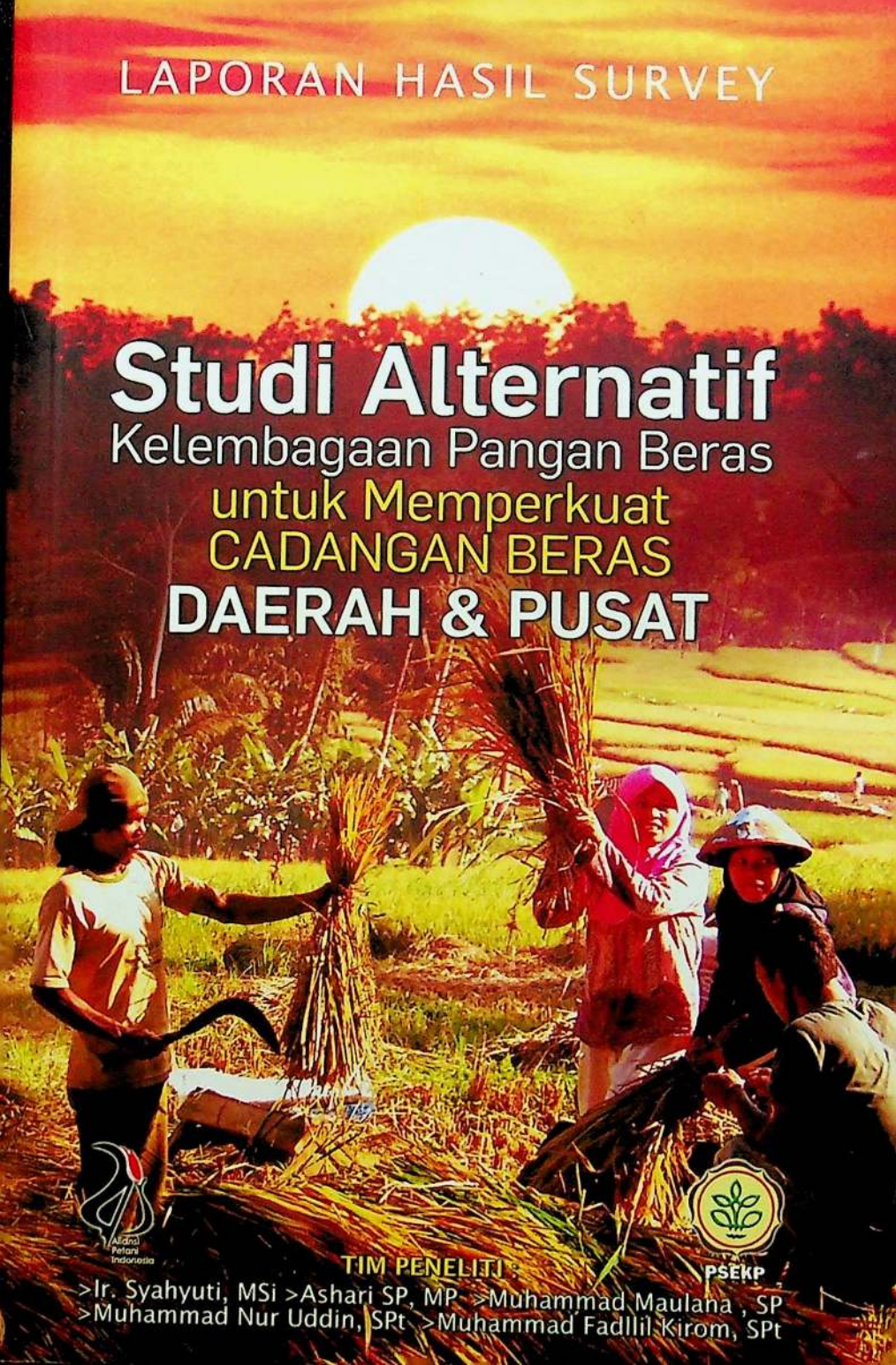
LAPORAN HASIL SURVEY

Studi Alternatif
Kelembagaan Pangan Beras untuk Memperkuat CADANGAN BERAS DAERAH & PUSAT

