FSPI

Federasi Serikat Petani Indonesia



RARIA

6

Potret Pertanian Padi Pasca 1998: Mitos Kesejahteraan Petani

Elisha Kartini Samon dan Susan Lusiana

Editor : Mohammed Ikhwan

Federasi Serikat Petani Indonesia (FSPI)
Jl Mampang Prapatan XIV No. 5
Jakarta 12790 Indonesia
Tel:+62 21 7991890, Fax: +62 21 7993426
Email: fspi@fspi.or.id
Website: www.fspi.or.id

PUSTAKA
K
33
E

www.fspi.or.id

Tentang Federasi Serikat Petani Indonesia (FSPI)
FSPI adalah organisasi massa tani yang beranggotakan serikat-serikat tani di 12 propinsi di seluruh Indonesia. Sebagai organisasi perjuangan petani yang terdepan melawan kolonialisme dan imperialisme gaya baru, dalam perjuangannya FSPI memilih isu-isu penting yang menjadi fokus utama dari aktivitasnya, yaitu: reforma agraria, kedaulatan pangan, hak asasi petani, gender, dan pertanian berkelanjutan yang berbasis keluarga. Perjuangan FSPI bertujuan untuk mewujudkan struktur agraria yang berkeadilan dengan melaksanakan reforma agraria sejati berdasarkan UU Pokok Agraria Tahun 1960. Karena itulah, kaum tani yang menjadi anggota FSPI adalah petani kecil berbasis keluarga, buruh tani, masyarakat adat dan kaum tak bertanah.

Tentang Penulis
Elisha Kartini Samon dan Susan Lusiana adalah peneliti pada Lembaga Pengkajian dan Penelitian FSPI.

Elisha Kartini Samon bisa dihubungi lewat e-mail elishakartini@yahoo.com. Susan Lusiana bisa dihubungi lewat e-mail susan.lusiana@gmail.com

Editor
Mohammed Ikhwan
m.ikhwan@fspi.or.id

Desain
Mohammad Iqbal

Foto dan Ilustrasi
FSPI dan istimewa

Federasi Serikat Petani Indonesia (FSPI)
Jl. Mampang Prapatan XIV No. 5
Jakarta – Indonesia 12790
Tel. +62 21 7991890 Fax. +62 21 7993426
Email. fspi@fspi.or.id Website. www.fspi.or.id

Elisha Kartini Samon dan Susan Lusiana
Editor : Mohammed Ikhwan

N. 0604-H
PERPUSTAKAAN
KONSORSIUM PEMBARUAN AGRARIA

Potret Pertanian Padi Pasca 1998: Mitos Kesejahteraan Petani

FSPI
Federasi Serikat Petani Indonesia

Ringkasan

Kebijakan perberasan jelas memegang peranan penting dalam menentukan kedaulatan bangsa Indonesia yang 95 persen penduduknya menjadikan beras sebagai makanan pokok. Sepanjang sejarah Republik Indonesia, pemerintah selalu turun tangan dalam mengatur masalah perberasan nasional, salah satunya melalui revolusi hijau. Revolusi hijau di Indonesia mulai dilakukan pada dekade 1970-an dan pengembangannya lebih banyak diarahkan pada intensifikasi pertanian untuk meningkatkan produksi pangan, dengan mengubah pertanian tradisional menjadi pertanian yang menggunakan teknologi lebih maju.

Dalam pelaksanaannya revolusi hijau dinilai berhasil dalam meningkatkan produksi beras nasional. Indonesia sempat berswasembada dan mengekspor beras pada kurun 1985-1988 dan tahun 1990. Namun berbagai dampak negatif dari revolusi hijau telah naik ke permukaan, mulai dari penyeragaman pola konsumsi yang menghapuskan pola konsumsi keanekaragaman pangan, penggunaan benih produk perusahaan raksasa yang telah menghancurkan keanekaragaman hayati, kerusakan lingkungan, mutasi gen, dan ketergantungan akibat penggunaan pupuk dan pestisida menjadi harga yang harus dibayar. Hal tersebut juga berdampak pada kesejahteraan petani yang selama ini menjadi sangat tergantung pada produk-produk sarana produksi padi hasil buatan perusahaan. Apalagi ketika tahun 1997 Indonesia mengalami krisis yang menyebabkan harga-harga barang melambung tinggi. Hal ini diperparah dengan diseretnya Indonesia untuk menandatangani surat perjanjian (LoI) dengan IMF dan mulai dilakukannya privatisasi, liberalisasi dan deregulasi. Tulisan ini melihat dampak dari kebijakan liberalisasi terhadap para petani padi di Indonesia dari sisi input pertanian beserta kebijakan-kebijakan pemerintah yang menyertainya, sisi produksi yang dihasilkan oleh petani, disamping itu dibahas juga mengenai impor beras dan

beras selundupan sebagai salah satu kebijakan penting yang berimbas terhadap kehidupan petani serta dari aspek pasca produksi terutama dalam segi kebijakan harga, pasar dan masalah distribusi.

Sejak dimulainya revolusi hijau, produktivitas pertanian konvensional bertahan pada angka sekitar 4 hingga 5 ton per hektar. Produksi padi nasional mengalami fluktuasi hingga tahun 2006, namun demikian angka produksi berkisar pada angka 49-54 juta ton gabah untuk tiap tahunnya. Sementara luas lahan mengalami tren penurunan, produktivitas masih bertahan dan memiliki kecenderungan yang meningkat dari tahun ke tahun. Sementara itu, dengan alasan untuk memenuhi kebutuhan stok dan konsumsi dalam negeri pemerintah melakukan impor. Data impor berfluktuasi dari tahun ketahun. Dari data yang digunakan yang antara lain dari Biro Pusat Statistik (BPS) dan The Rice Report (TRR) menunjukkan adanya beras selundupan yang tidak terdeteksi oleh pemerintah. Impor terus dilakukan dengan alasan untuk mencukupi kebutuhan pangan nasional.

Sementara itu kegiatan pasca produksi padi lebih banyak diperankan oleh elemen-elemen di luar petani. Hal ini disebabkan banyak dari para petani yang menjual hasil panennya bahkan ketika padi masih belum dipanen. Petani hanya bisa menjadi *price taker*, sementara itu banyak pihak yang memanfaatkan tidak transparannya informasi pasar untuk bisa mengambil margin keuntungan sebesar-besarnya. Salah satu pihak yang mempunyai pengaruh besar dalam menentukan harga jual beras di pasaran adalah penggilingan yang memperoleh margin keuntungan paling besar dalam rantai distribusi yaitu sebesar Rp 954,89 per kilogram atau sebesar 65 persen, sementara petani padi sendiri mendapatkan margin keuntungan hanya sekitar 15 persen (sekitar Rp 141.33 per kilogram). Pasar dan harga domestik beras juga mulai mengalami goncangan ketika tarif impor dibebaskan (0 persen) pada tahun 1999 dan diperparah

dengan berubahnya fungsi Bulog menjadi perusahaan umum pada 20 Januari 2003, Bulog berubah dari LPND menjadi Perum dengan PP RI No.7/2003. Harga pembelian pemerintah (HPP) GKP ditetapkan dengan Inpres No.3/2007 dengan harga Rp 2000 per kilogram. Dengan mekanisme harga maksimal (*ceiling price*) tersebut di satu sisi menjadikan Bulog tidak membeli gabah langsung dari petani, dan di lain pihak cenderung mengimpor sebagai solusi masalah beras nasional.

Untuk lebih mengetahui sekilas tentang kesejahteraan petani dari segi pendapatannya, berdasarkan perhitungan pendapatan petani di Cirebon pada bulan Februari 2007 menunjukkan bahwa untuk setiap hektarnya petani hanya memperoleh Rp 524.000 per bulan, yang ekuivalen dengan Rp 17.500 per hari. Nilai rupiah tersebut masih berada di bawah nominal rupiah kecukupan makanan sebanyak 2100 Kal yang menjadi indikator garis kemiskinan menurut BPS. Sementara itu berdasarkan metode perhitungan Sajogjo yang menyebutkan garis kemiskinan desa minimal sebesar 320 kilogram nilai tukar beras (setara 400 liter) maka dengan asumsi harga beras saat ini Rp 5000 per liter, diperoleh minimal biaya hidup per orang per tahun sebesar Rp 2.000.000. Apabila asumsi dalam satu keluarga terdapat 4 orang anggota, maka pendapatan minimum per tahun adalah Rp 8.000.000. Berdasarkan hasil perhitungan tersebut maka HPP untuk GKP di tingkat petani (berdasarkan Inpres No. 3/2007) ternyata masih belum memadai.

Secara keseluruhan dapat dilihat bahwa sistem pertanian Revolusi Hijau yang membutuhkan input besar tidak dapat memberikan keuntungan yang signifikan bagi para petani. Petani bisa dikatakan terjepit oleh model produksi ala revolusi hijau. Ironisnya, hal ini diperparah oleh kondisi pasca produksi. Selain itu kondisi petani padi di Indonesia makin miris setelah krisis ekonomi yang menjatuhkan nilai rupiah dan mendorong laju inflasi yang sangat pesat dan ditambah lagi dengan adanya liberalisasi, privatisasi dan deregulasi yang diterapkan oleh IMF, Bank Dunia dan WTO.

Indeks

Pendahuluan: Revolusi hijau dan beras	1
Memahami kondisi petani padi	7
Pertanian padi pasca 1998:	9
Input produksi dan beleid	
1. Lahan	9
2. Air	12
3. Benih, pupuk dan pestisida	13
4. Modal	17
5. Alsintan (alat penghasil tani) padi	19
6. Iklim	20
7. Koperasi	20
Tabel 1. Hasil produksi beras dalam negeri tahun 1998-2006	23
Tabel 2. Jumlah impor beras tahun 1998-2007 (ton)	24
Tabel 3. Konsumsi Beras Indonesia (ton)	25
Produksi, impor beras, dan beras selundupan	22
Pasca produksi: Dominasi pencari rente	26
Mengejar kesejahteraan	31
Penutup -	35
Bagan waktu kebijakan/peristiwa yang berkaitan dengan pertanian padi Indonesia	39
Daftar pustaka'	40

FEDERASI SERIKAT PETANI INDONESIA

Akronim

ABRI	: Angkatan Bersenjata Republik Indonesia
AoA	: Agreement on Agriculture
BPS	: Biro Pusat Statistik
GKP	: Gabah Kering Panen
HPH	: Hak Penguasaan Hutan
HPP	: Harga Pembelian Pemerintah
HTI	: Hutan Tanaman Industri
IMF	: International Monetary Fund
JPS	: Jaring Pengaman Sosial
KUD	: Koperasi Unit Desa
KUT	: Kredit Usaha Tani
LAP	: Land Administration Project
LoI	: Letter of Intent
LSM	: Lembaga Swadaya Masyarakat
MNC	: Multi National Company
NTP	: Nilai Tukar Petani
Pepres	: Peraturan Presiden
Perum	: Perusahaan Umum
PP	: Peraturan Pemerintah
PPP	: Price Purchasing Parity
PNS	: Pegawai Negeri Sipil
PPAN	: Program Pembaharuan Agraria Nasional
Raskin	: Beras Miskin
RT	: Rumah Tangga
SAP	: Structural Adjustment Programme
TNC	: Trans National Company
TRR	: The Rice Report
UKM	: Usaha Kecil Menengah
USDA	: United States Department of Agriculture
UUPA 1960	: Undang – Undang Pokok Agraria tahun 1960
WTO	: World Trade Organization

FEDERASI SERIKAT PETANI INDONESIA

Pendahuluan: Revolusi Hijau dan Beras

Beras merupakan makanan pokok bangsa Indonesia. Sekitar 95 persen masyarakat Indonesia menjadikan beras sebagai makanan utama[1].

