalam periode yang sama, terungkap bahwa jumlah produksi GKG (67,3 juta ton), jauh lebih tinggi dari realisasi GKG yang digiling oleh PP, atau 2 kali lipat lebih tinggi dari realisasi giling.

unit (PERPADI, 2002). Hanya 48,9 persen GKG yang digunakan oleh PP pada tingkat nasional atau 51,1 persen GKG tidak digiling dalam periode tersebut. Pada propinsi utama, PP hanya menggunakan GKG sebesar 51,2 persen atau 48,8 persen GKG tidak digiling. Pada bab berikutnya akan dijelaskan lebih rinci tentang ketersediaan bahan baku gabah dan masalah yang dihadapi PP.

Besarnya GKG yang tersisa tidak digiling dalam kurun waktu tersebut menimbulkan banyak pertanyaan. Ada beberapa kemungkinan jawabannya yaitu : (i) produksi GKG yang dilaporkan selama ini memang berlebihan (*over estimate*); dan (ii) GKG banyak dibeli dan disimpan oleh PP sebagai stok operasional, dan atau disimpan oleh petani produsen. Jawaban

Tabel 4. Jumlah Gabah yang Digiling dan Produksi Gabah di Propinsi Utama, Propinsi Lainnya dan Indonesia (000 Ton GKG) : Mei 2011 - April 2012

Giling, Produksi dan Persen	GKG (000 Ton)
1. Jumlah Gabah yang Digiling PP:	
• Propinsi Utama	30.130
• Propinsi Lainnya	2.741
• Indonesia	32.871
2. Produksi GKG	
• Propinsi Utama	58.803
• Propinsi Lainnya	8.457
• Indonesia	67.261
3. Persen Jumlah Gabah Digiling terhadap Produksi Gabah	
• Propinsi Utama	51,2
• Propinsi Lainnya	32,4
• Indonesia	48,9

Sumber : dihitung dari data produksi gabah BPS dan data PIPA 2012

Perbandingan produksi GKG dengan realisasi giling GKG seperti yang terungkap dalam Tabel 4, bahwa PP sesungguhnya tidak mengalami kesulitan terhadap ketersediaan bahan baku gabah. Jumlah GKG yang diperlukan jauh melebihi dari jumlah GKG yang digiling, walaupun jumlah PP serta total kapasitas giling terpasang tetap tinggi dan terus bertambah, seiring dengan bertambahnya jumlah PP, yang pada 2012 telah mencapai 182 ribu unit, dibandingkan dengan tahun 2000 hanya 109 ribu

atas pertanyaan pertama tidak dibahas dalam penelitian ini, pembaca dapat menelusurinya dalam sejumlah publikasi lainnya, antara lain Iswadi (2014), Suwito (2007), dan Rosner dan McCulloch (2008).

Pada penelitian ini hanya dibahas isu ke-2, terkait dengan stok gabah yang dikuasai oleh petani dan PP. Data stok beras diperoleh dari hasil penelitian Pendugaan Stok Beras Nasional yang dilakukan Sucofindo (2011). Data Sucofindo digunakan untuk menaksir

besarnya stok gabah yang dipegang petani dan PP sebesar 6,6 juta ton setara GKG pada bulan Mei. Apabila angka stok itu dikoreksi dengan stok gabah (GKG) milik BULOG ditaksir 0,5 juta ton dan kenaikan produksi GKG tahun 2007 ke tahun 2011 dan 2012, maka total stok pada Mei 2012 ditaksir paling tinggi 10 juta ton GKG. Kalau perkiraan itu benar, maka masih ada sisa stok gabah sebesar 24,4 juta ton GKG yang tidak digiling atau 36 persen kelebihan GKG dan jumlah ini belum jelas peruntukannya. Diduga sebagian diantaranya adalah produksi GKG/beras yang *over estimate*, yang dicurigai oleh banyak peneliti, termasuk produsen data BPS itu sendiri. Atau alasan lainnya adalah data yang diperoleh dari hasil sensus PIPA 2012 *under estimate*, karena menurut PIPA BPS (2012) ditulis seperti "...cakupan datanya selama satu tahun, ternyata banyak perusahaan yang memberikan data tidak akurat, karena informasi yang diberikan hanya berdasarkan daya ingat responden tidak mempunyai catatan yang baik."

Pada sensus PIPA BPS 2012 dilaporkan juga tentang kesulitan yang dihadapi oleh PP, baik PPB, PPS dan PPK. PP menyatakan kesulitan utama mereka adalah bahan baku gabah, yaitu sebesar 41 persen dari total 135 ribu PP di propinsi utama, di propinsi lain (38 persen) dari 21 ribu PP, dan di tingkat nasional (40 persen) dari total 156 ribu PP (Tabel 5).