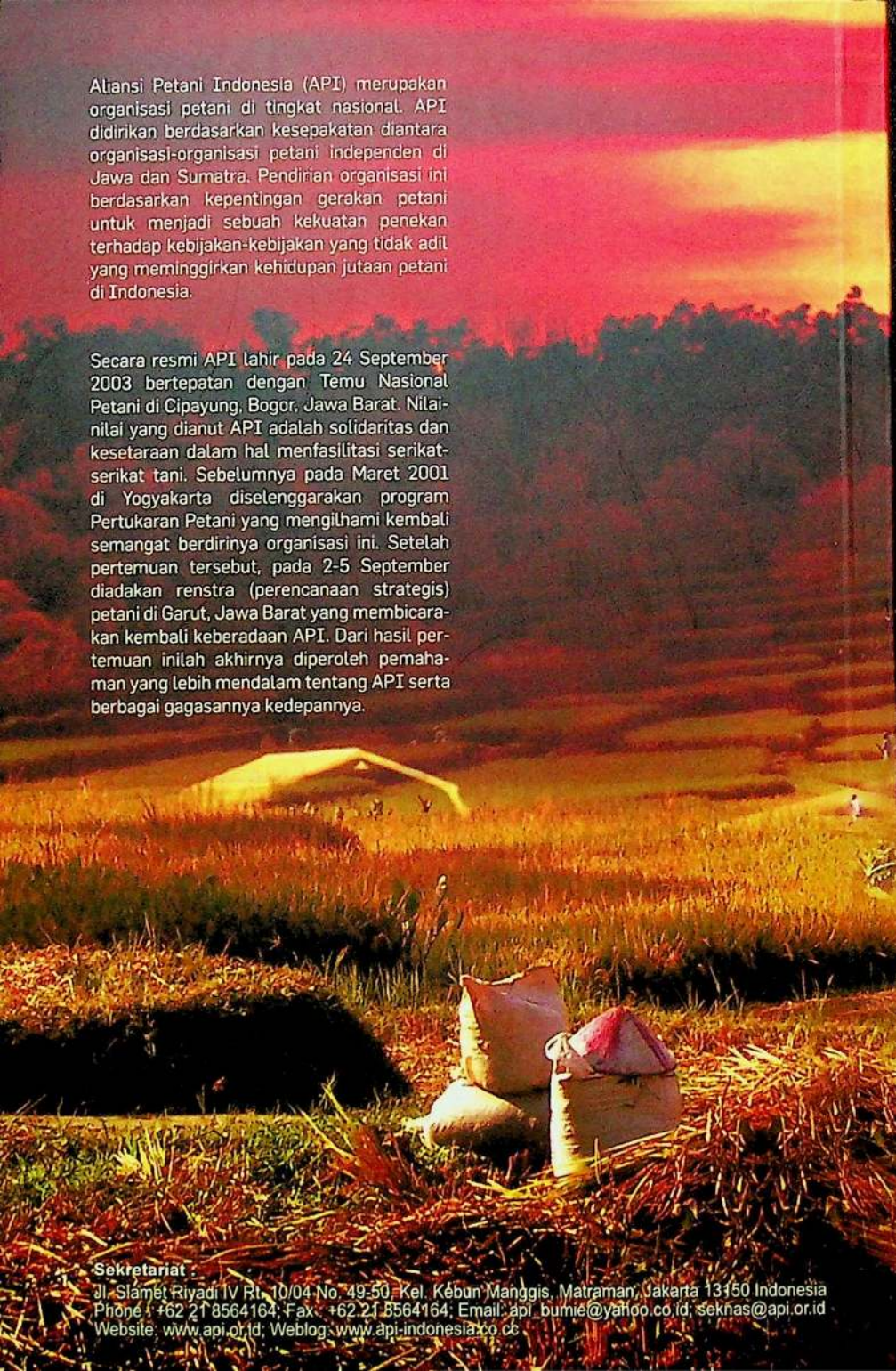


TIM PENELITI :
>Ir. Syahyuti, MSi >Ashari SP, MP >Muhammad Maulana , SP
>Muhammad Nur Uddin, SPt >Muhammad Fadllil Kirom, SPt

Aliansi Petani Indonesia
PSEKP

Aliansi Petani Indonesia (API) merupakan organisasi petani di tingkat nasional. API didirikan berdasarkan kesepakatan diantara organisasi-organisasi petani independen di Jawa dan Sumatra. Pendirian organisasi ini berdasarkan kepentingan gerakan petani untuk menjadi sebuah kekuatan penekan terhadap kebijakan-kebijakan yang tidak adil yang meminggirkan kehidupan jutaan petani di Indonesia.

Secara resmi API lahir pada 24 September 2003 bertepatan dengan Temu Nasional Petani di Cipayung, Bogor, Jawa Barat. Nilai-nilai yang dianut API adalah solidaritas dan kesetaraan dalam hal menfasilitasi serikat-serikat tani. Sebelumnya pada Maret 2001 di Yogyakarta diselenggarakan program Pertukaran Petani yang mengilhami kembali semangat berdirinya organisasi ini. Setelah pertemuan tersebut, pada 2-5 September diadakan renstra (perencanaan strategis) petani di Garut, Jawa Barat yang membicarakan kembali keberadaan API. Dari hasil pertemuan inilah akhirnya diperoleh pemahaman yang lebih mendalam tentang API serta berbagai gagasannya kedepannya.



Sekretariat :
Jl. Slamet Riyadi IV Rt. 10/04 No. 49-50, Kel. Kebun Manggis, Matraman, Jakarta 13150 Indonesia
Phone : +62 21 8564164; Fax. +62 21 8564164; Email: api_bumie@yahoo.co.id; seknas@api.or.id
Website: www.api.or.id; Weblog: www.api-indonesia.co.cc

LAPORAN HASIL SURVEY

Studi Alternatif Kelembagaan Pangan Beras untuk MEMPERKUAT CADANGAN BERAS Daerah dan Pusat

TIM PENELITI:

Ir. Syahyuti, MSi
Ashari SP, MP
Muhammad Maulana , SP
Muhammad Nur Uddin, SPt
Muhammad Fadllil Kirom, SPt

KERJASAMA

Aliansi Petani Indonesia
dengan
Pusat Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian (PSEKP)

2012

LAPORAN HASIL SURVEY

Studi Alternatif Kelembagaan Pangan Beras untuk MEMPERKUAT CADANGAN BERAS Daerah dan Pusat

Tim Peneliti:

Ir. Syahyuti, MSi
Ashari SP, MP
Muhammad Maulana , SP
Muhammad Nur Uddin, SPt
Muhammad Fadllil Kirom, SPt

Penyusun:

Muhammad Fadllil Kirom, SPt

Editor:

Ika N Krishnayanti

Desain & Layout:

Muhammad Rifai

Cetakan Pertama, Oktober 2012
Hak Cipta Dilindungi Undang-undang
All rights reserved

Diperbolehkan mengutip, mengacu,
memfotocopy isi buku ini asalkan menyebutkan
sumbernya dengan lengkap.