Kebijakan mengenai beras merupakan kebijakan yang sangat sensitif terhadap perekonomian Indonesia. Di Indonesia beras merupakan salah satu komoditas yang cukup berpengaruh sebagai komponen inflasi[2]. Pada awal tahun 2007 komoditas yang tertinggi mempengaruhi inflasi adalah beras, pada bulan Januari harga beras naik 5,6 persen dengan sumbangan yang paling signifikan bagi kenaikan inflasi yaitu 28,8 persen[3]. Selain itu kebijakan perberasan jelas memegang peranan penting dalam menentukan kedaulatan bangsa Indonesia, disebabkan beras tidak sekadar masalah pangan. Di Indonesia, beras sudah merupakan kehidupan dan kebudayaan, juga menjadi komoditas politik yang bisa bikin pemerintah gonjang-ganjing. Salah satu kebijakan dan program nasional yang memfokuskan pada masalah perberasan dan yang paling 'fenomenal' adalah mode produksi industrialisasi ala revolusi hijau.

Revolusi hijau merupakan usaha pengembangan teknologi pertanian untuk meningkatkan produksi pangan dengan mengubah dari pertanian tradisional menjadi pertanian yang menggunakan teknologi

lebih maju. Dasar pengembangan revolusi hijau adalah teori yang dikemukakan oleh Thomas Robert Malthus mengenai pertumbuhan jumlah penduduk yang tidak sebanding dengan peningkatan pangan. Menurut premis inilah, perlu diupayakan pengembangan sumber daya alam yang pada akhirnya ditujukan bagi peningkatan produksi pangan. Revolusi hijau diawali oleh Ford dan Rockefeller Foundation, yang mengembangkan gandum di Meksiko (1950) dan padi di Filipina (1960). Revolusi hijau menekankan pada komoditas serealia: padi, jagung, gandum, dan lain-lain.



Hamparan Sawah; Padi sebagai komoditas pertanian utama petani Indonesia, dan lazim ditanam dengan cara monokultur sesuai resep revolusi hijau.

Revolusi hijau di Indonesia mulai dilakukan pada dekade 1970-an. Di bawah kepemimpinan orde baru, revolusi hijau dilakukan melalui ekstensifikasi dan intensifikasi pertanian. Namun demikian terbatasnya areal persawahan akibat pesatnya konversi lahan menyebabkan pengembangan revolusi hijau di Indonesia lebih banyak diarahkan pada intensifikasi pertanian yaitu melalui program Bimas dan Inmas[4]. Intensifikasi dilakukan melalui Panca Usaha Tani, yaitu, teknik pengolahan lahan pertanian, pengaturan irigasi, pemupukan, pemberantasan hama, penggunaan bibit unggul. Akibatnya, pertanian tradisional diarahkan ke industri pertanian. Penguasapun mati-matian berusaha mensukseskan program. Ada program subsidi terhadap pupuk, kredit pertanian, penetapan harga dasar gabah, diberdirikannya Bulog, pembangunan irigasi dari pinjaman luar negeri, penanaman bibit yang seragam, hingga penyuluhan[5].

Dalam paradigma pertumbuhan, pelaksanaan revolusi hijau dinilai berhasil dalam meningkatkan produksi beras nasional. Indonesia bisa meningkatkan produktivitas pertanian dengan model industri serta sempat swasembada, bahkan mengekspor beras pada tahun 1985-1988 dan tahun 1990[6]. Namun demikian ketika dampak negatif revolusi hijau mulai terbongkar, dapat dirasakan bahwa revolusi hijau ini sesungguhnya adalah suatu sistem pertanian yang justru membuat petani menjadi kaum yang semakin termarjinalkan. Sistem revolusi hijau yang bersifat tanam paksa untuk monokultur padi telah menyebabkan adanya penyeragaman pola makan. Hal ini bisa kita lihat imbasnya dewasa ini, dimana masyarakat Indonesia sudah mengalami ketergan-

tungan akut terhadap beras, pola makan yang sulit diubah dan diversifikasi pangan hampir mustahil dilakukan. Selain itu, penggunaan benih produk MNC (Multi National Company) dan TNC (Trans National company) telah menurunkan keanekaragaman hayati terutama dalam varietas padi. Syumanda (2005) menyebutkan bahwa sebelum revolusi hijau Indonesia memiliki lebih dari 10.000 varietas padi, namun yang tersisa di petani sekarang ini hanya tinggal 25 jenis padi.



Petani Karawang bersama dengan FSPI melakukan panen raya tanggal 17 April 2006, Karawang merupakan sentra produksi beras Jawa Barat yang masih menggunakan pola tanam padi konvensional dengan menggunakan pupuk dan pestisida yang cukup tinggi

Dampak negatif lainnya disebabkan oleh penggunaan pupuk dan pestisida, karena penggunaan kedua input tersebut menyebabkan lahan dan lingkungan menjadi rusak.

Residu pestisida terbukti selain bersifat karsinogenik, dan menyebabkan adanya mutasi pada serangga sehingga menyebabkan kelainan gen yang menyebabkan munculnya hama yang semakin resisten. Penggunaan kedua input diatas mengakibatkan dependensi petani untuk terus menggunakan berbagai merek dan produk baru karya MNC dan TNC agrokimia dengan harapan dapat bisa terus mempertahankan produksinya. Model korporasi ini juga yang terus-menerus mengambil marjin keuntungan yang sangat besar dari pengejawantahan revolusi hijau dalam pertanian padi Indonesia.

Tahun 1997 Indonesia mengalami krisis ekonomi yang membuat meningkatnya jumlah penduduk miskin di negara ini dan juga berimbas pada tumbangnya rejim pemerintahan Orde Baru yang telah memerintah selama lebih dari tiga dekade. Krisis ekonomi ini telah menyebabkan harga barang melambung tinggi termasuk juga input produksi pertanian, dan semakin menyudutkan kondisi petani yang memang membutuhkan biaya produksi tinggi dalam model pertanian revolusi hijau. Tumbangnya pertumbuhan ekonomi berganti dengan kolapsnya bidang industri dan perbankan mendesak Indonesia untuk menerima tawaran pinjaman dana dari Dana Moneter Internasional (IMF) dan Bank Dunia (World Bank). Goncangan krisis yang melanda perekonomian akhirnya menyeret Indonesia untuk menandatangani surat perjanjian (LoI - Letter of Intent) dengan IMF. Berbagai persyaratan IMF dipenuhi dengan alasan untuk pemulihan kondisi ekonomi. Structural Adjustment Programme (SAP) diperkenalkan sebagai alat untuk memperbaiki dan meningkatkan kehidupan ekonomi

Indonesia melalui privatisasi, liberalisasi dan deregulasi. Berbagai kebijakan terkait dengan liberalisasi, privatisasi, dan deregulasi telah menyeret Indonesia menjadi sapi perah bagi negara-negara adikuasa. Dengan liberalisasi, negara kaya bebas untuk masuk ke Indonesia dan meraup keuntungan yang sebesar-besarnya. Parahnya, liberalisasi terjadi diseluruh sektor ekonomi Indonesia. Bukan hanya industri berat dan teknologi saja, bahkan beras pun ikut diliberalisasi. Liberalisasi pada komoditas beras terbukti telah menyengsarakan masyarakat Indonesia terutama petani kecil ataupun masyarakat umum, kedua pihak yang berperan sebagai produsen dan konsumen. Petani sebagai produsen pangan jelas merupakan pihak yang paling dirugikan. Petani padi di Indonesia yang terutama gurem, banyak yang terjerat model produksi ala revolusi hijau dengan input pertanian yang mahal dan sialnya juga terjebak dalam tata niaga beras yang ternyata tidak melindungi harga dan pasar domestik[7].

Memahami Kondisi Petani Padi

Dalam sejarah pemerintahan Indonesia, petani selalu identik sebagai objek penderita. Ketika beras dianggap sebagai komoditas yang menguntungkan, nasib petani belum tentu ekuivalen. Begitupun ketika produksi meningkat, petani belum tentu sejahtera.

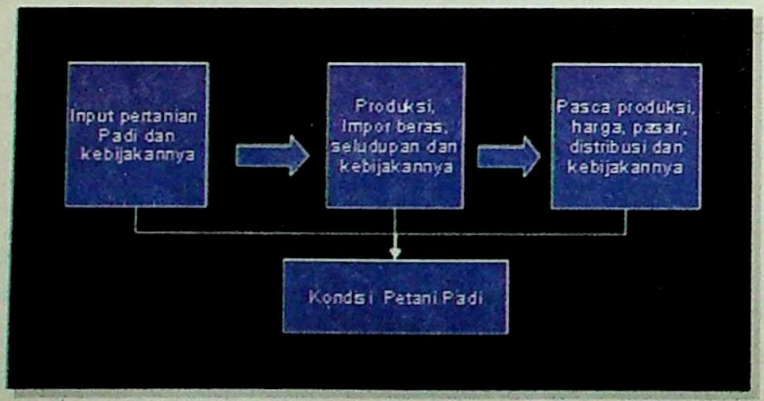
Nasib petani masih terus diperjuangkan dari bawah (level akar rumput) hingga saat ini, dan sebaliknya berbagai kebijakan dari pemerintah juga dilakukan dengan alasan untuk meningkatkan kesejahteraan petani. Revolusi hijau telah membawa dampak serius terhadap pola pertanian petani Indonesia. Dalam *working paper* ini, kami ingin mengelaborasi lebih lanjut bagaimana pertanian konvensional dengan model konvensional ini masih bertahan ditengah tekanan dan problematika dari ekonomi politik, juga dengan melihat kebijakan apa saja yang dilakukan pemerintah untuk menyejahterakan petani setelah krisis berlangsung serta melihat dampak dari kebijakan liberalisasi terhadap para petani padi di Indonesia.