Peringkat kesulitan selanjutnya adalah PP

kesulitan modal usaha yang mencapai 28 persen pada tingkat nasional. Data dari Tabel 5 dapat disimpulkan bahwa PP mengalami kesulitan memperoleh bahan baku, walaupun produksi GKG dilaporkan pemerintah cukup tinggi yang tidak sebanding dengan realisasi giling PP seperti yang telah dibahas sebelumnya. Kalau produksi GKG memang tinggi seperti yang dilaporkan selama ini, maka keluhan PP tentang kesulitan bahan baku tidak akan menjadi keluhan utama dan dominan.

3.4. Kapasitas Terlantar

Seperti yang telah dibahas sebelumnya, angka kapasitas terlantar yang tinggi dapat dipakai sebagai salah satu indikasi tingkat inefisiensi pada industri PP. Pada tingkat nasional, kapasitas terlantar PP mencapai hampir 15 persen, sedikit lebih rendah pada propinsi utama (14 persen), sedangkan kapasitas terlantar pada propinsi lain lebih tinggi (23 persen) sebagaimana disajikan dalam Tabel 6. Dari uraian dalam bab terdahulu dapat disimpulkan bahwa kapasitas terlantar ini sangat erat kaitannya dengan ketidakcukupan bahan baku gabah dan modal usaha.

Pada umumnya angka kapasitas terlantar untuk propinsi lain adalah paling tinggi untuk semua skala usaha PP, yaitu masing-masing untuk PPB (67 persen), dan PPK (24 persen). Secara tidak langsung dapat disimpulkan bahwa PPB mengalami banyak kesulitan dalam

Tabel 5. PP dan Kesulitan Utama PP 2012

Jenis Kesulitan Utama	Propinsi Utama		Propinsi Lainnya		Indonesia	
	Unit	Persen	Unit	Persen	Unit	Persen
Bahan Baku	54.826	41	7.944	38	62.770	40
Modal	38.808	29	4.674	22	43.482	28
Pemasaran	10.791	8	2.329	11	13.120	8
BBM/Energi	8.730	7	3.297	16	12.027	8
Transportasi	3.464	3	818	4	4.282	3
Keterampilan	2.015	2	359	2	2.374	2
Upah Buruh	1.129	1	102	1	1.231	1
Lainnya	15.399	11	1.649	8	17.048	11
Total PP yang Mengalami Kesulitan	135.162	100	21.172	100	156.334	100

Sumber: PIPA 2012

Tabel 6. Kapasitas Terlantar PP Dirinci Menurut Skala Usaha PPB dan PPK, Propinsi Utama, Propinsi Lainnya dan Nasional (2012)

Skala PP (Penggilingan Padi)	Kapasitas Terlantar (Idle Capacity) dalam persen
1. PP Besar	
1.1. Indonesia	9,9
1.2. Propinsi Utama	9,0
1.3. Propinsi Lain	66,6
2. PP Kecil	
2.1. Indonesia	17,3
2.2. Propinsi Utama	16,6
2.3. Propinsi Lain	23,6
3. Total ^{a)}	
3.1. Indonesia	14,8
3.2. Propinsi Utama	14,1
3.3. Propinsi Lain	23,2

Keterangan: a) termasuk PPS.

memperoleh bahan baku gabah di propinsi lain, dibandingkan dengan di propinsi utama penghasil padi. Khusus pada skala PPK, angka kapasitas terlantarnya lebih tinggi dibandingkan dengan PPB. Jumlah PPK yang sangat banyak dan ditambah dengan PPKL telah menyebabkan perebutan bahan baku gabah yang sangat ketat, sehingga banyak PPK harus berhenti giling pada bulan-bulan tertentu, diduga hanya berproduksi 3 - 4 bulan selama setahun (PERPADI 2014a). Diduga, PPK lebih banyak berhenti giling pada musim panen gadu, karena harga gabah tinggi dan sulit bersaing dengan PPB, kekurangan modal, juga PPK tidak menguasai gudang yang memadai sebagai tempat penyimpanan gabah.

IV. KESIMPULAN

4.1. Kesimpulan

Hasil sensus PIPA BPS tahun 2012 memperlihatkan bahwa jumlah PPK telah mencapai 93 persen (169 ribu unit) dari total PP (182 ribu unit). Akhir-akhir ini PPK mulai "diramalkan" oleh PPKL yang jumlahnya terus bertambah dan menyebar di berbagai propinsi, khususnya di propinsi utama penghasil padi. Di beberapa kabupaten, jumlah PPKL telah melebihi jumlah PP tetap.

