

Kebijakan Swasembada Beras: Keinginan Besar yang Kehilangan Fokus

Rice Self-sufficiency Policy: Big Desire but Losing Focus

M. Husein Sawit

*Forum Komunikasi Profesor Riset (FKPR), Badan Litbang Pertanian
Jl. Pajajaran Kav.E. 59, Bogor*

Email: mhsawit@yahoo.com

Diterima : 3 Mei 2013

Revisi : 18 Juni 2013

Disetujui : 25 Juni 2013

ABSTRAK

Tantangan swasembada beras semakin tinggi dan risikonya besar. Hal ini disebabkan antara lain oleh buruknya infrastruktur irigasi dan tampungan air, kerusakan aliran sungai dan deforestasi meluas, konversi lahan sawah, serta perubahan iklim. Kebijakan beras belum fokus. Tujuan makalah ini adalah menelaah implementasi kebijakan beras periode 2010-2012. Hasilnya disimpulkan dan disarankan sebagai berikut: (i) subsidi input terus ditingkatkan namun tidak berpengaruh signifikan terhadap peningkatan produktivitas dan sustainabilitas pertumbuhan produksi padi. Irigasi dan kualitas tampungan air banyak yang rusak, lahan kritis mencapai 68 DAS (Daerah Aliran Sungai). Alokasikan APBN yang lebih besar untuk mengatasinya, termasuk deforestasi; (ii) Konversi lahan sulit dibendung, UU 41/2009 belum efektif. Pemda cenderung ingin mengkonversikan lahan sawah. Segera tetapkan moratorium konversi lahan sawah; (iii) Kebijakan menaikkan insentif harga di atas HPP (Harga Pembelian Pemerintah) pada musim gadu telah memicu kenaikan harga beras dan target pengadaan beras BULOG tetap tidak terpenuhi. Pemerintah dianjurkan jangan mengulang kebijakan *ad hoc* tersebut; (iv) Program GP3K belum mampu meningkatkan produksi dan pengadaan beras BULOG. BUMN sebaiknya fokus untuk memperkuat industri hilir pada sub-sektor pangan.

Kata kunci: kebijakan beras, swasembada beras, konversi lahan sawah, infrastruktur

ABSTRACT

Challenges to maintain rice self-sufficiency and the risks are getting higher. This is due to among others: poor irrigation infrastructure, water reserve, up-streams damage, deforestation, conversion of sawah land, as well as difficult climate change. Government policies designed have not properly focused. This paper is aimed to examine the implementation of rice policy during 2010-2012. This research suggests as follows: (i) despite continuous upgrade on input subsidies, however it did not affect significantly to the increased rice productivity and the sustainability of the growth. Furthermore, many of the irrigation and water reserve are damaged, critical land reaching to 68 river basins. Therefore, it is recommended to allocate a larger state budget to address these matters, including deforestation; (ii) land conversions are difficult to avoid. Local governments tend to convert paddy fields. To prevent this, it is recommended to immediately set moratorium on conversion of sawah; (iii) the policy in providing price incentives set above the HPP (government procurement price) level on dry season has kept rice prices to rise and BULOG remained incapable of meeting its domestic rice procurement target. The Government recommended do not replicate the ad hoc policies; (iv) GP3K program is not effective to increase rice production and the BULOG procurement. Ministry of State Owned Enterprises should have to play role in enhancing the down-stream food industry.

Keywords: rice policy, rice self-sufficiency, paddy fields conversion, infrastructure

I. PENDAHULUAN

Pemerintahan SBY, seperti halnya pemerintahan sebelumnya, menargetkan pencapaian dan mempertahankan swasembada beras, sebagai salah satu strategi untuk memperkuat ketahanan pangan. Akhir-akhir ini, risiko mempertahankan swasembada pangan umumnya, beras khususnya, semakin tinggi. Pertumbuhan produksi padi semakin kurang stabil, tidak hanya karena infrastruktur irigasi dan tampungan air yang buruk, tetapi juga konversi lahan sawah yang sangat pesat, ditambah dengan perubahan iklim.

Dalam kerangka itu, pemerintah menyusun kebijakan perberasan yang tertuang dalam berbagai Inpres dan Keppres. Kebijakan perberasan berserakan pada kewenangan masing-masing Kementerian/Lembaga (K/L), termasuk pemda, baik propinsi maupun kabupaten/kota. Presiden menginstruksikan sejumlah menteri, kepala lembaga dan pemerintah daerah, untuk mengeksekusi kebijakan beras tersebut. Menteri Koordinator Perekonomian ditunjuk presiden sebagai koordinatornya. Dalam rangka itu, Kantor Kemenko Perekonomian secara teratur (setiap tahun minimal 2 kali) melaksanakan *workshop* lintas K/L untuk memonitor dan mengevaluasi pelaksanaan kebijakan perberasan.

Pada 2012, Kemenko Bidang Perekonomian telah mengadakan 2 kali *workshop*, masing-masing di Semarang (Juni) dan Bandung (Desember). Salah satu maksud pertemuan tersebut adalah mengevaluasi hambatan pencapaian target produksi beras nasional, seperti yang diamanatkan presiden dalam berbagai Inpres dan Keppres. Dalam Inpres 5/2011, diinstruksikan agar para pimpinan K/L dapat mengamankan produksi beras/gabah nasional, mengantisipasi dan merespons secara cepat dalam menghadapi iklim ekstrim. Inpres 3/2012 bertujuan untuk stabilisasi ekonomi nasional, melindungi tingkat pendapatan petani, stabilisasi harga beras, pengamanan Cadangan Beras Pemerintah (CBP), dan penyaluran beras pemerintah.

Sejak 2011, kebijakan beras telah terpilah-pilah, tersebar dalam beberapa Inpres yaitu Inpres no.5/2011, Inpres no.8/2011, disamping masih berlakunya Inpres no.7/2009. Pada

waktu yang sama, ditetapkan pula Perpres no.14/2011 tentang Bantuan Langsung Benih Unggul dan Pupuk; dan Perpres no.15/2011 tentang Penetapan Pupuk Bersubsidi sebagai Barang Pengawasan. Mulai akhir Februari 2012, pemerintah mengeluarkan Inpres no.3/2012 tentang Pengadaan dan Penyaluran Beras menggantikan Inpres no.8/2011 dan Inpres no.7/2009.

Makalah ini bertujuan untuk menelaah dan menganalisis implementasi kebijakan beras dalam upaya mencapai / mempertahankan swasembada beras periode 2010-2012¹. Alasannya adalah pertumbuhan produksi padi tidak stabil dibandingkan 3 tahun sebelumnya serta impor beras melonjak tinggi. Pada 2011, impor beras mencapai sekitar 2,4 juta ton dan pertumbuhan produksi padi negatif (-1,07 %) sehingga *carry over stock* rendah. Pada 2012 pengadaan beras dalam negeri BULOG mencapai jumlah tertinggi (3,65 juta ton) dan diikuti oleh impor beras juga tinggi (sekitar 1,39 juta ton).