Untuk melihat kondisi petani padi Indonesia, kami memilih untuk melihatnya dari tiga keadaan, yaitu dari sisi input pertanian beserta kebijakan-kebijakan pemerintah yang menyertainya, setelah itu kami melihatnya dari sisi produksi yang dihasilkan oleh petani, disamping itu dibahas juga mengenai impor beras dan beras selundupan sebagai salah satu kebijakan penting yang berimbas terhadap kehidupan petani.

Selanjutnya akan dibahas mengenai kedudukan petani padi pasca panen, terutama dalam kebijakan harga, pasar dan distribusi.

Dengan fenomena dari tahun 1998 dengan ketiga input di atas, sebenarnya penekanan yang ingin dicapai adalah memahami masalah-masalah pertanian padi secara utuh. Hal ini dikarenakan masalah pertanian seringkali disoroti secara setengah-setengah (parsial), apakah itu dari segi produktivitas saja seperti yang seringkali diadopsi perspektifnya oleh pemerintah.

Porsi pertumbuhan model ekonomi neoliberal yang selama ini dianjurkan oleh IMF dan Bank Dunia juga cenderung menekankan hanya pada prinsip-prinsip ekonomi, sehingga penekanan kepada peran pasar sangat dibesar-besarkan. Mekanisme pasar dalam tata niaga beras padahal bukanlah satu-satunya *panacea* untuk mengobati karut-marutnya.



Gambar.1. Kerangka analisis dalam memahami kondisi petani padi di Indonesia

Pertanian padi pasca 1998: Input produksi dan beleid

1.Lahan

Lahan merupakan input utama dalam proses produksi padi. Berdasarkan sensus pertanian tahun 2003, total luas lahan panen padi adalah seluas 11.426.078 hektar, sementara itu rumah tangga pertanian yang terlibat dalam proses produksi padi ini sekitar 13.770.100 kepala keluarga, yang setara dengan 55 persen dari total rumah tangga pertanian. Persentase kepemilikan lahan dari rumah tangga petani yaitu sebesar 82 persen petani memiliki lahan milik sendiri. Namun demikian, tingginya angka konversi lahan yang mencapai 40.000 hektar per tahunnya serta konversi sawah seluas 610.596 hektar menjadi permukiman dan tempat usaha dari tahun 2001 sampai 2003[8] menyebabkan setiap rumah tangga petani padi mengalami penurunan kepemilikan lahan. Sejumlah 74.64 persen dari RT petani padi atau seki-

tar 10.2 juta keluarga adalah petani gurem yang hanya memiliki lahan kurang dari 0.5 hektar, dengan rata-rata luas lahan yang ditanami padi sebesar 0.208726 hektar[9].



Beberapa kebijakan yang menyangkut masalah lahan setelah tahun 1998 adalah sebagai berikut :

a. Land Administration Project tahap I (1995-1999) dan tahap II (2001-2004), Land Management Policy Reform Project tahun (2004 hingga saat ini). Proyek ini diinisiasi oleh Bank Dunia, mulanya bertujuan untuk peningkatan petumbuhan ekonomi, meningkatkan kompetisi sektor swasta, mengurangi kemiskinan, meningkatkan manajemen publik, mendukung pengelolaan lingkungan untuk kepentingan komersil. Kebijakan ini berdampak pada peningkatan dukungan sektor swasta dengan memberikan keleluasaan untuk memasuki pasar tanah di Indonesia

b. Keppres No.34/2003 Tentang kebijakan nasional di bidang pertanahan. Keppres ini mengatur sistem manajemen pertanahan sebagai awal rencana untuk merevisi UU Pokok Agraria Tahun 1960[10].
c. Perpres No.65/2005 sebagai revisi Perpres No.36/2005 yang mengatur pencabutan hak atas tanah demi kepentingan umum. Pepres ini banyak menuai protes dari kalangan petani karena dinilai tidak memberikan akses bagi petani atas tuntutan lahan yang selama ini diperjuangkan, pemerintah malah menomorsatukan penggusuran lahan petani atas nama pembangunan yang nyata tidak menyejahterakan rakyat.
d. Program Pembaruan Agraria Nasional (PPAN) melalui rencana pembagian lahan seluas sekita 17,15 juta ha sebagai bagian dari pelaksanaar. UUPA 1960. Program ini diinisiasi pada bulan Oktober 2006, namun sampai sekarang masih belum direalisasikan. Pemerintah berjanji bahwa 11.05 juta ha dari lahan tersebut akan diberikan kepada petani, sisanya akan diberikan kepada sektor swasta baik dalam ataupun luar negeri. (9 juta hektar eks HPH/HTI yang di antara alokasinya adalah 60 persen untuk petani dan sisanya untuk swasta, dan 8.15 juta hektar lahan—dimana akan ada pembagian 5.65 juta hektar untuk petani, dan sisanya untuk perkebunan sawit dan tebu[11].

2. Air

Selain lahan, air sangat memegang peranan penting dalam produksi padi. Irigasi merupakan masalah penting yang harus segera diselesaikan untuk bisa meningkatkan produksi padi. Kondisi waduk-waduk di Indonesia untuk irigasi semakin memprihatinkan sehingga seringkali sulit mengalirkan air ke lahan pertanian[12]. Rata-rata 20 persen saluran irigasi mengalami kerusakan berat. Kerusakan irigasi teknis itu disebabkan oleh beberapa faktor, antara lain, alam, faktor usia, faktor manusia, serta tidak berfungsinya saluran irigasi di beberapa tempat. Hal ini bisa dilihat dari persentase fungsi irigasi tersebut, bahwa irigasi bisa dikatakan rusak apabila hanya bisa berfungsi 30 persen dari fungsi normalnya[13].



Irigasi merupakan tumpuan bagi petani, *sayangnya saat ini kondisi teknis irigasi sudah tidak mampu mengairi lahan pertanian yang ada secara optimal*

Kebijakan paling spektakuler menyangkut air adalah lahirnya UU No. 7 tahun 2004 tentang privatisasi air. Undang-undang ini dinilai telah melanggar hak warga negara Indonesia terutama kaum tani yang menjadi subjek utama pertanian. Sumber-sumber air diberikan pengelolaannya kepada sektor swasta tanpa ada batas yang jelas, akibatnya, petani kesulitan dalam mengakses air. Bahkan petani mengeluarkan biaya tambahan untuk mengakses air dengan membeli atau menyewa pompa air ataupun membuat sumur bor. Pasal yang jelas-jelas bertentangan dengan pasal 33 UUD 1945 diataranya pasal 40, 41 dan 45. Pasal 40 ayat 4 menyebutkan bahwa koperasi, badan usaha dan masyarakat dapat berperan serta dalam penyelenggaraan pengadaaan air minum. Kemudian pasal 41 ayat 5 menyebutkan bahwa pengembangan irigasi dapat dilakukan oleh kelompok petani ataupun pihak lain (dalam ini tidak ada kejelasan mengenai kata 'pihak lain'). Selain itu pada pasal 45 ayat 3 lagi-lagi pemerintah memperbolehkan perseorangan, badan usaha ataupun kerjasama antar badan usaha untuk mengelola sumber daya air permukaan yang meliputi satu wilayah sungai.

3. Benih, Pupuk dan Pestisida

Kebijakan menyangkut perbenihan, pupuk, pestisida di Indonesia sangat jarang memberikan insentif kepada petani. Ketika petani sudah mulai mengalami ketergantungan terhadap input-input pertanian yang berasal dari luar negeri akibat revolusi hijau yang dahulu didengung-dengungkan, pemerintah malah semakin menghilangkan insentif bagi petani dengan mencabut subsidi input-input tersebut. Sejak AoA tahun1994 dan lahirnya UU No.7/1994 (pengesahan

keanggotaan WTO), pemerintah mencabut subsidi pupuk dan benih setelah pada tahun 1989 subsidi pestisida dicabut. Subsidi pupuk dicabut 2 Desember 1998, diikuti dengan liberalisasi ekonomi pupuk yang sebelumnya dimonopoli Pusri. Pada tahun 2002 diberlakukan kembali subsidi pupuk dan benih, namun pada tahun 2003-2006 subsidi pupuk hanya 0.06, 0.04, 0.07 dan 0.07 persen dari PDB dan untuk benih kurang dari 0.01 persen (sementara itu subsidi BBM mencapai "2.3 hingga 3 persen)[14].



Subsidi dilakukan tidak secara langsung ke petani, melainkan melalui produsen. Hal ini memungkinkan perusahaan me-*mark up* biaya produksinya dan otomatis uang subsidi menjadi pendapatan ekstra untuk perusahaan. Meskipun subsidi sudah dilakukan, harga pupuk meningkat terus seiring dengan meningkatnya harga kebutuhan hidup lainnya. Sayangnya HPP (harga pembelian pemerintah) untuk gabah dari petani belum juga dinaikkan semenjak ditetapkannya

HPP GKP sebesar Rp. 1.730 per kilogram melalui Inpres No.13 Tahun 2005 lalu. HPP ini baru diimplementasikan awal tahun 2006 setelah harga-harga barang naik dari mulai Oktober 2005[15]. Setelah HPP GKP akhirnya dinaikkan menjadi Rp. 2000 pada 1 April 2007 pun, besarnya input pertanian padi dianggap masih sangat besar sehingga sangat berpengaruh negatif bagi keuntungan petani.

Masih banyak keganjilan lain terkait dengan masalah penyediaan pupuk. Kerap terjadinya kelangkaan pupuk salah satu masalah pelik karena ternyata menurut Tempo (2005) data yang digunakan untuk meminta pupuk di Departemen Pertanian masih menggunakan data tahun 1975 yang sudah tidak sesuai dengan kondisi saat ini. Perlu dipertanyakan mengapa Departemen Pertanian masih menggunakan data yang sudah kadaluarsa ini. Padahal data ini diperlukan untuk distribusi pupuk, karena menurut Kepala Dinas Pertanian dan Perkebunan Kab. Cirebon, Ir. Ali Efendi, M.M. distribusi pupuk tersebut akan dikendalikan sesuai dengan kebutuhan. Artinya, jika di suatu kawasan pertanian belum melakukan penanaman, di daerah tersebut belum dilakukan pasokan pupuk. Jadi pupuk tidaklah langka, karena stok di gudang Pusri tersedia[16], namun jika data yang digunakan sudah tidak akurat bagaimana distribusi bisa berjalan baik?