Daftar Isi

v Daftar Isi

vii Pengantar

3 **BAB I :**
Pendahuluan

11 **BAB II :**
Tinjauan Pustaka

23 **BAB III :**
Metode Penelitian

29 **BAB IV :**
Deskripsi Hasil Lapangan

71 **BAB V :**
Analisis Hasil Lapangan

91 **BAB VI :**
Kesimpulan dan Saran Kebijakan

93 Daftar Pustaka

Kata Pengantar

Anggota Aliansi Petani Indonesia yang tergabung dalam kelompok tani di desa Pojok Kulon kecamatan Sambigelar, kabupaten Jombang melalukan proses tunda jual gabah atas dasar pengalaman bertahun-tahun saat memasuki musim panen raya disaat puncak musim penghujan, harga gabah selalu anjlok dan dibeli oleh tengkulak di bawah Harga Pembelian Pemerintah (HPP). Musim panen raya pada bulan April-Mei 2012, mereka mengajukan skema kredit bantuan pemerintah yang dikenal dengan Pengembangan Usaha Agribisnis Pedesaan (PUAP) sebesar Rp. 100 juta dan disetujui. Dikarenakan masih kekurangan modal, usaha yang dilakukan kelompok tani Pojok Kulon dengan menyimpan hasil bantuan tersebut ke Bank Jatim kabupaten Jombang sebagai agunan untuk memperoleh pinjaman sebesar 400 juta.

Kelompok tani desa pojok kulon berencana melakukan pembelian gabah kering panen ke anggotanya yang berjumlah 40 orang dengan jumlah produksinya 43 ton. Pada saat itu harga gabah kering panen didesa itu berkisar antara Rp. 2.900–3.000 dan banyak dilakukan pembelian gabah dengan sistem tebasan yang dilakukan oleh para pedagang atau tengkulak. Disepakati oleh anggota, harga gabah kering panen (GKP) dibeli dengan harga Rp. 3.100 dan dijual langsung ke BULOG kab. Jombang sebesar Rp. 3.250 per kg sejumlah 7 ton dan sisanya disimpan dalam kurun waktu 2 bulan dan dijual ke pedagang dalam bentuk gabah kering giling (GKG) dengan harga Rp. 4.600 per kg. Setelah gabah habis terjual, oleh kelompok tani diselenggarakan musyawarah untuk membagi Sisa Hasil Usaha (SHU) sebesar Rp. 6 juta.

Dari pengalaman lapang terkait permasalahan harga

gabah dan beras menunjukkan kompleksitas masalah yang dihadapi oleh petani padi. Hal yang lazim dijumpai adalah anjloknya harga gabah saat musim hujan dikarenakan kualitas gabah (rendemen) yang rendah dan mahalnya tehnologi paska panen bagi petani. Hasil pengamatan dilapangan menunjukkan mengapa pedagang membeli gabah kering panen dengan rendah dikarenakan pedagang menginvestasikan tehnologi pengelolaan paska panen dengan menyewa alat pengering untuk kemudian dijual dengan harga yang lebih mahal. Hal ini menjawab pertanyaan saat panen raya oleh petani mengapa gabah dijual dengan murah dikarenakan bukannya petani butuh uang untuk modal melainkan tidak adanya input tehnologi yang dipergunakan untuk pengolahan paska panen.

Aliansi Petani Indonesia sebagai organisasi petani tingkat nasional dimana anggota petani padi kurang lebih 16.000 KK tentunya dituntut unutk ikut menjawab berbagai persoalan terkait gabah dan beras yang dihadapi untuk menyikapi kebijakan perberasan nasional terutama kebijakan harga pembelian pemerintah (HPP). Kami memperoleh mandat setelah melakukan pengorganisasian dan pemetaan terhadap petani padi yang dirumuskan melalui Rapat Pimpinan Nasional Dewan Tani API sebagaimana berikut ini :

1. Kebijakan Pengendalian Harga Beras yang di implementasikan melalui Inpres dan dikenal dengan Harga Pembelian Pemerintah (procurement price) tidak memberikan keuntungan kepada petani dan tidak efektif. Meskipun tiap tahun HPP terus meningkat, namun peningkatannya belum mampu menutupi biaya produksi dan pendapatan petani tetap rendah. Tidak efektif dikarenakan petani padi mendapatkan harga dibawah HPP. Menurut kajian PSEKP (2005) rasionalisasi HPP menjadi tidak efektif Karen tidak menghitung biaya transportasi. Umumnya, kebijakan HPP ditetapkan atas penelitian diwilayah yang terjangkau transportasi.
2. Kebijakan HPP tidak mendorong industri pertanian di pedesaan. Salah satu faktor rendahnya harga gabah dikarenakan rendemen gabah petani pada saat musim hujan kualitasnya rendah yang berdampak terhadap harga. Rendahnya tingkat rendemen padi merupakan determinan yang penting dalam produksi beras di Indonesia. Hal ini disebabkan karena setiap penurunan rendemen beras sebesar 1 persen, berarti produksi beras akan hilang sebe-

sar 0,5 ton (Muhammad Firdaus, dkk, 2008). Rendahnya rendemen juga dipengaruhi karena tehnologi pengolahan paska panen yaitu penggilangan padi. Selama ini, kebijakan non harga, berupa insentif kepada pelaku usaha dibidang penggilingan padi yang dimiliki petani masih sedikit yang diberikan oleh pemerintah sehingga industri perberasan di desa tidak mengalami kemajuan bahkan cenderung mandeg.