Jumlah PP terus bertambah dan total kapasitas giling tidak sebanding dengan ketersediaan bahan baku GKG. Hal itu terungkap dari kesulitan utama PP adalah memperoleh

bahan baku gabah. Pada tingkat nasional, besaran angka kapasitas terlantar PP mencapai 15 persen, masing-masing 10 persen pada PPB dan 17 persen pada PPK.

Diperkirakan sekitar 70 - 80 persen hasil giling beras PPK/PPS mitra BULOG disalurkan ke BULOG. Pemerintah terus mendorong agar pengadaan beras BULOG meningkat antara 8 - 9 persen dari total produksi nasional. Semakin besar pengadaan beras kualitas rendah yaitu kualitas medium, semakin besar pula segmen pasar buat PPK/PPS. Kebijakan pemerintah untuk meningkatkan volume pengadaan beras kualitas medium dan HPP (Harga Pembelian Pemerintah) yang terus dinaikkan telah menjadi salah satu faktor penghambat modernisasi pada industri PP untuk skala usaha PPK dan PPS.

4.2. Implikasi Kebijakan dan Saran

Dominasi PPK dan PPKL berimplikasi telah menghambat usaha untuk mengatasi kehilangan hasil pada tahap pengeringan dan penggilingan, rendemen giling rendah, dan telah mempersulit usaha peningkatan kualitas beras dan efisiensi. Oleh karena itu, pemerintah dianjurkan agar memberi perhatian khusus untuk menguatkan industri PP sehingga industri PP mampu menghasilkan beras berkualitas, harga yang bersaing dengan prioritas sebagai berikut :

Pertama, jumlah PPB/PPC didorong agar

meningkat dari 1 persen menjadi 10 persen dalam jangka waktu 10 tahun mendatang. Sebaliknya jumlah PPK harus diperketat persyaratan perizinannya. Penggunaan *dryers* dan kelengkapan alat/mesin penggilingan perlu dijadikan sebagai salah satu syarat dalam perpanjangan izin usaha PPK dan PPS oleh Pemda setempat.

Kedua, pemerintah perlu memberi insentif (antara lain keringanan pajak, skim kredit dengan suku bunga ringan), sehingga PPK dan PPS tertarik dan bersedia menggunakan alat pengeringan mekanis (*dryers*) dan kelengkapan alat/mesin penggilingan. Usaha PPKL perlu ditutup dalam jangka waktu tertentu, misalnya dalam periode 5 tahun yang akan datang.

Ketiga, keberadaan PPB, khususnya RPC harus mampu mendorong perbaikan kualitas beras yang dihasilkan oleh PPK dan PPS. PPK dan PPS hanya fokus pada produksi beras Pecah Kulit (PK), bukan beras putih yang dijual ke pasar umum. Selanjutnya beras PK diolah oleh PPB, sehingga dalam jangka pendek/menengah, mutu beras putih dan standarisasi kualitas beras akan lebih baik dan lebih efisien. PPB akan memperoleh hasil ikutan dari beras PK, terutama katul dan menir, hal itu harus dicari "formula yang adil" agar PPK atau PPS juga memperoleh bagian atas katul dan menir, misalnya dibagi 50 persen : 50 persen antara PPB dengan PPK/PPS.

Keempat, Pemerintah/BULOG perlu meningkatkan kualitas beras CBP (Cadangan Beras Pemerintah) menjadi beras kualitas premium. Pada saat yang sama, kebijakan perberasan nasional harus ditata kembali agar petani dan PP terangsang untuk meningkatkan kualitas gabah/beras. Penerapan HPP multi kualitas adalah salah satu solusi yang dianjurkan.

UCAPAN TERIMA KASIH

Penulis mengucapkan terima kasih terhadap DPP PERPADI, khususnya Burhanuddin Pasdom atas masukan dan informasi tentang PP. Terima kasih juga disampaikan kepada Divisi Gasar BULOG, khususnya Epi Sulandari yang mengizinkan penulis untuk menggunakan data yang dikumpulkan oleh Divisi Gasar. Namun tanggungjawab atas isi tulisan ini tetap berada pada pundak penulis.