Selain itu, LoI dengan IMF tahun 1997 yang mengatur privatisasi, liberalisasi dan deregulasi di tengah sistem pertanian konvensional nyatanya hanya menguntungkan TNC (Trans National Company) dan MNC (Multi National Company) yang bergerak di sektor benih, pupuk dan pestisida saja. Dengan sistem pertanian kon-

vesional, petani membayar mahal untuk kebutuhan benih, pupuk dan pestisida produksi MNC dan TNC tersebut[17]. Cerdiknya strategi dagang yang dilakukan MNC dan TNC sesungguhnya juga telah menjebak petani. Di lapangan seringkali ditemui sistem paket benih-pestisida produk TNC dan MNC. Dengan iming-iming hasil produksi yang tinggi, petani didorong untuk menggunakan benih tertentu sekaligus dengan pestisida yang dihasilkan oleh perusahaan yang sama.



Salah satu proses pemilihan benih unggul oleh para peneliti perusahaan benih padi

Kebijakan hak paten yang tadinya bertujuan untuk melindungi kekayaan intelektual negara-negara tertindas saat ini malah menjadi alat pemukul balik petani. Berbagai kasus pelanggaran hak paten telah dituduhkan kepada petani yang mencoba menangkar benih mandiri karena benih produk TNC dan MNC tidak memberikan keuntungan bagi petani[18] (contoh: benih hanya mampu untuk satu kali tanam, setelah itu hasil anakannya tidak akan tumbuh apabila dijadikan benih kembali). Contoh lain ketidakberpihakan

pemerintah kepada petani adalah lisensi penjualan padi hibrida varietas Maro yang dikembangkan Balai Penelitian dan Pengembangan Padi (Balitpa) Deptan, sehingga Dupont berhak memonopoli produksi dan pemasaran bibit padi tersebut. Hal ini dilakukan dengan alasan keuntungan nantinya akan digunakan oleh Balitpa untuk mengembangkan varietas hibrida lainnya. Walaupun demikian, hal ini tentu akan lebih menguntungkan bagi TNC pertanian seperti Dupont yang memegang hak monopoli[19].

4. Modal

Sektor pertanian membutuhkan modal yang tidak sedikit, terutama jika petani menggunakan intensifikasi pertanian yang tinggi input, seperti pupuk, bibit, dan pestisida-insektisida. Modal selalu menjadi permasalahan utama bagi petani. Tidak adanya agunan serta jaminan keberhasilan panen menyebabkan kurangnya kepercayaan sektor perbankan dan lembaga keuangan untuk memberikan kredit kepada para petani. Selain itu, pembangunan yang seringkali bias kota menyebabkan ketimpangan dari sektor keuangan dalam memberikan modal yang cenderung lebih berat ke sektor industri. Terbatasnya anggaran kredit untuk sektor pertanian menjadi salah satu faktor penyebab rendahnya pertumbuhan di sektor pertanian. Tahun 1985 alokasi kredit untuk sektor pertanian mencapai 8 persen dari seluruh kredit perbankan, dalam kurun waktu 15 tahun hanya naik 2 persen di tahun 2000 menjadi 10 persen[20].

Sistem pinjaman dari lembaga keuangan seperti bank juga seringkali tidak berpihak kepada petani, buktinya realisasi dana pinjaman kepada petani yang di-

jamin oleh pemerintah pada tahun 2006 hanya Rp. 50 milliar, padahal jaminan yang telah disiapkan mencapai Rp. 255 miliar. Hal ini karena perbankan masih mengharuskan petani memberikan agunan untuk mendapatkan kredit, walaupun pinjaman ini sudah mendapatkan dana jaminan dari pemerintah yang berharap bahwa realisasi pinjaman bisa mencapai lima kali lipat dari jaminan atau sekitar Rp. 1,3 triliun[21].

Tahun 2007 ini Departemen Pertanian telah memberikan penjaminan kredit untuk petani sebesar Rp. 400 Milyar, dalam penyaluran kredit tani pemerintah mempercayakannya kepada 5 Bank, yaitu Bank Mandiri, Bank Bukopin, Bank Syariah Mandiri, Bank Jatim dan Bank NTB. Namun demikian, Lusia Fausia, salah satu fasilitator pengembangan petani, menyebutkan bahwa seringkali Bank menyalurkan kredit pada perusahaan pertanian yang memenuhi syarat akses kredit dari perbankan, sementara itu para petani kecil kesulitan dan hanya bisa mencari melalui profit sharing dengan lembaga tertentu[22].

Sulitnya petani mendapatkan kredit usaha dari perbankan menyebabkan sektor pertanian sulit berkembang. Petani tidak dapat melakukan akumulasi modal, malah petani lebih sering terlibat hutang yang cukup besar dengan para rentenir ataupun dengan para tengkulak. Hal tersebut juga semakin merugikan petani, karena jika petani meminjam dari tengkulak yang biasanya sekaligus menjadi penjual input-input pertanian, maka petani dipaksa untuk tidak menjual hasil produksinya ke tengkulak lainnya dan petani hanya menerima hasil penjualan dengan harga yang murah.

5. Alsintan (alat penghasil tani) Padi

Biaya alat produksi padi telah menjadi beban yang semakin bertambah akibat peningkatan harga BBM. Harga sewa traktor, pompa air, thresher, dan huller meningkat, sementara itu seluruh peningkatan biaya operasional ditanggung oleh petani[23]. Penurunan subsidi BBM juga telah meningkatkan harga sewa traktor 10 persen dan biaya tenaga kerja 10 persen, hal tersebut berimbas pada penurunan output sebesar 14.2 persen and pendapatan petani sebesar 18.7 persen[24]. Pengurangan subsidi BBM ini dilakukan berdasarkan UU No.22/2001 yang lahir akibat ditandatanganinya LoI dengan IMF tahun 1998.

Sementara, keberadaan alsintan di Indonesia juga masih belum mencukupi. Berdasarkan data dari Direktorat Jenderal Sarana Pertanian tahun 2003 keberadaan alsintan di Indonesia berfluktuatif dari tahun 1998-2002. Hanya dryer dan pompa air saja yang mengalami peningkatan terus menerus, hal ini diduga karena adanya situasi anomali cuaca yang tidak bisa diduga oleh petani, yang menyebabkan petani harus selalu siap dengan kondisi alam yang ada. Sementara itu Surono (2003) menyebutkan bahwa keberadaan penggilingan padi sangat kurang, hal ini menyebabkan usaha penggilingan padi memiliki ruang gerak yang leluasa untuk meraup keuntungan. Bisa dibayangkan apabila pada tahun 2002 hanya terdapat penggilingan sebanyak 46.123 unit, sedangkan pada waktu itu terdapat 62.806 desa[25]. Apabila dirata-rata, maka setiap desa belum tentu memiliki penggilingan padi. Hal ini sangat ironis mengingat penggilingan padi merupakan salah satu elemen dalam rantai distribusi beras yang memiliki peranan penting. Kompas

(2005) malah menyebutkan bahwa traktor, tresher dan penggilingan padi terancam tidak beroperasi karena adanya peningkatan harga BBM tahun 2005.

6. Iklim

Iklim menjadi salah satu faktor produksi bagi petani padi. Namun demikian, iklim ini merupakan faktor eksternal yang sama sekali tidak bisa dikendalikan. Sehingga kadangkala iklim bisa menghambat produksi padi. Anomali iklim yang terjadi sekarang ini seringkali menjadi alasan bagi elit politik untuk mempermainkan harga beras dan melakukan impor. Salah satu anomali cuaca yang terjadi di Indonesia antara lain fenomena El Nino dan La Nina. Irawan (2006) menyebutkan bahwa La Nina meningkatkan produksi pangan sebesar 1.08 persen, sebaliknya El Nino menurunkan produksi pangan sebesar 3.06 persen. El Nino dan La Nina seringkali terjadi pada bulan September-Oktober serta April-Mei. Namun demikian, kondisi iklim di Indonesia masih sulit untuk diprediksi hingga tahun 2010 nanti, karena adanya perubahan cuaca dan iklim yang ekstrim[26]. Fenomena El Nino inilah yang saat ini dijadikan alasan bagi pemerintah untuk membuka impor beras besar-besaran sepanjang siklus tanam April 2007 hingga Maret 2008 karena takut akan dampak kekeringan, walaupun berdasarkan kajian BMG tidak teridentifikasi adanya El Nino hingga pertengahan paruh kedua tahun ini[27].

7. Koperasi

Koperasi merupakan strategi nasional yang melibatkan rakyat secara partisipatif-emansipatif. Artinya, setiap manusia dalam kebersamaannya dengan manusia Indonesia yang lain berkesempatan aktif dalam

kegiatan ekonomi yang lebih menjamin nilai-tambah ekonomi optimal yang mereka hasilkan dapat secara langsung diterima oleh rakyat pula. Koperasi di banyak negara maju telah mencapai tahap klimaks dan menjadi kekuatan *grassroots - economy* yang berkembang dan diandalkan dalam perekonomian nasional[28]. Koperasi bisa menjadi wadah berasama untuk meningkatkan posisi tawar petani. Namun berbagai kebijakan pemerintah telah membuat koperasi tani menjadi tidak berjalan sesuai dengan yang diharapkan. Banyak pihak yang mengatasnamakan petani dan lalu menyalahgunakan koperasi tani untuk mendapatkan pinjaman atau kredit tani, hal ini terjadi pada tahun 1998/1999 ketika pemerintah mengucurkan KUT sebesar 8 trilyun[29]. Saat ini koperasi tani sudah banyak yang tidak berjalan karena petani tidak mampu menjalankan operasional koperasi, selain itu ulah para pengurus terdahulu yang menyalahgunakan koperasi tani telah membuat petani dikejar-kejar petugas penagih KUT.

Kebijakan *top down* yang dahulu dilakukan ketika masa revolusi hijau telah menghapus kearifan lokal masyarakat tani yang sebenarnya memiliki sikap dan pola hidup gotong royong. Dibentuknya KUD untuk menampung hasil produksi pada masa Bimas dan Inmas tidak berlandaskan keinginan dan kesadaran dari petani. Manajemen KUD diatur oleh ahli koperasi yang kebanyakan bukan berasal dari petani sendiri, bahkan banyak diantaranya koperasi yang menggunakan manajemen perusahaan. Saat ini, model yang berkembang justru lebih parah lagi karena rantai pasca produksi padi/beras didominasi pencari rente. Pada model ini, pedagang dan

tengkulak dari mulai penggilingan hingga distributor ke tangan konsumen adalah pihak yang paling banyak beredar di tengah kaum tani. Hal ini menyebabkan koperasi ditinggalkan sebagai model utama, atau sebagai cita-cita ekonomi kerakyatan yang dulu dikemukakan para *founding fathers* negara ini.