3. Kebijakan HPP tidak melibatkan organisasi petani independen. Sejak diterapkan kebijakan HPP tahun 2002 melalui Inpres, pemerintah tidak melibatkan organisasi petani untuk didengar pendapat dan gagasannya terkait kebijakan harga gabah dan beras. Menurut pengalaman kami dalam soal advokasi kebijakan perberasan, sudah ada keterbukaan dari pemerintah melalui Kementerian Pertanian, Kementerian Perdagangan, Kementerian Koordinator Perekonomian dan DPR RI Komisi IV, namun sifatnya hanya kerjasama dalam bentuk audiensi, hearing dan konsultasi meskipun inisiatif banyak dilakukan dari organisasi petani.

Upaya-upaya untuk memperjuangkan nasib petani padi terus dilakukan dengan berbagai pendekatan dan strategi. Dalam menyikapi dan mereview kebijakan perberasan nasional, Aliansi Petani Indonesia telah melakukan penelitian yaitu bekerja sama dengan lembaga penelitian Pusat Studi Ekonomi dan Kebijakan Pertanian Kementerian Pertanian, Bogor, Jawa Barat. Penelitian yang dilakukan pada tahun 2011, mengusulkan kepada pemerintah untuk mengimplementasikan kebijakan HPP Multi Kualitas dimana kebijakan tersebut memberikan keuntungan yang nyata jika dibandingkan HPP tunggal yang selama ini diterapkan oleh pemerintah.

Temuan dari penelitian ini menunjukkan bahwa kebijakan HPP Multikualitas merangsang para petani meningkatkan produksi gabah dengan kualitas baik yang pada giliranya juga akan menghasilkan produksi beras yang berkualitas pula. Kebijakan HPP multikualitas pada beras juga akan memberikan dampak atau pengaruh bagi pedagang atau pengusaha penggilingan padi meningkatkan mutu rendemen padi yang dihasilkan dari berbagai perbaikan disisi produksi gabah yang akan menghasilan produksi beras berkualitas dan penggunaan *rice milling unit* (RMU) yang baik untuk menghasilkan kualitas beras premium.

Disamping kebijakan HPP multikualitas, penelitian ini juga menggagas supaya pemerintah mempertimbangkan kebijakan multilokasi, disadari bahwa harga beras termasuk gabah yang berlaku di pasar dan biaya produksi per kg gabah / beras cukup beragam antara lokasi. Kebijakan tersebut akan memampukan peran DOLOG untuk membeli beras baik dari wilayahnya sendiri maupun dari wilayah lain sebagai usaha untuk meningkatkan dan meratakan persediaan beras di gudang DOLOG.

Hasil penelitian tersebut oleh Aliansi Petani Indonesia dijadikan bahan untuk melakukan Dialog Multi Pihak pada bulan Oktober 2012 di Kemendag. Dialog Multi Pihak merupakan forum yang diselenggarakan oleh API dengan mengundang perwakilan dari aktor-aktor kunci yang selama ini terlibat dalam pengkajian, pembahasan terkait kebijakan perberasan. Dari pemerintah, hadir perwakilan dari Kementerian Pertanian, Kementerian Perdagangan, Kementerian Koordinator Perekonomian, BULOG, Komisi IV DPR RI. Dari kalangan pengusaha hadir perwakilan dari pasar induk beras Cipinang dan dari kalangan petani, dihadiri oleh Serikat Petani Indonesia (SPI), Himpunan Kerukunan Tani Indonesia (HKTI), Wahana Masyarakat Tani dan Nelayan Indonesia (WAMTI).

Hasil terpenting dari pertemuan dialog multipihak, pemerintah mengapresiasi usaha yang dilakukan oleh API melalui penelitian yang dilakukan untuk *mereview* kebijakan perberasan nasional dan masukan tersebut bisa diusulkan melalui pertemuan reguler antar kementerian yang membahas persoalan pangan atau kebijakan harga. Pertemuan rutin tersebut dikenal dengan interdep. Pendapat lain juga disampaikan supaya penelitian ini juga membahas aspek kelembagaan pangan yang mendukung penerapan kebijakan HPP Multikualitas dan Multilokasi. Rumusan hasil dialog multipihak oleh API dijadikan bahan kertas posisi (*policy paper*) untuk disampaikan lagi kepada pemerintah melalui audiensi dalam rangkaian kegiatan Rapat Pimpinan Nasional API di akhir tahun 2012 dan menyusun kembali draft penelitian tentang kelembagaan pangan.

Kelembagaan pangan menjadi fokus perhatian dalam penelitian lanjutan ini dikarenakan beberapa alasan yang dapat dikemukakan disini. Kebijakan HPP multikualitas dan multilokasi yang diusulkan harus diperkuat pada sistem kelembagaan pangan mulai dari tingkat daerah hingga ke tingkat pusat. Hal ini diperlukan guna mendukung kelancaran

arus distribusi beras karena beras memiliki ciri membutuhkan waktu dalam penyediaanya baik distribusi antar wilayah maupun antar waktu.