II. SWASEMBADA BERAS DAN KETAHANAN PANGAN

Banyak lembaga internasional yang para ahlinya didominasi ekonom neoliberal mengeritik pemerintah Indonesia, karena Indonesia menempuh strategi swasembada untuk mencapai ketahanan pangan (World Bank 2007, OECD 2012). Mereka berpendapat bahwa swasembada beras belum menjamin terwujudnya ketahanan pangan pada tingkat rumah tangga, contoh klasiknya adalah India, negara berpenduduk banyak, mampu berswasembada dan merupakan negara net eksportir pangan, antara lain beras. Akan tetapi di sisi lain banyak penduduk India kelaparan dan tidak mampu mengakses pangan. Warr (2011) mengakui swasembada beras bukanlah ide yang jelek, akan tetapi karena ada kebijakan menutup impor beras, maka terjadilah konflik dalam pencapaian ketahanan pangan, khususnya beras. World Bank (2010) menambahkan bahwa konsumen di Indonesia menanggung biaya tambahan sekitar USD 3,8 milyar akibat pembatasan impor beras untuk mempertahankan swasembada beras periode

1 Kebijakan beras periode 2007-2010 telah ditelaah oleh Sawit dan Halid (2010).

2000 - 2005.

Banyak negara berkembang atau sejumlah negara maju mengambil keputusan politik terkait dengan swasembada beras, misalnya Filipina, Sri Lanka, Jepang, Korea Selatan. Kebijakan itu dianalisa oleh Davidson (2013), pakar politik dari *Australian National University*, yang mengatakan bahwa pemerintah yang berkuasa ingin memperjuangkan nasionalisme ekonomi, salah satu diantaranya adalah swasembada beras. Paham nasionalisme ekonomi tersebut didukung oleh para ekonom nasionalis yang tidak membenturkan swasembada dengan ketahanan pangan. Swasembada pangan adalah salah satu instrumen penting untuk memperkuat ketahanan pangan (nasional) dan stabilitas harga, walau diakui tidak menjamin terpenuhi ketahanan pangan pada tingkat rumah tangga. Namun hal itu akan lebih mudah dikoreksi dengan berbagai kebijakan, diantaranya dengan “membuka” akses pangan yang pro kelompok miskin.

Para ekonom nasionalis memandang swasembada pangan dalam perspektif yang lebih luas, bukan sekedar percaya dan tidak percaya terhadap pasar pangan internasional yang harganya relatif murah. Produksi pangan dalam negeri tidak hanya sebagai penghasil pangan/serat, tetapi juga menghasilkan *non-food services* seperti penggerak ekonomi desa, memperbaiki lingkungan hidup, mengerem laju urbanisasi. Jasa publik tersebut tidak dapat dihasilkan oleh mekanisme pasar. Oleh karena itu, pangan impor, khususnya beras tidak mampu mensubstitusi secara sempurna terhadap pangan produksi dalam negeri (Lee 2001, Ohga 1999).

Produksi pangan dalam negeri melibatkan banyak produsen dan konsumen karena tidak mudah membiarkan petani berjuang sendiri tanpa insentif yang layak. Para ahli itu juga berpendapat bahwa produksi pangan dalam negeri berperan sebagai tindakan perlindungan (*hedging*) dalam mengatasi kekurangan pasokan dan meredam kenaikan harga pangan di pasar dunia. Strategi ini dapat memperkecil biaya dan risiko terhadap ketahanan pangan dalam negeri itu sendiri (Lee 2001, Ohga 1999).

Strategi swasembada beras kembali dianut oleh sejumlah negara berkembang sejak krisis harga pangan di pasar internasional,

khususnya harga beras periode 2007 - 2008. Peran cadangan pangan publik semakin penting dalam upaya mengatasi instabilitas harga pangan dan risiko impor pangan yang tinggi (IFAD 2009, IFPRI 2008, FAO 2009). Para ahli badan pangan dunia tersebut memperkirakan pada masa mendatang akan lebih sering terjadi instabilitas harga pangan, karena pemanasan global dan perubahan kebijakan pangan untuk bio-energi di sejumlah negara maju.

Dalam kaitan dengan hal tersebut di atas, maka pemerintah, siapapun yang berkuasa di Indonesia, hampir tidak mungkin mengabaikan kesejahteraan petani pangan, khususnya petani padi yang umumnya adalah petani berlahan sempit dan miskin. BPS (2009) melaporkan bahwa jumlah rumah tangga usaha tani (RTUT) padi mencapai sekitar 15 juta rumah tangga yang tersebar di berbagai wilayah Indonesia². Hampir 60 persen RTUT tersebut berada di Pulau Jawa dan 20 persen di Sumatera. Oleh karena itu, pemerintah yang didukung kuat oleh parlemen sangat berkepentingan untuk melindungi dan mensejahterakan mereka melalui berbagai kemudahan, subsidi dan membangun/ memperbaiki infrastruktur. Namun keberadaan usahatani padi semakin tergusur oleh konversi lahan sawah ke sarana/pra sarana pembangunan fisik seperti perumahan, industri, dan jalan di Pulau Jawa, ke sub-sektor perkebunan di Pulau Sumatera dan Kalimantan.

III. SOROTAN ATAS KEBIJAKAN PERBERASAN

1.1. Pengadaan dan Harga Pembelian Pemerintah (HPP)

Pada 2010, pertumbuhan produksi padi rendah (hanya 3,22 persen) apabila dibandingkan dengan 3 tahun sebelumnya. Pengadaan dalam negeri BULOG hanya 1,9 juta ton, jauh di bawah target 3,5 juta ton. Walaupun BULOG mengimpor 468 ribu ton, tetapi stok akhir tahun BULOG hanya 760 ribu ton; stok akhir yang sangat rendah, yang seharusnya berjumlah sekitar 1,2 juta ton, sehingga para pelaku usaha “lebih berani” berspekulasi di pasar beras/gabah. Harga beras dalam negeri naik dan mulai tidak stabil sejak bulan Agustus.

² Bandingkan jumlah RTUT jagung (6,7 juta), kedelai (1,2 juta) dan tebu (200 ribu).

Kondisi seperti ini jarang terjadi pada periode sebelumnya. Pemerintah pun panik, impor diizinkan namun keputusan terlambat, baru terealisasi akhir Nopember, karena hambatan politik.

Tahun berikutnya 2011, kepanikan pemerintah berlanjut. Kenaikan dan instabilitas harga beras berlangsung lebih awal lagi sejak

kembali mengendur (Tabel 1). Pada tahap III, insentif beras dinaikkan antara Rp 200 - 250/kg, pengadaan bertambah 1.200 ton per hari selama 1 minggu. Setelah itu, pengadaan beras harian merosot lagi. Pada tahap V, tambahan HPP cukup tinggi yaitu Rp 400 - 500/kg, dan hanya diberlakukan pada wilayah potensial penambahan pengadaan seperti Aceh dan Sulsel. Kenaikan pengadaan beras 4.200 ton

Tabel 1. Tambahan HPP dan Pengaruhnya Terhadap Peningkatan Pengadaan BULOG, 2011

Uraian	Harga Beras (Rp/kg)	Rataan peningkatan pengadaan per hari dan durasi waktu
Tambahan HPP Tahap I	200-450	Meningkat 4.500 Ton/hari dalam 4 minggu
Tambahan HPP Tahap II	140-200	Meningkat 1.600 Ton/hari dalam 1 minggu
Tambahan HPP Tahap III	200-250	Meningkat 1.200 Ton/hari dalam 1 minggu
Tambahan HPP Tahap IV	140-450	Meningkat 1.900 Ton/hari dalam 4 minggu
Tambahan HPP Tahap V	400-500	Meningkat 4.200 Ton/hari dalam 7 minggu
Total harga	6.000-6.600	
%Kenaikan di atas HPP	19%-30%	

Keterangan: HPP beras (Rp 5.060) dan GKG (Rp 3.345/kg)

Sumber: Laporan BULOG pada Rakor Ketersediaan Pangan di Kemenko Perekonomian, 29 Nopember 2011

Maret-Juni, padahal pada bulan-bulan itu masih berlangsung panen raya, Juni memasuki awal panen musim kemarau pertama. Lazimnya, harga beras naik dan tidak stabil pada puncak paceklik Nopember-Januari. Pada waktu itu, BULOG mengalami kesulitan memupuk pengadaan dalam negeri. Dalam situasi harga gabah/beras terus naik, pemerintah tetap tidak mengoreksi tingkat HPP (Rp 5.060) yang berlaku sejak 1 Januari 2010. Baru April 2011, pemerintah meresponsnya dengan mengeluarkan Inpres 8/2011 tentang Pengamanan Cadangan Beras dan Menghadapi Iklim Ekstrim. BULOG diperbolehkan membeli beras dalam negeri di atas ketetapan HPP.