Produksi, impor beras, dan beras selundupan

Sejak dimulainya revolusi hijau, produktivitas pertanian konvensional bertahan pada angka sekitar 4 hingga 5 ton per hektar. Pada tabel 1 dapat dilihat bahwa produksi padi mengalami fluktuasi hingga tahun 2006. Sementara luas lahan mengalami tren penurunan, produktivitas masih bertahan dan memiliki kecenderungan yang meningkat dari tahun ke tahun. Pada tahun 2001 terjadi penurunan produksi, yang disinyalir karena adanya fenomena El Nino yang menyebabkan petani kesulitan memperoleh air. Sementara itu, pada tahun 2004 terdapat pertumbuhan produksi yang tinggi, diduga karena kebijakan pemerintah yang mengeluarkan aturan untuk melarang impor beras, sebagai wujud insentif bagi petani pada masa tersebut. Begitupun dengan peningkatan produktivitas padi mulai tahun 2002 yang trennya bisa bertahan dan meningkat, disinyalir petani sebagai dampak positif dari diberikannya kembali subsidi pupuk yang sebelumnya sudah dicabut pada tahun 1999.

Tabel 1. Hasil produksi beras dalam negeri tahun 1998-2006

Tahun	Luas panen (ha)	Produktivitas (kwintal/ha)	Produksi gabah (ton)	Laju produksi (persen)
1998	11.730.325	41.97	49.236.692	-0.28
1999	11.936.204	42.52	50.886.387	3.35
2000	11.793.475	44.01	51.898.852	1.99
2001	11.499.997	43.88	50.460.782	-2.77
2002	11.521.166	44,69	51.489.694	2,04
2003	11.488.034	45,38	52.137.604	1,26
2004	11.922.974	45,36	54.088.468	3,74
2005	11.839.060	45,74	54.151.097	0,12
2006	11.854.911	46,11	54.663.594	0,95

Sumber: BPS, 2007

Sementara itu, dengan alasan untuk memenuhi kebutuhan stok dan konsumsi dalam negeri pemerintah melakukan impor beras. Parahnya pada tahun 1999 tarif impor beras mencapai 0 persen (bebas tarif untuk impor beras)[30], baru kemudian pada tahun 2000 tarif impor beras disepakati menjadi Rp. 430 per kilogram. Selanjutnya, larangan sementara impor beras untuk mencegah anjloknya harga selama panen raya oleh Menperindag Rini MS Soewandi dilakukan pada 10 Januari 2004. Namun demikian larangan tersebut menjadi hanya sekadar wacana belaka karena pada implementasinya impor tetap dilakukan. Dibawah ini, data impor berdasarkan data dari BPS dan The Rice Report (TRR). Adanya gap antara data BPS dan TRR menunjukkan adanya beras selundupan yang tidak terdeteksi oleh pemerintah.

Dari tabel 2 terdapat gap antara data impor dari BPS dan TRR, hal ini menunjukkan bahwa ada beras ilegal yang beredar di Indonesia. Data TRR merupakan data

impor beras dari negara pengekspor, sedangkan data BPS adalah data impor beras yang tercatat secara sah. Adanya beras selundupan tersebut juga mengindikasikan bahwa perdagangan bebas yang disuarakan oleh WTO, IMF dan Bank Dunia sesungguhnya memberikan peluang yang lebih besar bagi para penyelundup[31].

Tabel 2 juga menunjukkan bahwa impor terus dilakukan dengan alasan untuk mencukupi kebutuhan pangan nasional. Namun demikian konsumsi beras dalam negeri yang meliputi konsumsi beras rumah tangga dan industri menunjukkan nilai jauh lebih sedikit dari pada angka yang tercantum pada data produksi beras nasional. Berikut ini dapat dilihat data konsumsi dari USDA dan hasil perhitungan konsumsi dengan menggunakan asumsi BPS. Data USDA memberikan nilai yang lebih tinggi, hal ini bisa dimengerti mengingat USDA berada di pihak USA yang menginginkan proses untuk memuluskan ekspor berasnya ke Indonesia[32].

Tabel 2. Jumlah impor beras tahun 1998-2007 (ton)

Tahun	Volume Impor dari BPS	Volume Impor dari TRR
1998	n/a	6,077,000
1999	n/a	4,183,000
2000	n/a	1,512,000
2001	644,733	1,384,000
2002	1,805,380	3,707,000
2003	1,428,506	2,750,000
2004	236,867	632,000
2005	189,617	304,000
2006	210,000	840,000
2007	1,500,000	n/a

Sumber: The Rice Report dan BPS, 2007, * n/a: data tidak tersedia

Sementara itu menurut Departemen Pertanian berdasarkan perhitungan dari BPS, pada tahun 2007 ini diperkirakan konsumsi beras per bulan di Indonesia adalah sebesar 2.6 juta ton. Angka ini meliputi konsumsi rumah tangga yang dihitung sebesar 115 kilogram per kapita per tahun ditambah dengan konsumsi perusahaan, industri dan sebagainya sehingga apabila ditambahkan dengan konsumsi rumah tangga total rata-rata keseluruhan dapat dihitung sebesar 139.15 kilogram per kapita per tahun. Angka yang diperoleh dalam perhitungan adalah setahun konsumsi nasional Indonesia ternyata mencapai 31.2 juta ton, sebuah angka yang berada jauh di bawah angka konsumsi nasional menurut data USDA (2007). Pertanyaannya adalah, mengapa USDA sejak tahun 2000 awal terus meramalkan konsumsi beras Indonesia yang sangat besar—jauh di atas angka perkiraan yang realistis. Apakah alasan ini untuk terus melegitimasi impor beras yang salah satunya bisa didapat dari AS?

Tabel 3. Konsumsi Beras Indonesia (Ton)

Tahun	2002/2003	2003/2004	2004/2005	2005/2006	2006/2007
Jumlah	36.500.000	36.000.000	35.850.000	35.800.000	35.850.000

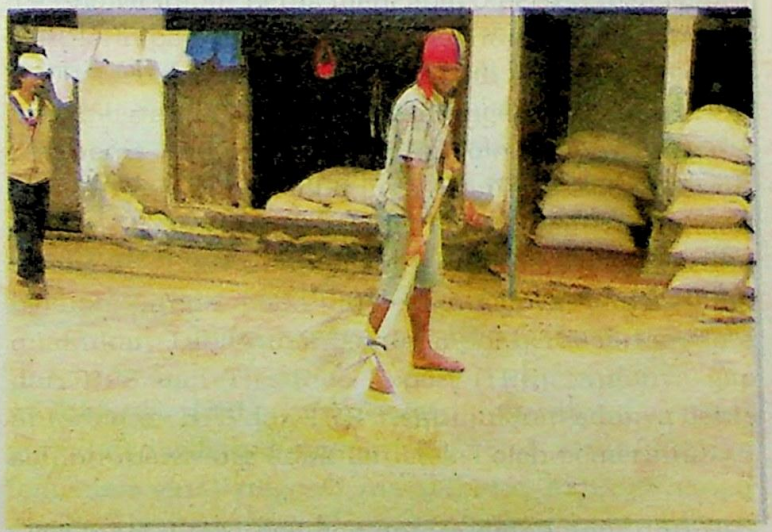
Sumber: USDA,2007

Pasca Produksi: Dominasi Pencari Rente

Kegiatan pasca produksi padi lebih banyak diperankan oleh elemen-elemen di luar petani. Hal ini disebabkan banyak dari para petani yang menjual hasil panennya bahkan ketika padi masih belum dipanen[33]. Menurut FSPI, hampir 90 persen petani di Indonesia menjual gabah, bukan beras. Hal ini sangat jelas, karena petani padi tidak memiliki penggilingan sebagai alsintan yang berfungsi mengkonversi gabah menjadi beras. Sehingga dalam masalah harga, petani hanya bisa menjadi *price taker*. Sementara itu banyak pihak yang memanfaatkan tidak transparannya informasi pasar untuk bisa mengambil margin keuntungan sebesar-besarnya[34].

Didesak kebutuhan akan uang tunai untuk keperluan hidup rumah tangga ataupun untuk kepentingan penanaman musim selanjutnya, petani tentu lebih memilih untuk menjual hasil produksi padinya sesegera mungkin. Sementara, sistem penyimpanan gabah untuk stok mandiri sudah jarang ditemukan terutama di daerah sentra penghasil gabah. Dalam menjual gabahnya ada pola-pola khusus yang seakan tak terelakkan, yang menunjukkan petani diarahkan untuk jalur ditribusi model tengkulak dan pedagang. Jalur distribusi yang panjang ini—mulai dari petani hingga konsumen—juga berpengaruh besar dalam meningkatkan harga eceran beras. Salah satu pihak yang mempunyai pengaruh besar dalam menentukan harga jual beras di pasaran adalah penggilingan, karena dalam proses pasca produksi penggilingan memperoleh margin keuntungan yang cukup

besar dalam rantai distribusi. Hal ini terlihat dari hasil penelitian pada tahun 1999 yang disponsori oleh Management and Organizational Development for Empowerment (MODE) yang memperlihatkan bahwa penggilingan padi mendapat margin keuntungan yang paling besar dalam rantai distribusi yaitu sebesar Rp. 954,89 per kilogram (harga pembelian Rp. 1387,50 per kilogram dan harga penjualan Rp. 2425 per kilogram)[35]. Surono (2003) yang melakukan penelitian di Boyolali Jawa Tengah juga menjelaskan dalam makalahnya bagaimana penggilingan padi mendapat margin keuntungan sebesar 65 persen dalam model pertanian konvensional revolusi hijau, sementara petani padi sendiri mendapatkan margin keuntungan terkecil dibandingkan semua aktor lain yang terlibat dalam distribusi beras yaitu hanya sekitar 15 persen (Sekitar Rp. 141,33 per kilogram).