Selama ini, lembaga yang mempunyai peran sentral dalam menyerap hasil produksi petani dan melindungi petani dari kejatuhan harga terutama di saat panen adalah Perum Bulog. Namun, beberapa permasalahan menyebabkan fungsi Perum Bulog sebagai lembaga penyangga harga (*price buffer*), bisa diragukan efektifitasnya. Pertama, kecenderungan Perum Bulog adalah membeli beras, dan bukan gabah, sehingga petani harus mempunyai modal tambahan untuk melakukan proses gabahnya menjadi beras. Kedua, keterbatasan kemampuan Perum Bulog untuk berhubungan langsung dengan petani dan hanya berhubungan dengan mitra usahanya yaitu para pedagang besar di tingkat kabupaten. Ketiga, perubahan status Bulog dari Badan menjadi Perum yang berorientasi pada profit, sehingga tidak memungkinkan bagi Perum Bulog membeli beras dengan harga tinggi dan menjualnya dengan harga lebih murah. Sedangkan diketahui bahwa pada musim panen harga beli Perum Bulog berada di bawah harga pasar. Keempat, pemilikan sarana, ketersediaan personil dan mekanisme kerja Bulog dalam pembelian gabah beras petani belum menjamin dapat dilaksanakannya pembelian gabah/beras langsung dari petani. Dari keempat masalah di atas, maka bentuk dan pola pemasaran beras di dalam negeri cenderung bersifat oligopoli, di mana kelompok pedagang menjadi penentu harga (price maker), sedangkan petani hanya berperan sebagai penerima harga (*price taker*). Oleh sebab itu, perlu adanya alternatif kelembagaan perberasan yang dapat meningkatkan pendapatan petani dan juga memperkuat cadangan beras baik ditingkat pusat dan daerah (Sayuti dkk, 2012).

Harapan kami melalui buku hasil penelitian yang mendalam dimana dilakukan penelitian lapang yang membuktikan adanya potensi dan peluang implementasi kebijakan HPP Multikualitas dapat diterapkan dengan memperkuat sistem kelembagaan pangan dimana kami dapat menjustifikasi dari saran dan rekomendasi untuk para aktor kunci di pemerintahan dalam merumuskan kebijakan perberasan nasional. Beberapa saran dan rekomendasi dapat kami sampaikan sebagaimana berikut ini :

1. Hasil kajian ini, melalui penelusuran dari sisi legislasi dan kebijakan maupun temuan dan analisis fakta lapangan,

menunjukkan bahwa pengelolaan pangan secara mandiri di level lokal (kabupaten dan kota) sangat berpeluang diwujudkan.

2. Rancangan kelembagaan untuk setiap daerah dapat bervariasi, baik dari sisi pelaku yang terlibat, sumber pendanaan, manajemen, maupun pembagian keuntungan. Selain untuk pangan beras, sebenarnya kegiatan seperti ini juga dapat dijalankan untuk berbagai komoditas yang lain.
3. Penyusunan stuktur Bulog yang baru maupun kelembagaan ketahanan pangan pada umumnya, semestinya menjadikan temuan dan hasil kajian ini sebagai input yang penting. Kemandirian daerah dalam masalah pangan haruslah dipandang sebagai upaya memperkuat kemandirian pangan di tingkat nasional.
4. Namun demikian, menyadari begitu variatifnya kondisi, kemampuan dan permasalahan tiap daerah; maka bagaimana bentuk kelembagaan pangan yang sesuai antar daerah akan menjadi objek yang menarik untuk dikaji lebih jauh. Daerah yang surplus dan minus tentu saja membutuhkan strategi yang sangat berbeda untuk segala sisi kelembagaannya.

Demikianlah, sumbangsih kami sebagai bentuk pertanggungjawaban secara moral politik dalam usahanya untuk memperjuangkan dan memperbaiki nasib petani padi melalui usaha-usaha kolektif untuk mempengaruhi kebijakan perberasan nasional. Kami menyadari atas kekurangan dan ketidaksempurnaan sebagai buku yang mencerminkan sikap keberpihakan kami terhadap petani, namun bolehlah berharap bahwa apa yang kami kerjakan dapat berkontribusi untuk sebuah perubahan kebijakan yang lebih baik.

Al falahu sayyidul bilad wa maa liquhu al haqiqi
Petani tuannya Negara dan kekuasaannya adalah nyata (maqalat arab)

Hidup Petani Indonesia !!

Muhammad Nuruddin
Sekretaris Jenderal API

BAB I

Pendahuluan



BAB I

Pendahuluan

1.1. Latar Belakang

Pada tahun 2011 Aliansi Petani Indonesia telah melakukan studi tentang peluang untuk menerapkan kebijakan HPP multikualitas untuk padi, yang diyakini akan mampu meningkatkan keuntungan petani secara signifikan dibandingkan HPP tunggal. Kebijakan ini akan mampu mendorong petani untuk meningkatkan produksi gabah dengan kualitas lebih baik sebagai bahan baku utama dalam produksi beras berkualitas. Tambahan produksi gabah berkualitas diperkirakan berasal dari peningkatan produktivitas dan adanya insentif petani meningkatkan kualitas gabahnya dari medium ke premium.

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

Selain kebijakan HPP multikualitas, API juga menginisiasi pemerintah untuk mempertimbangkan kebijakan multilokasi, mengingat harga beras termasuk gabah yang berlaku di pasar dan biaya produksi per kg gabah /beras cukup beragam antara lokasi. Kebijakan ini juga sekaligus meningkatkan ke-

mampuan DOLOG untuk membeli beras baik dari wilayah sendiri maupun dari lain wilayah dalam upaya meningkatkan dan meratakan persediaan beras di gudang DOLOG.