Berlandaskan Inpres tersebut, BULOG menaikkan insentif harga di atas HPP secara bertahap menurut waktu dan tempat, yaitu sebanyak 5 kali dalam periode April - Oktober 2011. Dampak kenaikan insentif harga tersebut terhadap tambahan pengadaan beras dalam negeri ternyata tidak signifikan. Tambahan pengadaan beras/gabah hanya bertahan dalam jangka waktu 1 - 7 minggu; setelah itu, pengadaan

per hari berlangsung selama 7 minggu; setelah itu, pengadaan kembali menurun. Dalam kondisi itu terdapat tenggang waktu bagi pasar gabah/beras untuk meresponsnya, sehingga harga beras/gabah di pasar turut naik, lebih tinggi dari ketetapan HPP ditambah dengan insentif harga.

Pada panen padi dalam musim kemarau (MK) I dan II, para pelaku usaha, terutama pengusaha penggilingan padi lebih banyak membeli gabah dan menguasai stok gabah/beras dibandingkan dengan periode panen musim hujan (MH). Alasannya adalah: (i) kualitas gabah jauh lebih baik dan berpengaruh positif terhadap kualitas beras, dan rendemen giling lebih tinggi, sehingga diperoleh jumlah beras yang lebih banyak per unit gabah; (ii) ekspektasi pelaku usaha terhadap kenaikan harga beras dalam musim paceklik, periode Nopember - Januari, termasuk kenaikan HPP di awal tahun; dan (iii) waktu penyimpanan stok lebih singkat, sehingga mengurangi ongkos, khususnya beban bunga bank. Oleh karena itu, kejar-kejaran pemupukan pengadaan BULOG dan pemupukan stok oleh para pelaku usaha

Tabel 2. Pengadaan DN dan Produksi Gabah dan Pertumbuhannya: 2007 - 2012

Tahun	Produksi Gabah (Ton)	Pertumbuhan Produksi (%)	Pengadaan DN (Ton setara beras)
2007	57.157.435	4,96	1.765.987
2008	60.325.925	5,54	3.205.952
2009	64.398.890	6,75	3.624.777
2010	66.469.394	3,22	1.896.252
2011	65.756.904	(1,07)	1.730.153
2012	69.045.141	5,02	3.645.054

Korelasi Pengadaan Dalam Negeri dalam periode 1995-2012:

- Total produksi 0,59
- Pertumbuhan produksi 0,55

Sumber: BULOG dan BPS, ASEM untuk produksi 2012

telah mendorong kenaikan harga gabah/beras yang lebih tinggi. Kebijakan meningkatkan pengadaan BULOG dengan menaikkan harga beras 19 – 30 persen di atas HPP pada waktu menjelang/ panen dalam musim kemarau³ yang produksi gabah semakin berkurang dan permintaannya tinggi telah menambah kekalutan di pasar gabah/beras, sehingga harga beras di dalam negeri terdorong naik.

Akhirnya BULOG hanya mampu memupuk pengadaan dalam negeri sebesar 1,7 juta ton pada 2011, separo dari jumlah yang ditargetkan. BULOG sebagai perusahaan terbesar dalam industri beras menjadi acuan dalam tindakannya. Kalau BULOG membeli beras dalam jumlah banyak dengan penetapan harga yang lebih tinggi pada waktu di luar musim panen raya, maka aktivitas BULOG itu telah memicu kenaikan harga beras/gabah di pasar.

Harga beras dalam negeri relatif stabil namun tetap tinggi pada 2012. Gejolak harga hanya terjadi pada Desember. Kondisi ini dinilai normal, karena pada saat itu adalah puncak musim paceklik⁴. Produksi gabah 2012

³ Belaid ini mirip yang pernah dilakukan oleh pemerintah pada akhir 2006 dan awal 2007 yaitu mendorong BULOG untuk meningkatkan pengadaan dalam negeri dalam puncak paceklik pada Desember 2006 dan Januari 2007. Pada waktu itu, pelaku usaha melihat respons pemerintah itu sebagai kebijakan panik karena pengadaan BULOG yang rendah dan impor beras sangat dihindari.

⁴ Berbeda dengan tahun 2010 dan 2011, harga

diramalkan naik 5,02 persen (ASEM). BULOG mampu mencapai target pengadaan dalam negeri sekitar 3,65 juta ton, sedikit melampaui jumlah pengadaan dalam negeri tertinggi yang pernah dicapai BULOG pada 2009⁵ (Tabel 2). Jumlah pengadaan dalam negeri berkorelasi positif dengan produksi gabah dan pertumbuhan produksi, masing-masing sebesar 0,59 dan 0,55.

Melihat pengadaan gabah/beras yang sangat tinggi pada 2012, dalam situasi pertumbuhan produksi padi pada 2011 negatif (-) 1,07 persen, dan rendah (hanya 3,22 persen) pada 2010, *carry over* stok yang dikuasai masyarakat juga diperkirakan rendah. Hal ini didukung pula oleh harga gabah/beras yang tidak turun secara berarti pada puncak musim panen raya 2012, serta volume OP yang juga tinggi. Oleh karena itu, pengadaan beras yang tinggi pada 2012 perlu dianalisa secara berhati-hati. Banyak kemungkinannya, dua diantaranya adalah:

Pertama, banyaknya beras impor ilegal yang masuk melalui Selat Malaka dan perbatasan Kalimantan dengan Malaysia, seperti yang disinyalir oleh berbagai pihak. Pada periode Juni - September, Kantor Bea Cukai menggagalkan penyelundupan beras di Riau dan Banda Aceh, sayang jumlah beras

beras mulai tidak stabil dan terus naik tinggi sejak bulan April/Agustus. Pada waktu itu, BULOG sulit memenuhi target pengadaan dalam negeri, impor meningkat mencapai 2,8 juta ton. Produksi gabah pada 2011 menurun sebesar -1,07 persen.

⁵ Pada waktu itu, produksi gabah dalam 3 tahun berturut-turut tumbuh tinggi, rata-rata 5,8 persen/tahun dalam periode 2007-2009.

Tabel 3. Harga Beras dalam dan Luar Negeri Bulanan Periode Januari 2012-Januari 2013

	Grosir PIBC): IR III	Thai25%	Viet25%
Rata2 Harga Bulanan(Harga (FOB USD/Ton)		561	395
Perubahan Harga Beras bulanan (%)	0,65	(0,04)	(1,55)
Rata-rata Harga Beras PIBC dan Impor CIF (Rp/Kg)	7.090	5.521	3.943

selundupan itu tidak terungkap. Sejumlah LSM⁶ mengajukan protes di kantor Kemendag tentang penyelundupan beras. Kalau beras impor ilegal banyak, maka beras di Jawa tidak deras mengalir seperti biasanya ke wilayah-wilayah defisit beras di Kalimantan dan Sumatera, karena pasar di sana sebagian telah diisi oleh beras impor yang harganya jauh lebih murah. Akibatnya, harga beras di Jawa sebagai wilayah produsen menjadi tertekan rendah, sehingga BULOG mampu menambah pengadaannya pada tingkat HPP Rp 6.600/kg, terutama pada musim panen raya, yang mencapai 2,3 juta ton.