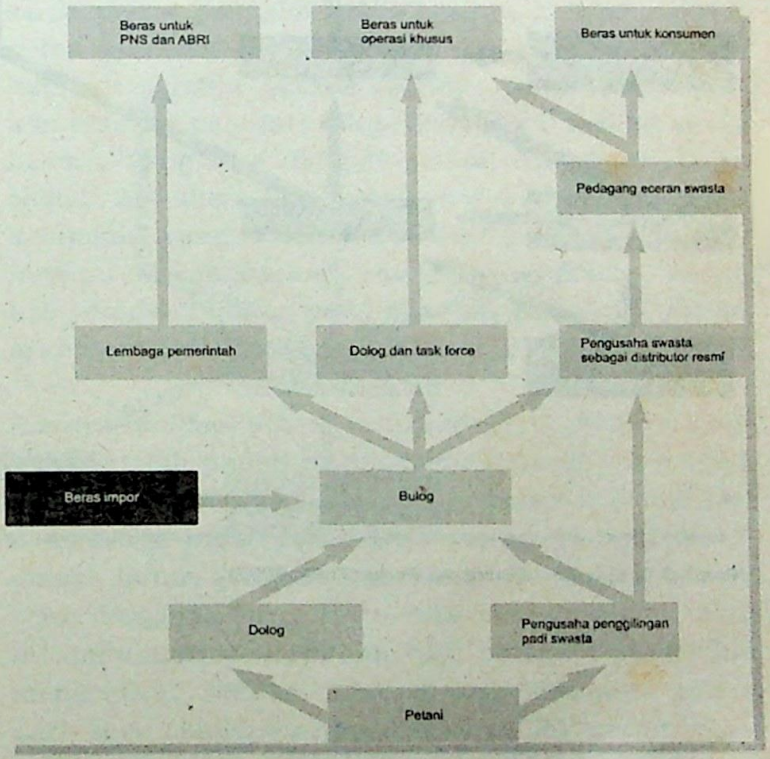


Kegiatan di penggilingan padi. *Penggilingan menjadi bagian penting dalam penentuan peningkatan harga beras di pasaran*

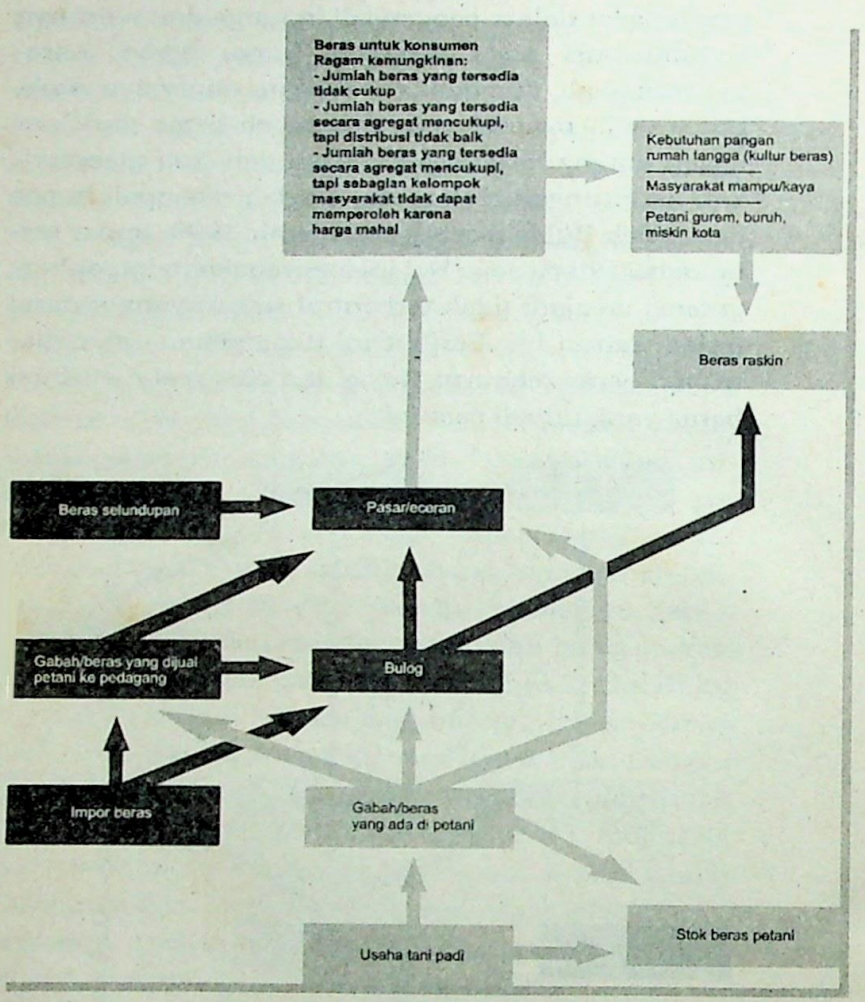
Distribusi beras juga mulai mengalami goncangan ketika dimulainya liberalisasi pangan. Dengan adanya liberalisasi pangan, lembaga yang tadinya sangat berperan dalam distribusi beras di Indonesia mulai terdistorsi orientasi profit. Sejak 1997 peran Bulog diubah drastis dengan penandatangan LoI antara IMF dengan pemerintah. Pada 20 Januari 2003, Bulog berubah dari LPND menjadi Perum dengan PP RI No.7/2003. Sementara itu, liberalisasi beras dimulai sejak tahun 1998 dengan Keppres RI No.19/98. Pada tahun yang sama Bulog melakukan operasi pasar khusus JPS yang kemudian menjadi Raskin tahun 2001, yang mana beras tersebut dialokasikan untuk masyarakat miskin dengan harga Rp. 1000 per kilogram. Peran Bulog yang utama sebelum diubah menjadi Perum adalah untuk menjaga stabilitas harga beras dipasar melalui pembelian gabah petani ketika panen raya dan penjualan beras operasi pasar ketika terjadi paceklik. Sayangnya ketika Bulog berubah menjadi Perum, maka fungsi *Public Service Obligation*-nya tidak dijalankan dengan baik. Dengan perubahan statusnya menjadi Perum, Bulog tidak bisa lagi diberikan kredit likuiditas Bank Indonesia lagi, melainkan sudah menggunakan kredit usaha yang memiliki tingkat suku bunga yang lebih tinggi, sehingga dengan seperti itu fungsi pencarian laba otomatis menjadi prioritas nomor wahid.

Harga pembelian pemerintah (HPP) ditetapkan dengan Inpres No.3/2007 dengan harga gabah kering panen Rp. 2000 per kilogram. Dengan harga maksimal (*ceiling price*) tersebut Bulog selalu mencari alasan untuk tidak membeli gabah dari petani[36] yang mengakibatkan masalah stok nasional, terlalu besarnya

peran pasar dalam pengendalian harga dan akhirnya berkontribusi pada kenaikan harga beras. Karena seringkali dihadapkan dengan minimnya stok, Bulog lebih memilih untuk membeli beras dari luar negeri karena harga lebih murah dan bisa memberikan keuntungan. Selain itu, setelah monopoli impor beras oleh Bulog dicabut pada akhir 1999, impor terbuka bagi siapa saja. Hal ini menyebabkan impor berpotensi menjadi tidak terkontrol seperti yang sedang terjadi tahun ini. Berikut ini ditampilkan alur distribusi beras menurut Bulog dan alur real distribusi beras yang terjadi saat ini.



Gambar.2. Alur Distribusi Beras (Bulog,2004)



Gambar 3. Alur Real Distribusi Beras (FSPI, 2007)

Mengejar Kesejahteraan

Berdasarkan gambaran ketiga elemen di atas yang meliputi input produksi pertanian padi, ketersediaan beras (produksi, beras impor dan selundupan) serta pasca produksi padi beserta kebijakan-kebijakan pemerintah yang menyertai ketiganya maka dapat tergambar betapa sulitnya petani mendapatkan keuntungan dari sektor pertanian. Sedikit sekali insentif yang bisa didapat petani, dan lambat laun sektor ini akan kehilangan peminatnya. Berbagai kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah tidak mampu meningkatkan kesejateraan petani, malah kebijakan-kebijakan yang ada dan yang baru dikeluarkan semakin menyengsarakan kaum tani Indonesia.

Adanya *mindset* petani untuk menjual padinya langsung setelah panen untuk mendapatkan uang *cash*, menjadikan petani sebagai *net consumer* beras. Dengan harga input pertanian yang tinggi, tidak tersedianya lahan garapan, murahnya harga jual gabah, serta tingginya harga beras seperti sekarang ini telah menimbulkan penderitaan bagi petani. Untuk lebih mengetahui sekilas tentang kesejahteraan petani dari segi pendapatannya, berikut ini perhitungan pendapatan petani di Cirebon pada bulan Februari 2007.

Modal usaha tani
Perhitungan biaya produksi (1 hektar lahan per musim tanam) di Cirebon, Februari 2007:

1.Traktor	= Rp 600.000
2.Pengolahan tanah: Rp 30.000 x 12	= Rp 360.000
3.Benih: 20 kg = Rp 34.000/5 kg x 4	= Rp 136.000
4.Ongkos tanam	= Rp 200.000
5.Perawatan/Semprot Rumput	= Rp 750.000
6.Furadan	= Rp 320.000
7.Pupuk (6 kuintal): 123.000 x 6	= Rp 738.000
8.Obat-obatan	= Rp 1.100.000
9.Sewa lahan: Rp 5.000.000/2 musim	= Rp 2.500.000
TOTAL	= Rp 6.704.000

Pendapatan usaha tani
Rata-rata hasil produksi per hektar per musim tanam = 4 ton x Rp 2200 (harga gabah per Februari 2007) = Rp 8.800.000

Laba = Rp 8.800.000 – Rp 6. 704.000
= Rp 2.096.000/4 bulan musim tanam
= Rp 524.000/ bulan
= Rp 17.500/hari.

Meskipun secara kasar dapat dilihat bahwa petani bisa mencukupi kebutuhannya namun secara perhitungan dengan menggunakan indikator kemiskinan dapat dibuktikan bahwa petani belum mencapai tingkat kesejahteraan yang layak. Selain itu berdasarkan data primer FSPI (Desember 2006) di Sukabumi, petani biasanya juga mendapatkan pendapatan sampingan dari bekerja sebagai buruh ataupun ojek dan penjualan ternaknya sekitar Rp. 150.000-200.000 per bulan. Namun demikian, tidak semua rumah tangga petani mendapatkan pendapatan sampingan sebesar itu, bahkan ada beberapa petani yang hanya mengandalkan padi hasil garapannya sebagai satu-satunya sumber pendapatan. Sementara itu, pengeluaran RT pertanian per bulan mencapai Rp.700.000 per bulan yang terdiri dari konsumsi pangan rata-rata Rp. 500.000 per bulan dan konsumsi non pangan (bahan bakar, pakaian, perumahan, pendidikan,

kesehatan, iuran) rata-rata Rp. 200.000 per bulan.

Dari contoh kasus diatas, kami ingin mengetahui kondisi ataupun keberadaan petani dilihat dari sisi pendapatannya. Untuk itu kami menggunakan indikator kemiskinan untuk lebih memudahkan dalam melihat realitas pertanian yang sekarang ini terjadi di Indonesia. Ada beberapa ukuran yang bisa dipakai untuk menentukan indikator kemiskinan. Model yang awam diketahui adalah (1) Menurut BPS; (2) Versi Bank Dunia dan (3) Menurut Sajogjo.