Melengkapi temuan dari studi ini, API melakukan studi untuk merumuskan alternatif kelembagaan pangan beras yang dapat memperkuat ketahanan pangan lokal dan pusat. Kebijakan HPP multikualitas dan multilokasi yang diusulkan tentunya harus didukung dengan sistem kelembagaan yang sinergis dari tingkat pusat hingga ke daerah. Selama ini, lembaga yang mempunyai peran sentral dalam menyerap hasil produksi petani dan melindungi petani dari kejatuhan harga terutama di saat panen adalah Perum Bulog.

Namun, beberapa permasalahan menyebabkan fungsi Perum Bulog sebagai lembaga penyangga harga (*price buffer*), bisa diragukan efektifitasnya. Pertama, kecenderungan Perum Bulog adalah membeli beras, dan bukan gabah, sehingga petani harus mempunyai modal tambahan untuk melakukan proses gabahnya menjadi beras. Kedua, keterbatasan kemampuan Perum Bulog untuk berhubungan langsung dengan petani dan hanya berhubungan dengan mitra usahnya yaitu para pedagang besar di tingkat kabupaten. Ketiga, perubahan status Bulog dari Badan menjadi Perum yang berorientasi pada profit, sehingga tidak memungkinkan bagi Perum Bulog membeli beras dengan harga tinggi dan menjualnya dengan harga lebih murah. Sedangkan diketahui bahwa pada musim panen harga beli Perum Bulog berada di bawah harga pasar. Keempat, pemilikan sarana, ketersediaan personil dan mekanisme kerja Bulog dalam pembelian gabah beras petani belum menjamin dapat dilaksanakannya pembelian gabah/beras langsung dari petani. Dari keempat masalah di atas, maka bentuk dan pola pemasaran beras di dalam negeri cenderung bersifat oligopoli, di mana kelompok pedagang menjadi penentu harga (price maker), sedangkan petani hanya berperan sebagai penerima harga (*price taker*). Oleh sebab itu, perlu adanya alternatif kelembagaan perberasan yang dapat meningkatkan pendapatan petani

dan juga memperkuat cadangan beras baik ditingkat pusat dan daerah.

1.2. Justifikasi

Pemerintah pada awal tahun ini telah mengeluarkan Inpres No. 3 tahun 2012 mengenai kenaikan HPP gabah/beras untuk tahun 2012. Disamping itu, DPR RI dan pemerintah sedang membahas RUU pangan. Salah satu poin penting yang dibahas dalam RUU pangan adalah adanya usulan kelembagaan pangan (Badan Otoritas Pangan) dan adanya usulan perlindungan harga pangan. Pembentukan Badan Otoritas Pangan perlu dipertimbangkan perannya apakah akan bekerjasama dengan Perum Bulog atau justru menggantikan peran Perum Bulog dalam mengamankan harga gabah/beras petani dan membangun cadangan beras pemerintah. Hal ini terkait dengan penggunaan anggaran pemerintah yang akan semakin besar dengan adanya pembentukan institusi baru.

Berdasarkan beberapa hasil penelitian di daerah, diketahui beberapa sistem kelembagaan perberasan yang dibangun didaerah mampu berperan dengan baik dalam menjaga kestabilan harga gabah/beras petani dan memupuk cadangan beras daerah. Salah satunya adalah yang telah berjalan di Kabupaten Bantul (DIY) dan kabupaten Sragen (Jateng). Selain inisiasi dari pemerintah daerah, pihak swasta juga dilibatkan.

Selain sistem kelembagaan perberasan yang telah berperan penting didaerah, dukungan dana dalam menjalankan sistem kelembagaan perberasan tersebut juga dilakukan secara mandiri dan bergulir, dan tidak lagi mengandalkan pasokan dana pemerintah pusat atau daerah. Sistem kelembagaan perberasan didaerah tersebut semestinya bisa menjadi model yang perlu dikaji kemungkinan penerapannya secara lebih luas dan bahkan bisa menjadi model kelembagaan perberasan nasional. Selain itu, kemungkinan adanya model kelembagaan perberasan didaerah lain, akan menjadi variasi dalam menentukan alternatif kelembagaan perberasan untuk mendukung stabilitas harga gabah/beras dan cadangan beras pemerintah daerah dan pusat.

Manajemen pangan beras selama ini terlalu mengandal-

kan hanya kepada Bulog, yang faktanya tidak mampu berbuat banyak. Bulog semenjak Mei 2003 telah berganti menjadi Perusahaan Umum (Perum), yang dengan manajemen terpusat seringkali tidak efektif menjalankan perannya. Ketidaefektifan kinerja Bulog juga disebabkan karena begitu banyak pihak terlibat yang satu sama lain memiliki agenda dan metode kerja yang tidak selalu seiring.

Sesuai dengan semangat otonomi daerah, serta berbagai dukungan legislasi lain, maka manajemen pangan di tingkat daerah dapat dijalankan dengan format kelembagaan yang berbeda, serta dengan pelaku yang lebih beragam. Karena itulah, kajian peluang pendirian dan sistem operasional "Bulog Lokal" menjadi relevan dilakukan. Saat ini, beberapa daerah, baik di tingkat kabupaten/kota maupun propinsi, telah berusaha terlibat langsung dalam penanganan permasalahan pangan (beras) di wilayahnya masing-masing.