Kemungkinan kedua adalah pemerintah menaikkan HPP yang terlalu tinggi, yaitu harga beras naik 30 persen di atas HPP Inpres sebelumnya. Itu adalah kenaikan HPP tertinggi selama 10 tahun terakhir. Pada tahun 2006, HPP pernah naik 27 persen (menjadi Rp 3.550/kg), karena HPP beras tidak naik selama dua tahun sebelumnya. Penetapan HPP Rp 6.600/kg beras (Inpres 3/2012) adalah angka tertinggi atas insentif kenaikan HPP yang diberikan pada periode April - Oktober 2011

Dengan HPP tinggi, BULOG dapat merebut lebih banyak gabah/beras di pasar, sehingga meningkatkan volume pengadaan dalam negeri, khususnya dalam musim puncak panen raya Februari-Mei. Akan tetapi, sekali HPP ditetapkan tinggi, akan menjadi acuan harga beras di pasar, tidak hanya untuk beras kualitas medium, tetapi juga harga beras kualitas premium dan super. Oleh karena itu, HPP dapat menjadi salah satu faktor pendorong kenaikan harga beras dan harga beras tinggi. Karena itu harga beras dalam negeri terus meningkat, jauh di atas harga beras di pasar dunia. Harga ekspor di negara Thailand dan Vietnam, dua negara eksportir beras terbesar dan paling dominan mensuplai beras ke Indonesia, dibandingkan dengan harga beras tingkat grosir PIBC (Pasar Induk Beras 6 Pada 9 September 2012, ARKP (Aliansi Rakyat Peduli Ketahanan Pangan) protes terhadap impor beras ilegal yang masuk melalui Riau (Republika.co.id). Pada 9 Oktober, Bea Cukai Aceh menggagalkan penyelundupan beras ketan dan gula.

Cipinang) Jakarta, pada periode Januari 2012 - Januari 2013, terungkap bahwa harga beras dalam negeri tinggi dan cenderung terus naik (0,65 persen/bulan), berbalikan dengan harga beras di pasar dunia yang terus turun, -0,04 persen/bulan (Thai 25 persen) dan -1,55 persen/bulan (Viet 25 persen), lihat Tabel 3. Rata-rata harga beras CIF Thai 25 persen (Rp 5.521/kg) dan Viet 25 persen (Rp 3.943/kg), sedangkan harga beras grosir IR III di PIBC Jakarta telah mencapai Rp 7.090/kg atau harga beras impor CIF jauh lebih rendah dari HPP (Rp 6.600/kg).

1.2. CBP dan OP (Operasi Pasar)

Mulai 2005, pemerintah menguasai cadangan beras publik, disamping stok BULOG sebagai Perum. Tujuan publik CBP adalah menstabilisasi harga melalui OP dan memberi bantuan pangan pada saat emergensi. Disamping itu, cadangan publik itu digunakan juga untuk mengisi *ASEAN Emergency Rice Reserve* (AERR) serta bantuan pangan internasional, khususnya untuk negara sahabat yang mengalami bencana alam. Akhir - akhir ini, pemerintah menghendaki agar stok beras yang dikuasai BULOG minimal 2 juta ton atau 5 – 6 persen dari total konsumsi nasional, seperti yang diputuskan dalam Rakor Pangan pada 4 September 2012. Pemerintah menganggap, dengan stok sebesar itu Indonesia lebih aman dalam menghadapi instabilitas produksi dan harga internasional, serta mampu meredam spekulasi harga beras di dalam negeri. Sebagian stok beras BULOG tersebut adalah CBP.

Besaran CBP sejak 2005 yang diterapkan hingga sekarang bervariasi. Pada awalnya, pemerintah mengalokasikan dana APBN setara 350 ribu ton beras dengan kualitas medium (Tabel 4). Rencananya, dana APBN akan ditambah setiap tahun, sehingga pada 2008 diharapkan jumlah CBP telah mencapai 1 juta ton. Ternyata, stok awal tahun CBP tetap dipertahankan sekitar 500 ribu ton, tidak mencapai seperti yang direncanakan, karena pemerintah lebih

Tabel 4. CBP: Stok Awal, Tambahan Stok, Pemanfaatannya dan Stok Akhir: 2005 - 2012 (Beras Kualitas Medium dalam Ton)

Uraian	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Stok Awal		338.764	337.261	177.464	348.730	514.649	460.357	364.482
Tambahan CBP	350.000	92.398	255.682	204.082	181.818	0	0	tad
Pemanfaatan CBP:								
• Bantuan Darurat/Bencal	11.236	34.122	19.041	8.636	15.899	14.864	6.424	13.322
• Pengendalian Harga Beras (OPM)	0	59.779	318.702	0	0	39.428	221.790	200.421
• OPK - CBP RASKIN	0	0	77.736	24.180	0	0	0	0
Total Pemanfaatan	11.236	93.901	415.479	32.816	15.899	54.292	228.214	213.743
• % Pemanfaatan thdp Stok Awal	3,2	27,7	123,2	18,5	4,6	10,5	20,8	58,6
• % OP thd Total Pemanfaatan	0	63,7	76,7	0,0	0,0	72,6	97,2	93,8
Stok Akhir	338.764	337.261	177.464	348.730	514.649	460.357	364.482	tad

Keterangan : CBP dimulai tahun 2005 dengan besaran 350 ribu ton. Pada 2007-8, CPB disalurkan ke Pasar Murni dan RTS program RASKIN yang disebut Operasi Pasar Khusus (OPK)

Sumber: BULOG

mengandalkan program Raskin untuk keperluan stabilisasi harga beras.

Penggunaan CBP terbesar mencapai 435 ribu ton pada 2007, dan dominan digunakan untuk operasi pasar (OP) guna menstabilkan harga beras. Pada waktu itu, harga beras sangat tidak stabil, dan stok awal tahun BULOG sangat rendah. Pada umumnya, pemanfaatan CBP terbanyak diarahkan untuk keperluan stabilisasi harga. Dalam 2 tahun terakhir, OP mencapai masing-masing 222 ribu ton atau 97 persen dari total penggunaan CBP (2011), dan 200 ribu ton atau 94 persen dari total penggunaan (2012).

Pada umumnya, efektivitas OP masih rendah, karena beras CBP hanya berkualitas medium, sama dengan kualitas beras untuk program Raskin. Pada umumnya beras kualitas super/premium lebih mendominasi perdagangan, dan ditaksir berjumlah sekitar 70 persen di 66 kota yang dipakai oleh BPS dalam menghitung IHK atau inflasi. Beras kualitas medium

lebih rendah perannya dalam timbangan inflasi. Oleh karena itu, walaupun volume CBP besar, hal ini tidak akan efektif dalam meredam instabilitas harga atau mengendalikan inflasi (Sawit 2012).