Menurut BPS, seseorang dikatakan miskin jika konsumsi kurang dari 2100 kal per orang per hari. Sedangkan menurut versi Bank Dunia, definisi kemiskinan yaitu jika pendapatan kurang dari 1 US$ per hari. Selanjutnya menurut Sajogjo, kemiskinar dianalisis berdasarkan tempat terjadi. Kemiski nan di pedesaan terjadi apabila pendapatan kurang dari 320 kilogram nilai tukar beras per orang per tahun, sedangkan jika di perkotaan kurang dari 420 kilogram nilai tukar beras per orang per tahun.

Dalam working paper ini kami menggunakan dasar perhitungan menurut BPS dan Sajogjo untuk memahami contoh kasus di atas. Perhitungan menurut Bank Dunia tidak digunakan dikarenakan adanya masalah PPP (Price Purchasing Parity) yang dikhawatirkan menimbulkan bias karena perbedaan daya tukar dolar AS dari suatu negara dengan negara lainnya.

Berdasarkan perhitungan kemiskinan menurut BPS, maka jika satu kali makan seseorang mengkonsumsi 304 gram (605 kal) beras[37] maka untuk memenuhi

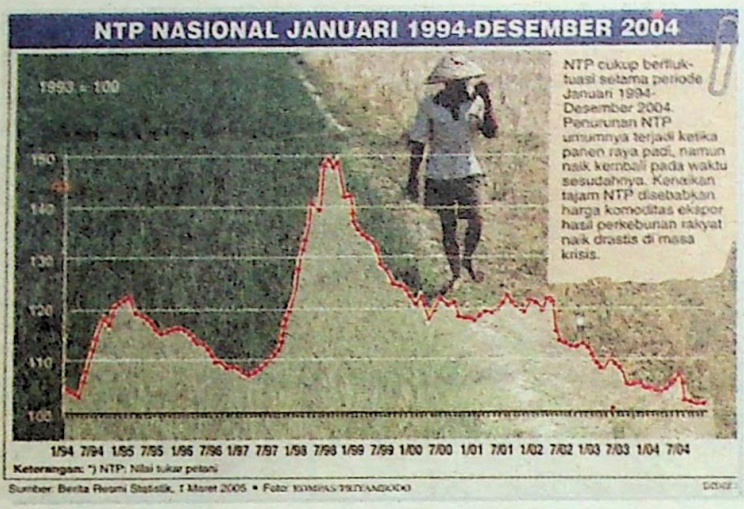
2100 kal diperlukan 1.32 liter beras per orang per hari. Jika diasumsikan harga beras pada waktu pengambilan data (April 2007) adalah Rp. 5000 per liter, maka minimal pendapatan per orang per hari sebesar Rp. 6600. Jika diasumsikan dalam RT petani terdapat 4 orang anggota keluarga, maka pendapatan minimun keluarga per hari adalah Rp. 26.400. Sehingga, untuk memenuhi pendapatan tersebut berdasarkan perhitungan ongkos produksi dan keuntungan diatas maka harga minimal penjualan gabah yang layak adalah sebesar Rp. 3320 per kilogram.

Sementara itu berdasarkan metode perhitungan Sajogjo yang menyebutkan garis kemiskinan desa minimal sebesar 320 kilogram nilai tukar beras atau setara 400 liter, maka jika diasumsikan harga beras adalah Rp. 5000 per liter, akan diperoleh minimal biaya hidup per orang per tahun sebesar Rp. 2.000.000. Apabila asumsi dalam satu RT petani terdapat 4 orang anggota keluarga, maka pendapatan minimum per tahun adalah Rp. 8.000.000. Jika dihitung lebih lanjut, maka untuk memperoleh pendapatan sejumlah itu minimal harga jual gabah dari petani adalah Rp. 4200 per kilogram.

Penutup

Working paper ini memperlihatkan bahwa sistem pertanian revolusi hijau yang membutuhkan input sangat besar tidak dapat memberikan keuntungan yang besar pula bagi para petani, apalagi setelah krisis ekonomi yang menjatuhkan nilai rupiah dan mendorong laju inflasi yang sangat pesat. Walaupun secara umum kondisi perekonomian Indonesia kelihatan membaik[38], namun bagi banyak orang terutama rakyat kecil yang sebagian besar di antaranya adalah petani—kondisi hidup mereka justru makin terpuruk.

Kondisi ini semakin diperparah dengan berbagai kebijakan pemerintah yang tidak berpihak pada petani seperti liberalisasi dan privatisasi berbagai sektor yang mendukung proses produksi dan distribusi bidang pertanian telah menyebabkan kecenderungan menurunnya Nilai Tukar Petani (NTP) dan secara langsung maupun tidak langsung akan berdampak pada penurunan kualitas hidup mereka.



Sumber: Kompas,2005

Berdasarkan hasil perhitungan maka HPP untuk GKP di tingkat petani (Berdasarkan Inpres No. 3/2007) masih belum memadai bagi petani untuk 'mengejar' kesejahteraan. Harga pembelian pemerintah tersebut masih relatif rendah jika dibandingkan dengan ongkos produksi yang harus dikeluarkan petani dalam memproduksi padi, apalagi untuk memenuhi kebutuhan primer keluarga beserta pendidikan dan kesehatan. Kebijakan-kebijakan pertanian di Indonesia selama ini terbukti tidak berpihak kepada petani.

Apalagi semenjak penandatanganan AoA pada tahun 1994 dan penanda tanganan LoI dengan IMF tahun 1997 yang mendukung liberalisasi, privatisasi dan deregulasi berbagai sektor sebagai cara untuk mencapai pertumbuhan ekonomi. Kebijakan-kebijakan pemerintah selama ini lebih memberikan keuntungan bagi penduduk kota dengan meningkat

pesatnya kemiskinan di pedesaan dibandingkan dengan perkotaan[39]. Sementara itu distribusi dan manajemen beras nasional yang selama ini tidak berjalan dengan baik semakin diperparah dengan privatisasi Bulog pada tahun 2003. Bulog yang berubah menjadi Perum telah semakin lemah dalam menjalankan fungsi *Public Service Obligation*-nya

Pada akhirnya diperlukan suatu perombakan yang mendasar dalam sistem produksi dan pasca produksi beras di negara ini. Sebagai sumber pangan pokok bagi sebagian besar penduduk Indonesia, beras memiliki fungsi strategis dalam politik dan ekonomi di Indonesia. Dan para petani padi tentunya berhak untuk memperoleh kehidupan yang layak sebanding dengan kerja keras nya untuk memenuhi kebutuhan pangan penduduk negeri ini.

---

[1] Sejak era revolusi hijau, beras praktis menjadi satu-satunya makanan pokok di Indonesia. Walaupun faktanya masih ada sekitar 5 persen rakyat yang memakan jagung, sagu, singkong, ubi jalar, dan lainnya. Hal serupa juga dinyatakan Surono (2003).

[2] Beras seringkali dinyatakan sebagai penyebab inflasi, namun sebenarnya hal ini masih dalam perdebatan karena beras tidak secara langsung menaikkan harga. Kenaikan harga beras adalah disebabkan kenaikan ongkos produksi yang berlipat-lipat sejak meroketnya harga BBM rata-rata 126 persen pada Oktober 2005. oleh karena itu dalam banyak analisis disebutkan bahwa harga BBM merupakan penyebab inflasi, namun hanya komponennya (seperti dikemukakan oleh Sugema, 2006 dan Federasi Serikat Petani Indonesia, 2006)

[3] Siregar, 2007

[4] Bimas (Bimbingan Masyarakat) adalah kebijakan pemerintah (pada era Orde Baru) dalam subsidi pupuk, benih, pestisida, kredit, lembaga buffer stock, irigasi hingga penyuluhan. Inmas (Intensifikasi Massa) adalah derivasi dari Bimas, dengan ditambah program penanggulangan hama dan penyakit tanaman. Keduanya adalah resep utama pemerintah pada saat itu melaksanakan revolusi hijau. Model produksi yang dipakai jelas industrialisasi pertanian, yang hanya menganggap petani sebagai objek belaka (Kompas, 2000).

[5] Syumanda, 2005

[6] Wibowo, 2003

[7] Federasi Serikat Petani Indonesia, 2007

[8] Kompas, 2004

[9] Sensus pertanian, 2003

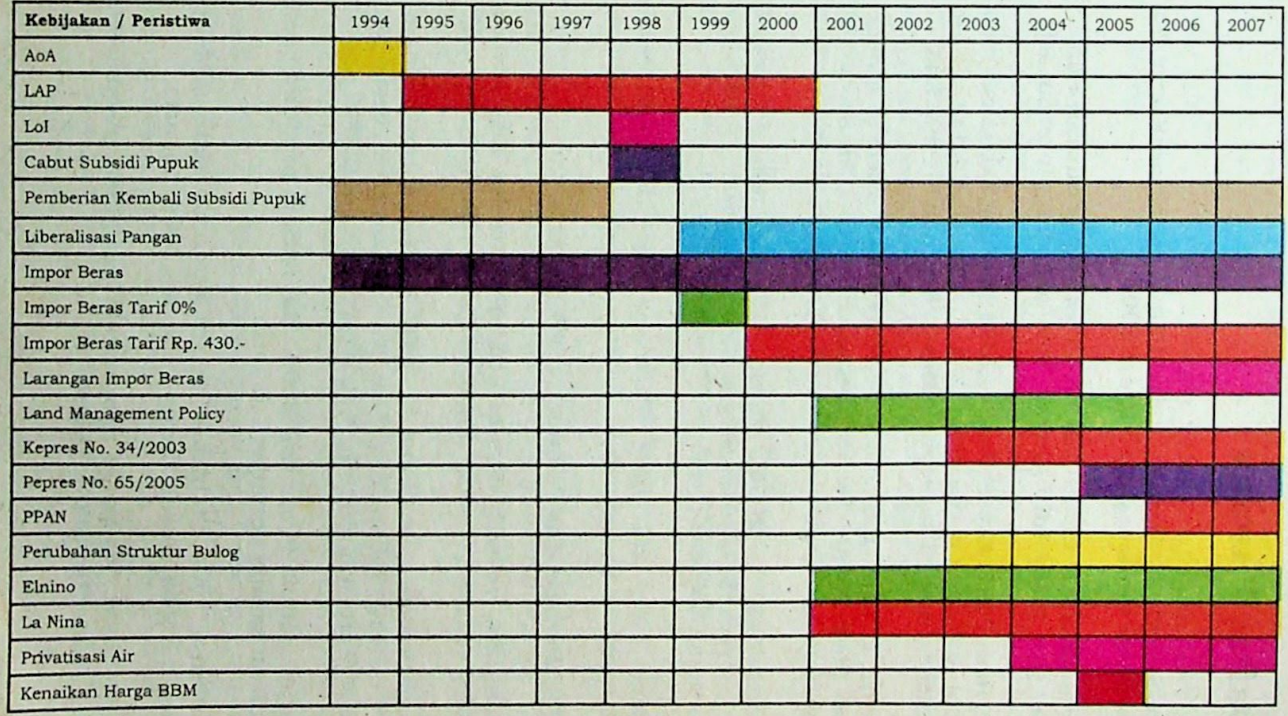
[10] UU Pokok Agraria 1960 mengatur beberapa hal, diantaranya Hak Atas Tanah, Air, Ruang Angkasa. UU inilah yang menjadi basis legal untuk memperbaiki struktur kepemilikan sumber daya produktif pertanian menuju sistem yang berkeadilan sosial. Dalam beberapa dokumennya, "land to the tiller" atau tanah untuk petani adalah semboyan petani (FSPI, 2006)