1.3. Tujuan Kegiatan

Secara umum tujuan penelitian adalah untuk menganalisis dan menentukan model kelembagaan yang efektif sebagai alternatif kelembagaan perberasan dalam mendukung stabilitas harga gabah/beras dan meningkatkan cadangan beras di pusat dan daerah. Secara rinci tujuan penelitian dirumuskan sebagai berikut:

(1) Menganalisis kondisi kelembagaan perberasan tingkat nasional
(2) Menganalisis model kelembagaan perberasan mandiri di tingkat daerah (provinsi dan kabupaten)
(3) Merumuskan alternatif kelembagaan perberasan nasional yang baru

1.4. Keluaran Hasil Kegiatan

Luaran penelitian secara umum adalah model kelembagaan yang efektif sebagai alternatif kelembagaan perberasan dalam mendukung stabilitas harga gabah/beras dan meningkatkan cadangan beras di pusat dan daerah. Secara rinci, luaran penelitian ini adalah :

(1) Rumusan untuk memperbaiki kewenangan dan peran Bulog dalam penyerapan gabah petani, cadangan beras nasional, dan stabilitas harga gabah di tingkat petani (sumbangan untuk penyusunan Peraturan Pemerintah yang baru)
(2) Rumusan kebijakan untuk operasional Bulog dengan menerapkan HPP multikualitas, lokasi dan varietas.
(3) Rumusan pengelolaan pangan beras di daerah untuk mendukung peran Bulog nasional, yang diperoleh dari pengalaman pemerintah lokal dalam mengelola pangan di wilayahnya.

BAB II

Tinjauan Pustaka



BAB II

Tinjauan Pustaka

Kelembagaan pangan beras yang dibahas dalam studi ini difokuskan kepada aktivitas pasca panen, yakni mulai berupa kegiatan pengolahan, distribusi, transportasi, dan lain-lain. Tinjauan pustaka pada bagian ini memaparkan berbagai hal seputar objek dimaksud.

2.1. Pengertian Pascapanen Padi

Pascapanen padi adalah semua kegiatan yang dilakukan oleh petani dan juga oleh lembaga tata niaga atau swasta, setelah padi dipanen sampai dipasarkan kepada konsumen dalam bentuk beras. Kegiatan pascapanen meliputi pemanenan (*harvesting*), perontokan (*threshing*), pengangkutan (*transportation*), pembersihan (*cleaning*), pengeringan (*drying*), penyimpanan (*storage*), penggilingan (*hulling atau polishing*), dan pemasaran (marketing).

Padi biasanya dipanen pada kadar air sekitar 20-24%. Alat panen yang digunakan umumnya adalah sabit atau menggunakan ani-ani dan sebagian yang lain menggunakan peralatan mekanis seperti *mechanical binder* atau *combine harvester*. Perontokan gabah sebagian besar dilakukan langsung di sawah setelah panen dengan cara menginjak-injak menggebot ke atas kayu atau bambu, memukul dengan kayu atau perontok pedal, dan menggunakan power thresher, kemudian dilanjutkan dengan pembersihan dan pengeringan.

Proses pengeringan gabah bertujuan untuk menurunkan

kadar air gabah agar dicapai tingkat kadar air yang aman untuk disimpan atau untuk penggilingan. Kadar air yang baik untuk penyimpanan adalah 14%. Pengeringan gabah biasanya masih dilakukan dengan cara penjemuran. Setelah dikeringkan gabah dapat langsung digiling atau disimpan.

Penggilingan gabah yang telah dikeringkan adalah usaha untuk memisahkan kulit gabah (sekam) dan dedak dari butir gabah untuk diolah menjadi beras sosoh (polish rice). Susut yang terjadi cukup besar selama proses penggilingan, setelah proses pemanenan dan perontokan. Oleh karena itu, penggilingan memerlukan perencanaan dan pemilihan alat yang baik.

Dalam kaitan dengan proses penggilingan padi, karakteristik fisik gabah sangat perlu diketahui karena proses penggilingan padi sebenarnya mengolah bentuk fisik dari butiran gabah menjadi beras putih. Butiran gabah memiliki bentuk awal berupa gabah kering giling (GKG), masih memiliki bagian-bagian yang tidak dapat dimakan, atau tidak enak dimakan, sehingga perlu dipisahkan. Selama proses penggilingan, bagian-bagian tersebut dilepaskan satu demi satu sampai akhirnya didapatkan beras yang enak dimakan yang disebut dengan beras sosoh atau beras putih.

Kualitas fisik gabah ditentukan oleh kadar air dan kemurnian gabah. Yang dimaksud dengan kadar air gabah adalah jumlah kandungan air dalam butiran gabah yang biasanya dinyatakan dalam satuan persen (%) dari berat basah (*wet basis*). Sedangkan tingkat kemurnian gabah merupakan persentase barat gabah bernas terhadap berat keseluruhan campuran gabah. Makin banyak benda asing atau gabah hampa atau rusak di dalam campuran gabah maka tingkat kemurnian gabah makin rendah.

Kualitas gabah akan mempengaruhi kualitas dan kuantitas beras yang dihasilkan. Kualitas gabah yang baik akan berpengaruh pada tingginya rendemen giling. Rendemen giling adalah persentase berat beras sosoh terhadap berat gabah yang digiling. Berat sosoh yang dimaksud adalah gabungan beras kepala dan beras patah besar. Selain dipengaruhi oleh kualitas gabah, rendemen giling juga dipengaruhi oleh varietas padi

dan kinerja mesin-mesin yang dipakai dalam proses penggilingan.