Para pelaku pasar tidak terlalu "segar" terhadap CBP dengan kualitas medium, spekulasi di pasar beras tetap akan muncul terutama untuk kualitas premium/super. Kalau instabilitas harga kualitas premium/super terjadi, hal ini akan menyeret harga beras kualitas medium menjadi tidak stabil. Disamping itu, CBP kualitas medium lebih mahal dalam perawatan, serta sulit dalam pelepasan stok kalau stok CBP berlebih, karena pasarnya terbatas, termasuk untuk bantuan pangan ke negara sahabat atau ekspor komersial. Sudah saatnya pemerintah menguasai CBP untuk beras kualitas premium atau super yang berasal dari produksi dalam negeri, agar OP lebih efektif dan penyalurannya lebih luas.

Konversi Lahan, Infrastruktur Irigasi/ Tampung Air dan Subsidi Input

Pada pertemuan *workshop* evaluasi tentang kebijakan beras yang diselenggarakan Kemenko Bidang Perekonomian selama 3 tahun terakhir, selalu terungkap bahwa peningkatan produksi gabah dan swasembada beras terbentur pada 2 masalah utama, yaitu (i) konversi lahan sawah yang sangat pesat, dan berbagai peraturan perundangan yang belum efektif untuk mencegahnya; dan (ii) kelebihan dan kekurangan air yang belum mampu dikelola dengan baik, sebagai akibat kualitas jaringan irigasi dan waduk yang terus merosot. Oleh karena itu, sumber pertumbuhan produksi padi lebih banyak berasal dari pertumbuhan luas panen daripada produktivitas. Berikut akan dibahas 3 hal yaitu konversi lahan, infrastruktur irigasi/tampung air dan subsidi pemerintah.

3.3.1 Konversi lahan

Laju dan luas konversi lahan sawah ke non-sawah cukup mencemaskan. Sumaryanto (2008) memperkirakan rata-rata konversi lahan sawah dengan data yang disepakati seluas 110 ribu ha per tahun, sebagian diantaranya adalah sawah irigasi teknis dan semi teknis. Konversi lahan di Pulau Jawa sebagian besar (81 persen)

Rachmat dan Muslim (2012) melaporkan bahwa konversi lahan berlangsung pesat mulai periode 1999 – 2002 (Tabel 5), mungkin juga hingga sekarang. Neraca lahan sawah dalam periode tersebut menjadi negatif (-422 ribu ha). Pada periode 1981 - 1999, terjadi konversi lahan sawah namun diimbangi dengan penambahan lahan sawah baru yang lebih luas, sehingga total areal sawah secara nasional tetap bertambah. Pada periode itu, konversi lahan di pulau Jawa mencapai 1 juta ha; dipihak lain, lahan sawah bertambah sekitar 0,5 juta ha, dan di luar Jawa lahan sawah bertambah mencapai 2,7 juta ha (Tabel 5). Perlu diperhatikan bahwa walaupun terjadi penambahan luas sawah di luar Jawa, namun belum sebanding dengan lahan sawah yang dikonversi di Jawa.

Pada umumnya, lahan sawah di Jawa paling subur dengan intensitas tanam mencapai 3; sebaliknya, lahan sawah di luar Jawa tidak memiliki kualitas sebaik di Jawa. Pemerintah merancang UU 41/2009 tentang PLP2B (Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan) yang bertujuan untuk melindungi lahan pertanian pangan, menjamin ketersediaan lahan pertanian pangan berkelanjutan. Hasil penelitian Rachmat dan Muslim (2012) melaporkan bahwa sejak UU

Tabel 5. Konversi dan Penambahan Lahan Sawah dalam Dua Periode: 1981 - 1999 dan 1999 - 2002 (000 Ha)

Periode	Wilayah	Konversi Lahan Sawah	Penambahan Lahan Sawah	Neraca
1981-1999	Jawa	1.002	518	-484
	Luar Jawa	625	2.703	2.077
	Indonesia	1.628	3.221	1.594
1999-2002	Jawa	167	18	-149
	Luar Jawa	396	121	-274
	Indonesia	563	139	-422

Sumber : Ditjen Pengelolaan Lahan dan Air, Kementan 2010, atas dasar data BPS, seperti yang dikutip oleh Rachmat dan Muslim (2012)

dialihkan untuk areal perumahan dan industri/ perkantoran, sedangkan di luar Pulau Jawa konversi lahan sawah dominan diarahkan untuk perluasan areal perkebunan (49 persen) disamping untuk perumahan (16 persen).

tersebut ditetapkan pada 2009, ternyata belum efektif dalam mengerem laju konversi lahan. Kondisi demikian disebabkan oleh 2 penyebab (Rachmat dan Muslim 2012), yaitu: (i) belum tersusun 4 (empat) PP (Peraturan Pemerintah)

dan Permentan; dan (ii) Belum tersusunnya Perda Tata Ruang Propinsi dan tata Ruang Kabupaten/Kota yang di dalamnya berisi arahan tentang kawasan budidaya pertanian dan luas lahan pertanian yang terlindungi.

Sebagian Perda tata ruang (TTR) Propinsi telah selesai, sebagian masih berupa konsep sehingga masih perlu pembahasan.

untuk menjamin ketersediaan lahan pertanian pangan yang berkelanjutan.

Rachmat dan Muslim (2012) melaporkan bahwa pemkab/pemkot cenderung mengkonversi lahan sawah untuk kepentingan pembangunan fisik di wilayahnya. Hal ini terlihat dari data RTRW (Rencana Tata Ruang dan Wilayah), mereka ingin menggunakan lahan

Tabel 6. Rencana Alih Fungsi Lahan Sawah menurut RTRW Kabupaten/Kota Dirinci Menurut Pulau

Pulau	Sawah (000 Ha)			Rencana Alih Fungsi		
	Irigasi	Non-Irigasi	Total	Luas (000Ha)	% thd Sawah	% thd sawah Irigasi
Sumatera	1.622	415	2.037	710	35	44
Jawa Bali	3.391	542	3.933	1.670	42	49
Kalimantan	878	375	1.253	58	5	7
Sulawesi	858	124	982	414	42	48
NTT-Maluku	499	67	566	180	32	36
Papua	66	65	131	66	51	100
Indonesia	7.315	1.588	8.903	3.099	35	42

Sumber : Ditjen Pengelolaan Lahan dan Air, Kementan 2010, atas dasar data BPN (Badan Pertanahan Nasional), seperti yang dikutip oleh Rachmat dan Muslim (2012)

Tabel 7. Kondisi Prasarana Irigasi Menurut Kewenangannya, 2010

Tingkat Kewenangan	Luas (juta Ha)	Kondisi Baik*)
Pem Pusat	2,3	54% (1,2 juta ha)
Pem Propinsi	1,4	39% (0,5 juta ha)
Pem Kab/Kota	3,5	48% (1,7 juta ha)
Total	7,2	47% (3,4 juta ha)

Keterangan: *) sisanya adalah rusak (ringan, sedang dan berat). Total irigasi rusak mencapai 3,8 juta ha (53 persen)

Sumber: Rapid Assesment Audit Teknis Irigasi 2010, seperti yang dikutip oleh PSP Kementan.