DAFTAR PUSTAKA

- Alimoeso.S. 2014. *Jendral Semut Sutarto Alimoeso Membangun Bulog yang Baru*. CV Kreatif Media: Jakarta.
- Arifin, B. 1994. *Pangan dalam Orde Baru*, Editor A.Z.Abidin, P.Tjiptoherjanto, dan S. Natakusumah. Kompas (edisi ke-2): Jakarta
- ASEAN. 2013. *Asean Economic Community (AEC)*. http://www.thaiistik-gesellschaft.de/_archive/asean/AEC_persen_20_rev_.pdf, diakses 18 Desember 2013.
- BPS. 2012. *Pendataan Industri Penggilingan Padi (PIPA)*, Katalog BPS:6106001, Oktober 2012.
- Departemen Perdagangan Republik Indonesia. 2013. *Menuju Asean Economic Community 2015*. http://ditjenkpi.kemendag.go.id/website_kpi/Umum/Setditjen/Buku_persen_20_Menuju_persen_20_ASEAN_persen_20_ECONOMIC_persen_20_COMMU, diakses 17 Desember 2013.
- Ditjen P2HP Kementan. 2009. *Kebijakan Penanganan Pasca Panen, Perberasan Nasional, Penerapan Jaminan Mutu dan Keamanan Pangan serta Pemasaran Gabah*. Ppt.
- Hasbullah,R. dan T.Bantacut. 2006. *Teknologi Pengolahan Beras ke Beras*. Dalam *Prosiding Lokakarya Peningkatan Daya Saing Beras Nasional Melalui Perbaikan Kualitas*. Perum BULOG dan FTP IPB: Bogor
- Iswadi. 2014. *Angka Produksi dan Konsumsi Beras*. *Kompas* (opini), tgl 20 Maret 2014.
- Mears, L.A. 1981. *The New Rice Economy of Indonesia*. Gadjah Mada University Press: Yogyakarta
- Patiwiri, A.W. 2006. *Teknologi Penggilingan Padi*. PT Gramedia Pustaka Utama: Jakarta
- Patiwiri, A.W. 2008. *Kajian tentang Integrasi Proses Pasca Panen untuk Komoditas Padi*. Ppt direktur SDM dan Umum BULOG: Jakarta.
- PERPADI. 2014a. *Penggilingan Padi Menyongsong AEC*. Ppt disiapkan oleh B. Pasdom, yang disampaikan pada *FGD di FKPR* (Forum Komunikasi Profesor Riset), Bogor tgl 28 Maret 2014.
- PERPADI. 2014b. *Keberadaan Penggilingan Padi Keliling*. Ppt disiapkan oleh B. Pasdom, yang disampaikan pada *FGD di FKPR* (Forum Komunikasi Profesor Riset), Bogor tgl 28 Maret 2014.
- PERPADI. 2002. *Data Sekretariat/DPP Persatuan Penggilingan Padi*: Jakarta.
- Rosner, L.P and N.McCulloch. 2008. *A Note on Rice Production, Consumption and Import Data in Indonesia*. *BIES* 44 (1):81-91

-
- Saefullah, A. 2014. Tantangan Perberasan Nasional Menghadapi Pasar Bebas ASEAN, *Pangan* 23 (2).
- Sawit, M.H. 2010. Reformasi Kebijakan Harga Produsen dan Dampaknya Terhadap Daya Saing Beras. *Naskah orasi pengukuhan Profesor Riset*. Badan Litbang Pertanian Kementan, Bogor 21 Juni 2010.
- Sucofindo. 2011. Metodologi Pendugaan Stok Beras Nasional, PPT disampaikan oleh M.Heru Riza pada pembahasan *Kajian Konsumsi dan Cadangan Beras Nasional*. Hotel Puri Avia, Cipayung tgl 18-19 Februari 2011.
- Sudarsono.2001. *Kamus Ekonomi Uang dan Bank*. (cetakan ke-2). Penerbit Rineka Cipta: Jakarta
- Suwito, S. 2007. Statistik Beras. *Kompas (opini)*, tgl 11 Januari 2007.
- Thahir, R. 2013. Usaha Penggilingan Padi Skala Kecil: Penyangga Cadangan Beras Nasional? *Dalam* Sumarno, T.D.Soedjana, dan K.Suradisastra (Eds.), *Membumikan IPTEK Pertanian*. Seri 2. IAARD Press: Bogor.

BIODATA PENULIS :

M. Husein Sawit lahir di Sigli tanggal 25 Nopember 1947. Menyelesaikan pendidikan S3 (PhD) tahun 1994 dalam bidang Economics dari University of Wollongong, NSW Australia; S2 (MSc.) tahun 1983 dalam bidang Agricultural Development Economics dari Australian National University (ANU), Canberra Australia dan S1 (SE) tahun 1974 dari Fakultas Ekonomi Universitas Gajah Mada.