[11] Medan Bisnis, 29 September 2006

[12] Kompas, 2004
[13] ibid
[14] Handoko and Patriadi, 2005
[15] Oktober 2005, harga BBM naik rata-rata 126 persen dan segera diikuti meroketnya harga-harga lain termasuk input pertanian. Harga kebutuhan pokok pun tak pelak merangsek naik dan menjadi beban selanjutnya bagi keluarga tani kecil di Indonesia.
[16] Pikiran Rakyat, 2005
[17] Rahardi, 2007
[18] WALHI, 2005
[19] Hernanda, 2007. Dupont juga adalah salah satu perusahaan agrokimia transnasional yang berada dalam top 5 (selain Syngenta, Monsanto, Aventis dan BASF), yang menguasai 64 persen pasar dunia. Jika ditambah 5 perusahaan lagi (Bayer, Dow Agroscience, Makhteshim-Agan, Sumitomo dan FMC) maka perusahaan ini menguasai 84 persen pasar agrokimia dunia.
[20] Sahdan, 2005
[21] Bisnis Indonesia, 2007
[22] ibid
[23] Kariyasa, 2006
[24] Siagian, 2006
[25] BPS, 2002
[26] Winarso, 2001
[27] Kusumo, Girsang & Zaenudin, 2007
[28] Prof. Sritua Arief, seperti dikutip oleh Ivan Bermakna, 2006
[29] Kompas, 2003
[30] Salah satu yang menyebabkan kondisi bebas tarif untuk impor beras ini adalah LoI IMF, yang salah satu resepnya menganjurkan untuk meliberalisasi pasar beras Indonesia untuk menghindari krisis ekonomi yang berkepanjangan
[31] Mekanisme 'harga internasional' dan 'pasar internasional' beras saat ini dilatarbelakangi model produksi dengan orientasi ekspor yang mengakibatkan overproduksi (seperti di AS dan sebagian Eropa), sementara pertanian padi di sana disubsidi pemerintah dengan jumlah yang sangat besar. Hal ini mengakibatkan 'harga internasional' yang dihasilkan proses ini bisa lebih rendah dari ongkos produksi di negara-negara tertentu. Hal inilah yang salah satunya mendorong beras selundupan masuk ke Indonesia
[32] Seperti diterangkan pada endnote sebelumnya, bahwa AS merupakan produsen beras nomor tiga di dunia yang hasil overproduksinya bisa di-dumping dengan murah ke negara lain
[33] Surono, 2003
[34] Riset Yayasan Sintesa dan Hivos di lingkungan Serikat Petani Sumatera Utara (SPSU) memperlihatkan bahwa terlalu banyak rantai dalam tata niaga beras, sehingga terjadi disparitas harga yang tinggi antara gabah dari petani dan beras yang sampai ke tangan konsumen. Hal ini juga memperlihatkan struktur pencarian rente dari tata niaga beras yang didominasi dari tengkulak, penggilingan, pedagang dan penyalur beras.
[35] Arifin et al, 2001
[36] Hal ini terbukti pada implementasi Inpres yang mengatur HPP sebelumnya, yakni Inpres No. 13/2005 dengan HPP GKP Rp 1730. Bulog selalu membeli lebih rendah dari HPP, dengan logika mencari keuntungan. Akibatnya, gabah petani tak terserap (rata-rata hanya 6 persen dari produksi nasional) dan akhirnya berimbas pada minimnya stok nasional.
[37] Hardinsyah dan Briawan, 1994
[38] Secara makro, perekonomian di Indonesia ternyata tumbuh sekitar 6.3 persen. Namun paradigma pertumbuhan ini ternyata tidak diikuti oleh pemerataan pendapatan bagi sebagian besar rakyat yang masih jauh dari sejahtera.
[39] Khudori, 2007

Bagan Waktu

Kebijakan/peristiwa yang berkaitan dengan pertanian padi di Indonesia



Daftar Pustaka

Anonim, 2007. Deptan Luncurkan Penjaminan Kredit Petani. Bisnis Indonesia, 22 Maret 2007

Anonim.2001. UU no.22/2001 Tentang peraturan minyak dan gas. akses: http://www. bpmigas.com/uu-migas.asp

Anonim.2007. Kepres No.34/2003 Tentang kebijakan nasional di bidang pertanahan. http://www.gtzsfdm.or.id/documents/laws_n_regs/pre_decrees/Keppres34 _2003.pdf

Arifin, B. et al. 2001. Food Security and Markets in Indonesia: State-Private Sector Interaction in Rice Trade. MODE Inc. and SEA Council. Quezon City, Manila.

Bermakna, I. 2006. Vaksin Itu Bernama Koperasi. http://ivanbermakna.blogspot.com/2006/08/vaksin-itu-bernama-koperasi.html

Bisnis Indonesia. 2007. Realisasi Dana Jaminan Petani Rendah. Bisnis Indonesia. Jakarta.

BPS. 2003.Sensus Pertanian. BPS. Jakarta.

Bulog.2004. Pola pendanaan cadangan beras. http://www. bulog.co.id/kajian%20 Ilmiah/BULOG%20BAB%20IV.pdf.

Departemen Pertanian. 2007. Permentan No.66/ OT.140/12/2006. http://www. deptan.go.id/berita/01-2007/Permentan%20No.%2066%20tahun%202006.pdf.

Dirjen Sarana Pertanian. 2003. Alat sarana produksi padi. Buletin sarana pertanian. Jakarta

Fitrianto, 2004. Stabilitas Pangan Terancam, Lahan Menyempit, Irigasi Kacau. Kompas, 17 Mei 2004. Jakarta.

FSPI. 2006. Waspadai reforma agraria palsu. Pembaruan tani, November 2006. Jakarta.

FSPI.2006. Jangan Serahkan Perdagangan Beras pada Mekanisme Pasar. Jakarta

FSPI.2006. Catatan akhir tahun FSPI.akses: http://www.fspi.or.id/index.php?option= com_content&task=view&id=374&Itemid=37

FSPI.2007. Alur real distribusi beras. FSPI. Jakarta.

FSPI.2007.Struggle Against Agriculture Liberalism.FSPI. Jakarta.

FSPI.2007. HPP bukan obat manjur politik beras nasional, beli gabah Langsung dari petani! FSPI. Jakarta.

Handoko & Patriadi. 2005.Evaluasi kebijakan non BBM. Kajian ekonomi dan keuangan no.4, vol.9, Bapekki. Jakarta.

Hardinsyah dan Briawan, D. 1994. Penilaian dan Perencanaan Kosumsi Pangan. Jurusan Gizi Masyarakat dan Sumber Daya Keluarga. Fakultas Pertanian. IPB. Bogor.

Hernanda. 2007. Dupont Boleh Jual Bibit Padi Hibrida. Bisnis Indonesia. Jakarta.

Irawan. 2006. Fenomena anomali iklim El nino dan La nina, kecenderungan jangka panjang dan pengaruhnya terhadan produksi pangan. Forum penelitian agro ekonomi, Juli 2006 vol.24 no.1 Pusat analisis sosial ekonomi dan kebijakan pertanian. Bogor.

Kariyasa, 2006. Dampak kenaikan harga BBM terhadap kinerja pertanian dan implikasinya terhadap penyesuaian harga gabah. Analisis kebijakan pertanian Maret 2006 vol.4 no.1 hal 54-68, Pusat Studi Ekonomi. Bogor.

Khudori. 2007. Petani, Kemiskinan, dan Reforma Agraria. Kompas. Jakarta.

Kompas.2005. Inpres No 2/2005 tentang Kebijakan Perberasan Tidak Menolong Petani .
http://www.kompas.com/kompas-cetak/0503/07/ekonomi/1602750.htm

Kompas. 2000. Gagalnya Revolusi Hijau Menyejahterakan Petani. http://www.kompas.com/kompas-cetak/0009/25/nasional/gaga32.htm

Kusumo, G. Girsang, E. dan Zaenudin, L. 2007. Impor Beras Dibuka Hingga Maret 2008. Bisnis Indonesia. Jakarta.

Nainggolan, K. Ekonomi politik perberasan nasional. Kompas, 17 Januari 2004. Jakarta.

Pikiran Rakyat. 2005. Memasuki Musim Tanam
Petani di Jawa Barat Keluhkan Kelangkaan Pupuk. www.pikiranrakyat.com.

Pikiran Rakyat. 2006. Pemerintah godok subsidi bunga pertanian.Pikiran Rakyat 27 Juni 2006. Bandung.

Rahardi, F. 2007. Kultur Beras yang Memiskinkan. Kompas. Jakarta.

Siagian, V.2005. Menaikkan Harga BBM Akan Sulitkan Petani. Sinar harapan. Jakarta. http://www.sinarharapan.co.id/ekonomi/pertambangan/2005/0719/tam2.html

Sahdan, G. 2005. Menanggulangi Kemiskinan Desa. Jurnal Ekonomi Rakyat. www.ekonomirakyat.org

Sugema, Iman. 2006. Inflasi, Kemiskinan, dan Beras. Kompas. Jakarta

Surono, I. 2003. Analysis of Marketing Chains of 'Organic' and Conventional Rice: A Case Study in Boyolali, Central Java, Indonesia. ELSPPAT. Jakarta.

Syumanda, R. 2005.Revolusi Hijau Gagal Mensenjahterakan Petani. http//.www.multiply.rully/com

Tempo Interaktif. 2005. Data Kadaluarsa Diduga Penyebab Kelangkaan Pupuk. www.tempointeraktif.com

USDA. 2007. Rice production and consumption. http://www.ers.usda.gov/ Briefing/Rice/data.htm