Diharapkan semua Perda TTR selesai akhir 2012. Rachmat dan Muslim (2012) mensinyalir bahwa keterlambatan penyelesaian Perda TTR berkaitan dengan konflik kepentingan, baik dalam sektor/sub sektor dalam satu wilayah maupun antar wilayah. Oleh karena itu, ketersediaan lahan pertanian pangan mendatang sangat bergantung pada kebijakan daerah dalam menetapkan lahan berkelanjutan yang tertuang nyata dalam Perda TTR tingkat Propinsi dan Kabupaten/Kota. Kalau itu tidak terlaksana, maka akan membuat ketidakpastian

sawah 3,09 juta ha (42 persen lahan irigasi, atau 35 persen dari total sawah di tanah air) untuk keperluan pembangunan fisik di wilayahnya (Tabel 6). Dari rencana ini terungkap bahwa pemkab/pemkot di Pulau Jawa adalah yang paling dominan merencanakan alih fungsi sawah (1,7 juta ha atau 49 persen sawah irigasi). Rencana alih fungsi lahan sawah yang terluas berikutnya adalah Sumatera (710 ribu ha) dan Sulawesi (414 ribu ha). Rencana konversi lahan di Papua hanya 66 ribu ha, tetapi seluruhnya adalah sawah irigasi.

Dalam Perda RTRW pemerintah kota tidak mengalokasikan lahan pertanian yang dilindungi untuk lahan pangan berkelanjutan. UU 26/2007 tentang Penataan Ruang menyebutkan bahwa kegiatan utama pertanian hanya dilakukan di kawasan pedesaan, sedangkan kawasan kota ditetapkan sebagai kawasan yang kegiatan utamanya bukan pertanian (Rachmat dan Muslim 2012). Berdasar hal ini, khususnya pemkot mempunyai dasar hukum untuk melakukan konversi lahan sawah.

Dari informasi di atas terungkap bahwa persoalan konversi lahan belum dapat dibendung secara tuntas. BPN (Badan Pertanahan Nasional) sebagai lembaga utama yang ditugasi oleh presiden melalui berbagai Inpres tentang perberasan tampaknya belum mampu secara efektif mencegah konversi lahan sawah. Beberapa pemerintah kabupaten/kota turut "mendorong" konversi lahan untuk menambah dana APBD setempat. Pada saat yang sama, kualitas irigasi juga semakin buruk, terutama yang menjadi tanggung jawab pemda seperti yang akan dibahas berikut ini.

1.2.1. Infrastruktur Irigasi dan Tampungan Air

Irigasi, waduk dan embung merupakan infrastruktur utama untuk mengelola dan menyediakan air yang cukup untuk tanaman sehingga berpengaruh terhadap usaha untuk meningkatkan produktivitas dan produksi gabah nasional. Kemen PU (2012) memperkirakan irigasi berkontribusi sekitar 85 persen terhadap produksi padi pada 2009-2010.

Hasil audit teknis irigasi pada 2010 memperlihatkan wajah irigasi di tanah air. Total luas lahan irigasi saat itu adalah 7,2 juta ha, kewenangannya berada dalam 3 tingkatan: pemerintah pusat, propinsi dan kabupaten/kota. Seluas 2,3 juta ha lahan irigasi berada di bawah kewenangan pemerintah pusat, pemerintah propinsi (1,4 juta ha) dan terluas pada kewenangan pemerintah kabupaten/kota (3,5 juta ha), lihat Tabel 7.

Total luas irigasi dengan kondisi baik hanya 47 persen dari total luas sawah irigasi, sisanya adalah irigasi rusak dengan berbagai tingkatan kerusakan (ringan, sedang dan berat). Proporsi irigasi yang berstatus baik (54 persen) berada

di bawah wewenang pemerintah pusat, propinsi (39 persen), dan kabupaten/kota (48 persen). Hanya pada sawah beririgasi baik, peningkatan produktivitas dan sustainabilitas pertumbuhan produksi padi nasional dapat dijaga.

Kemen PU (2012) melaporkan bahwa lahan kritis dan laju deforestasi meningkat. Luas lahan kritis pada 1992 hanya 13,2 juta ha, pada saat sekarang telah mencapai lebih dari 18,5 juta ha. Jumlah DAS (Daerah Aliran Sungai) kritis juga terus bertambah. Pada 1984 hanya 22 DAS yang berstatus kritis. Jumlah tersebut meningkat menjadi 39 DAS pada 1992, dan 68 DAS pada 2012. Kemen PU juga melaporkan bahwa debit sungai terus merosot karena deforestasi. Debit Sungai Bengawan Solo merosot mendekati 30 m³/s, padahal pada tahun sebelum 1985 berada di atas 40 m³/s.

Dalam kaitannya dengan kondisi di atas, banyak teknologi hasil riset, khususnya benih unggul dan program penyuluhan, belum optimal dalam mendorong peningkatan produktivitas padi nasional dan menjaga sustainabilitas peningkatan hasil, karena terkendala oleh infrastruktur irigasi dan tampungan air, serta deforestasi. Akibatnya, pertumbuhan produksi gabah sulit dapat dicapai melebihi 5 persen/tahun, apalagi mempertahankan peningkatan produksi di atas 5 persen/tahun secara berturut-turut dalam kurun waktu 3 - 5 tahun.

1.2.2. Subsidi

Anggaran APBN untuk keperluan subsidi terus membengkak dari tahun ke tahun, tidak hanya subsidi BBM tetapi juga subsidi pupuk, benih, dan subsidi program Raskin. Pada 2012, total subsidi dalam APBN telah mencapai Rp 209 triliun yang pada 2005 hanya Rp 121 triliun, suatu angka subsidi yang besar. Sebagian besar subsidi tersebut (81 persen) dialokasikan untuk subsidi BBM dan listrik. Pada periode yang sama, subsidi program Raskin naik lebih dari 100 persen, demikian juga subsidi input naik dan tinggi. Walaupun anggaran subsidi terus meningkat, akan tetapi belum diprioritaskan untuk memperbaiki infrastruktur irigasi, memecahkan sejumlah hambatan peningkatan produktivitas seperti yang telah disebutkan sebelumnya, termasuk perbaikan kualitas beras dan kehilangan hasil pada tahap pasca panen.

Pemerintah dan DPR memberi perhatian sangat besar terhadap insentif harga (HPP), subsidi harga pupuk dan benih, serta kredit. Besarnya subsidi pupuk, benih dan kredit program terus meningkat sejak 2007. Pada awalnya subsidi ini dimaksudkan sebagai salah satu respon pemerintah atas krisis harga beras di pasar internasional dalam periode 2007 - 2008. Subsidi pupuk dalam APBN sebesar Rp 3 triliun pada 2006, tahun berikutnya naik dua kali lipat menjadi Rp 6,2 triliun, dan mencapai puncaknya Rp 18,8 triliun pada 2011 (Tabel 8). Pada 2012, pemerintah mengoreksi subsidi pupuk, namun subsidiya masih tinggi, yaitu sebesar Rp 16,8 triliun. Subsidi benih dan kredit program terus ditingkatkan, yang pada 2012 masing-masing menjadi Rp 1,8 triliun dan Rp 2,3 triliun. Besaran subsidi untuk pangan memang tidak seberapa apabila disandingkan dengan subsidi BBM dan listrik, yang pada 2012 telah mencapai masing-masing Rp 123,6 triliun dan Rp 45 triliun. Padahal sudah diketahui bahwa subsidi BBM tidak tepat sasaran karena berpihak pada masyarakat kota dan pemilik kendaraan bermotor, serta tidak menggerakkan sektor riil yang mampu mengurangi jumlah orang miskin. Sudah saatnya pemerintah meninjau ulang penggunaan APBN, agar lebih banyak dialihkan untuk pembangunan/perbaikan infrastruktur irigasi dan tampungan air.

1.3. Program Gerakan Peningkatan Produksi Pangan Berbasis Korporasi (GP3K) BUMN

Seperti yang telah dibahas sebelumnya, pada 2011 BULOG mengalami kesulitan memupuk pengadaan beras/gabah dalam negeri. Salah satu penyebabnya adalah produksi gabah tumbuh negatif dan tingkat harga gabah/beras berada jauh di atas HPP. Impor beras melonjak tinggi pada 2011, yaitu mencapai 2,4 juta ton beras dan merupakan angka impor tertinggi sejak tahun 2000. Di pihak lain, pemerintah menargetkan memperbesar stok beras yang harus dikuasai oleh BULOG menjadi 2 juta ton. Ditambah lagi, tengat waktu untuk mencapai surplus produksi beras 10 juta ton semakin dekat yaitu pada 2014.

Respon pemerintah pada saat itu adalah mengerahkan sejumlah BUMN yang terkait dengan pangan untuk meningkatkan

produktivitas lahan melalui perbaikan usahatani. Pemerintah merancang program GP3K, yaitu sebuah program kemitraan antara BUMN dan petani. BUMN yang terlibat antara lain PT Sang Hyang Sri, PT Pertani, PT Pusri Holding, Perum Jasa Tirta I dan II, Perum Perhutani, PT Inhutani, PTPN, dan Perum BULOG. BULOG diharapkan dapat menampung produksi gabah/beras dari program GP3K, sehingga BULOG lebih terjamin dalam memupuk pengadaan beras dalam negeri.

Kementerian BUMN (2011, 2012) menyatakan tentang program GP3K sebagai berikut: "kemitraan untuk meningkatkan hasil panen bahan pangan, baik melalui dukungan pendanaan untuk keperluan modal kerja, penyediaan sarana produksi pertanian (benih unggul, pupuk, dan obat-obatan), serta pengawalan budidaya". Program GP3K BUMN menerapkan 3 inovasi, yaitu: (i) inovasi teknologi dengan menerapkan varietas unggul baru; (ii) inovasi kelembagaan, mencakup sinergi antar BUMN, dan antara petani dengan BUMN; dan (iii) inovasi administrasi, dengan pencatatan nama dan alamat seluruh petani peserta.

Seterusnya, pemerintah mengklaim bahwa program GP3K menggunakan prinsip korporasi, yaitu hitungan bisnis, bukan program *charity*. Sedangkan pola kerja sama dengan petani adalah *yarnen* (bayar panen). Petani dibantu sarana produksi dalam bentuk natura dan *innatura*. Petani akan mengembalikannya setelah panen padi. Realisasi luas panen padi pada program ini untuk 2011 mencapai 530 ribu ha, dan meningkat menjadi 910 ribu ha pada 2012. Diklaim pula bahwa produktivitas padi pada program GP3K naik menjadi antara 6,56 - 7,20 Ton GKG/ha, lebih tinggi dibandingkan produktivitas nasional atau produktivitas padi di Jatim (6,11 Ton) dan Jabar (5,86 Ton).

Program di atas belum memecahkan persoalan inti yang dihadapi oleh industri padi/beras nasional seperti yang telah dibahas sebelumnya. Produktivitas usahatani sulit ditingkatkan secara berkelanjutan karena masalah infrastruktur, seperti irigasi dan waduk banyak yang rusak. Air yang berlimpah belum mampu dikelola dengan baik, sehingga sawah kerap mengalami banjir dan kekeringan. Di sisi lain, pengelolaan DAS juga sangat lemah.

Tambahan lagi, masalah pasca panen masih belum terpecahkan, bahkan sering terabaikan. Penelitian terakhir Swastika (2012) melaporkan bahwa industri beras masih menghadapi persoalan kualitas beras dan kehilangan hasil

waduk dalam kondisi baik.

I. PENUTUP

I.1. Kesimpulan

Tabel 8. Subsidi Pangan dan Pertanian 2005, 2008-2012 (Rp milyar)

Jenis Subsidi	2005	2008	2009	2010	2011	2012
Pupuk	2.527	15.182	17.537	17.500	18.800	16.800
Benih	148	985	1.315	1.300	1.220	1.800
Kredit Program	39	78	1.485	1.080	2.000	2.300
Pangan/Raskin	6.357	12.096	12.987	12.980	15.270	15.600
Total	9.070,5	28.340,7	33.323,9	32.860,0	37.290,0	36.500,0

Sumber : APBN berbagai tahun

masih tinggi, terutama pada tahap panen, perontokan dan pengeringan gabah. Dalam hal ini BUMN seharusnya memfokuskan untuk memecahkan persoalan di hilir dalam industri padi/beras, meningkatkan produktivitas dan kualitas beras. Masalah peningkatan produktivitas gabah dapat diatasi oleh petani, asalkan infrastruktur dasar diperbaiki dan input tersedia secara lokal. BULOG belum memperoleh pengadaan gabah/beras dari program GP3K dalam jumlah yang signifikan pada 2012, karena sebagian besar petani menjual gabah mereka ke pasar, karena harganya lebih menarik daripada HPP.

Program GP3K diperkirakan merupakan respon jangka pendek BUMN, yang sulit bertahan dalam jangka panjang, khususnya kalau pemerintahan berganti setelah Pemilu 2014 atau menteri BUMN berganti. Dalam jangka panjang, seharusnya BUMN diperankan melalui CSR (*corporate social responsibility*) untuk: (i) mengoreksi kebuntuan/under-investment pada berbagai tahapan kegiatan pasca panen, (ii) memperkuat industri hilir, khususnya dalam modernisasi penggilingan padi, pengembangan by product dari padi/beras atau pendalaman industri hilir, bukan ke hulu seperti program GP3K. Di hulu, para petani pada umumnya "sudah kuat" dalam mengelola usahatani, asalkan pupuk dan benih tersedia secara lokal pada harga yang terjangkau, serta irigasi dan

Risiko dalam mencapai/mempertahankan swasembada beras semakin tinggi. Sumber pertumbuhan produksi padi masih dominan berasal dari luas panen daripada pertumbuhan produktivitas. Pertumbuhan produksi padi semakin kurang stabil. Subsidi input dan harga yang begitu besar tidak banyak berpengaruh terhadap peningkatan produktivitas gabah/beras, serta sustainabilitas pertumbuhan produksi padi/beras.

Kebijakan menaikkan insentif harga di atas HPP pada musim gadu agar BULOG mampu menyerap pengadaan beras/gabah DN pada 2011 telah memicu kenaikan harga beras dan BULOG tetap tidak mampu menyerap pengadaan DN seperti yang ditargetkan. Kebijakan reaktif seperti ini pernah ditempuh pada akhir 2006/awal 2007 dan juga gagal dalam memupuk pengadaan beras DN, dan telah mendorong kenaikan harga beras di pasar. Peningkatan HPP yang terlalu tinggi (30 persen) pada 2012 telah berperan dalam mendorong kenaikan harga beras DN. Harga beras DN terus naik dan tinggi, sebaliknya di pasar internasional, harga beras cenderung turun dan rendah pada 2012.

Rataan pertumbuhan produksi gabah periode 2010 - 2012 hanya 2,3 persen/tahun. BULOG mampu memupuk pengadaan DN tertinggi (3,65 juta) pada 2012, tetapi diiringi pula oleh OP yang tinggi (228 ribu ton, 94

persen adalah CBP), impor besar (1,4 juta ton), penyaluran Raskin juga tinggi (3,4 juta ton), serta harga beras DN cenderung naik.

Program GP3K adalah respons jangka pendek BUMN yang sulit bertahan dalam jangka panjang, khususnya kalau pemerintahan berganti. Program ini terlalu fokus pada peningkatan produktivitas lahan, khususnya peningkatan produksi gabah, yang sesungguhnya telah sangat dikuasai para petani, asalkan infrastruktur diperbaiki dan deforestasi diatasi. Program ini belum mampu memecahkan masalah inti dalam industri padi/beras, termasuk belum mampu memperluas areal sawah.

1.2. Saran-saran

Tantangan swasembada di masa mendatang adalah mempertahankan dan meningkatkan produksi gabah secara berkelanjutan sebesar 5 persen pertahun. Sumber pertumbuhan produksi harus dominan berasal dari peningkatan produktivitas yang berlangsung secara berkelanjutan. Pemerintah, khususnya Kemenko Bidang Perekonomian, dianjurkan agar memberi fokus pada monitoring isu-isu spesifik dan penting untuk menjawab tantangan swasembada beras di masa mendatang. Dalam kaitannya dengan pernyataan tersebut dianjurkan hal-hal sebagai berikut :

Pertama, segera tetapkan moratorium konversi lahan sawah, jangan ditunda. Dalam hal ini peran BPN menjadi sangat penting. BPN perlu lebih aktif dalam berbagai workshop yang terkait dengan kebijakan beras. Perlu dimonitor/dievaluasi langkah, strategi BPN dalam mencegah konversi lahan sawah tersebut;

Kedua, peningkatan produktivitas beras (bukan melulu gabah) harus menjadi fokus kebijakan di masa mendatang. Dalam hal ini diperlukan perhatian lebih pada usaha perbaikan kualitas gabah/beras, pengurangan kehilangan hasil, dengan fokus pada tahap pengeringan dan penggilingan padi. Monitoring dan evaluasi harus dilakukan terhadap target penurunan kehilangan hasil pasca panen 1,5 persen/tahun;

Ketiga, perbaiki infrastruktur jaringan irigasi/tampungan air. Alokasikan dana APBN yang lebih besar untuk mengelola air, termasuk

mengatasi deforestasi. Perlu pula dimonitor secara ketat tempat maupun efektivitas dalam perbaikan/luasan perbaikan irigasi/tampungan air.

Keempat, periksa ulang tujuan 3-5 pada Inpres 3/2012 agar berjalan seiring untuk kepentingan jangka panjang. Monitor dan evaluasi target penurunan konsumsi beras 1,5 persen/tahun. Sudah saatnya, merasionalkan volume Raskin. Kembalikan program Raskin ke tujuan awal, tidak dipakai untuk tujuan stabilisasi harga.

Kelima, gunakan CBP (beras kualitas super/premium) yang ditingkatkan secara bertahap dan berasal dari pengadaan dalam negeri untuk tujuan intervensi pasar yang bersifat temporer dan hanya pada pasar-pasar penting seperti DKI, Medan, Surabaya, Makassar, Banjarmasin, Palangkaraya.

Keenam, BUMN perlu diperankan untuk mengoreksi kebuntuan investasi pada berbagai tahapan kegiatan pasca panen, memperkuat industri hilir, khususnya dalam modernisasi penggilingan padi, pengembangan *by product* padi/beras, dan bukan ke hulu seperti program GP3K.

DAFTAR PUSTAKA

- Davidson, J. (2013), "Politics of rice policy in Southeast Asia", proposal penelitian, ANU, Canberra.
- FAO (2009), "Country responses to the food security crisis: nature and preliminary implication of the policies pursued". Disiapkan oleh M. Demeke, G.Pangrazio dan M. Maetz, FAO: Rome
- IFPRI (2008), "High food prices: the what, who and how of proposed policy action". *IFPRI policy brief*, Washington DC
- IFAD (2009), "Food price volatility: how to help smallholder farmers manage risk and uncertainty". Disiapkan oleh R. Blein dan R. Longo, IFAD: Rome
- Kemen PU (2012), "Langkah dan strategi Pengelolaan Sumberdaya Air untuk Mendukung Swasembada Pangan Nasional", Dirjen Sumberdaya Air, Ppt disampaikan pada workshop monitoring kebijakan beras nasional, di Bandung, tg 12 Desember 2012.
- Kemen BUMN (2011), Gerakan Peningkatan Produksi Pangan berbasis Korporasi (GP3K):Sinergi BUMN dan Petani, Ppt laporan pelaksanaan, tgl

6 Juli 2011

Kemen BUMN (2012), "Kebijakan Strategis BUMN, Mendukung Swasembada Beras, Jagung, Kedelai, Gula dan Daging Sapi", Ppt disampaikan pada Rapat Kerja I Tahun 2012, Badan Penelitian dan Pengembangan Pertanian Kementerian Pertanian RI

Lee, J (2001), "Food Security Role of Agriculture: The Role of Domestic Agriculture

in Food Security, Access to Food, Strategic Food Security and Related

Externalities", expert meeting of the roles of agriculture in Developing Countries, ROA Project Publication no.2, FAO: Rome

Ohga, K. (1999), "Food Security and Trade Liberalisation", NGO Forum of Food Importing Countries: On the Next WTO Agricultural Negotiation, 22 October 1999, Seoul, South Korea.

OECD (2012), *OECD Review of Agricultural Policies: Indonesia*, OECD Publishing, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264179011-en>

Sumaryanto (2008), "Kinerja Lahan dan Tenaga Kerja dalam Mendukung Ketahanan dan Swasembada Pangan", Ppt disampaikan pada Seminar Road Map Pembangunan Pertanian dalam Rangka Ketahanan dan Swasembada Pangan, Gd Pasca Sarjana IPB, 17 Nop 2008.

Sawit, M. H (2012), "Cadangan Beras Pemerintah (CBP): Jangan Bertahan pada Kualitas Rendah", *Policy Brief* no.3/2012, FKPR Badan Litbang Pertanian.

Sawit, M. H dan H. Halid (2010), "Menelisik Esensi Perubahan Kebijakan Perberasan Nasional: Sebuah Pengantar", dalam Sawit dan Halid (Eds), *Arsitektur Kebijakan Beras di Era Baru*, IPB Press: Bogor

Swastika, DKS (2012), The Role of Post Harvest Handling on Rice Quality in Indonesia, *Forum Agro Ekonomi*, 30 (1).

Rachmat, M dan C. Muslim (2012), "Peran dan Tantangan Implementasi UU 41/2009 dalam Melindungi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan", dalam Ananto, E. dkk (Eds), *Kemandirian Pangan Indonesia dalam Perspektif Kebijakan MP3EI*, IAARD Pres: Jakarta

Warr, P (2011), "Indonesia: Why Food Self-Sufficiency Is Different From Food Security", East Asia Forum, <http://www.eastasiaforum.org>

World Bank (2010), *Boom, Bust and Up Again? Evaluation, Drivers and Impact of Commodity Prices: Implications for Indonesia*, The World Bank Office Jakarta:

BIODATA PENULIS :

M. Husein Sawit lahir di Sigli, Propinsi Aceh, 25 Nopember 1947. Gelar PhD dalam bidang *Economics* diperoleh dari University of Wollongong, NSW Australia (1994). Profesor Riset (telah purna bakti) dalam bidang Kebijakan Pangan dan Pertanian, dan ketua Forum Komunikasi Profesor Riset (FKPR) Badan Litbang Pertanian periode 2011-2012. Tenaga ahli pada Asosiasi Gula Indonesia (AGI) sejak 2013. Mulai pertengahan 2013, diangkat sebagai pengajar tetap pada Fakultas Ekonomi, Universitas Ibnu Khaldun Bogor.