Kemurnian gabah dipengaruhi oleh adanya butir yang tidak bernas seperti butir hampa, muda, berkapur, benda asing atau kotoran yang tidak tergolong gabah, seperti debu, butir-butir tanah, batu-batu, kerikil, potongan kayu, potongan logam, tangkai padi, biji-biji lain, bangkai serangga hama, serat karung dan sebagainya. Termasuk pula dalam kategori kotoran adalah butir-butir gabah yang telah terkelupas (beras pecah kulit) dan gabah patah.

2.2. Keterbatasan dan Ketidakefektifan Manajemen Pangan Nasional

Kelembagaan pangan nasional melibatkan berbagai pihak kementerian dan lembaga, yang masing-masing memiliki tanggung jawab dengan sistem kerja yang sering kurang terintegrasi. Kondisi ini menyebabkan kurang efektifnya pengelolaan pangan secara nasional. Dalam kelembagaan ini, Bulog merupakan aktor utama yang terlibat langsung dalam manajemen pangan, terutama dalam pengadaan, penyimpanan, dan distribusi.

Status BULOG telah berubah menjadi Perum BULOG berdasarkan Peraturan Pemerintah nomor 7 tahun 2003 tentang Pendirian Perum BULOG, serta dilengkapi dengan PP No.61 Tahun 2003. Telah lama banyak dikeluhkan tentang berbagai permasalahan fungsi Perum Bulog sebagai lembaga penyangga harga (*price buffer*), dimana jumlah pengadaan yang sangat terbatas, serta intervensi pasar yang juga lemah, telah menyebabkan hasil yang tidak efektif. Total pengadaan beras Bulog berkisar pada 6-7 persen dari total produksi beras nasional.

Akarnya penyebabnya banyak, di antaranya adalah karena Bulog membeli beras, dan bukan gabah, sehingga petani harus mempunyai modal tambahan untuk melakukan proses gabahnya menjadi beras. Kedua, keterbatasan kemampuan Perum Bulog untuk berhubungan langsung dengan petani dan hanya berhubungan dengan mitra usahnya yaitu para pedagang besar di tingkat kabupaten. Ketiga, perubahan

status Bulog dari Badan menjadi Perum yang berorientasi pada profit, sehingga tidak memungkinkan bagi Perum Bulog membeli beras dengan harga tinggi dan menjualnya dengan harga lebih murah. Keempat, pemilikan sarana, ketersediaan personil dan mekanisme kerja Bulog dalam pembelian gabah beras petani belum menjamin dapat dilaksanakannya pembelian gabah/beras langsung dari petani.

Dalam upaya mewujudkan stabilitas harga gabah/beras, salah satu instrumen kebijakan harga yang diterapkan pemerintah adalah kebijakan harga dasar dan harga maksimum, yang selanjutnya konsep harga dasar disesuaikan menjadi harga pembelian pemerintah (HPP). Secara berkala pemerintah menaikkan HPP gabah-beras untuk mengimbangi kenaikan harga input dan inflasi. Bulog melakukan pembelian berdasarkan aturan HPP ini, namun juga banyak menuai keluhan.

Penelitian Aliansi Petani Indonesi (API) tahun 2011 (Judul: "Studi Penetapan HPP Multi Lokasi menunjang Ketahanan Pangan Nasional") mendapatkan bahwa kebijakan HPP multikualitas pada gabah diyakini akan mampu mengingkatkan keuntungan petani secara signifikan dibandingkan HPP tunggal. Kebijakan ini juga diperkirkan mampu mendorong petani untuk meningkatkan produksi gabah dengan kualitas lebih baik sebagai bahan baku utama dalam produksi beras berkualitas. Tambahan produksi gabah berkualitas diperkirakan berasal dari peningkatan produktivitas dan adanya insentif petani meningkatkan kualitas gabahnya dari medium ke premium. Kebijakan HPP multikualitas pada beras juga diyakini mampu mendorong pedagang/penggiling untuk meningkatkan produksi beras berkualitas. Tambahan produksi beras berkualitas dapat berasal dari proses penggilingan gabah berkualitas yang lebih, perbaikan mesin dan operator (meningkatkan rendemen beras), dan adanya insentif melakukan penggilingan lebih sempurna untuk gabah kualitas medium untuk menghasilkan beras berkualitas premium.

Ketidakefektifan kerja Bulog sudah lama menjadi pembicaraan, yakni kekurang mampuan mengendalikan harga, penyerapan gabah yang kecil, dan ketidakefektifan sebagai

lembaga penyangga pangan. Dari kondisi ini, maka perlu adanya alternatif kelembagaan perberasan yang dapat meningkatkan pendapatan petani dan juga memperkuat cadangan beras baik ditingkat pusat dan daerah. Keberadaan "Bulog Lokal", yang mungkin berisi instansi Bulog, BUMD, maupun Pemda dan pelaku swasta lain; merupakan sebuah kebutuhan yang rasional untuk diwujudkan. Keberadaan "Bulog Nasional" yang beroperasi dalam satu manajemen terpusat, tampaknya sudah tidak memadai lagi.

2.3. Menguatnya peran Kelembagaan Pangan di Level Lokal

Berbagai faktanya membuktikan bahwa terutama dalam 5 tahun terakhir, peran pelaku lokal (baik Pemda maupun swasta) juga sudah berlangsung dalam manajemen beras. Fenomena ini didukung secara kuat oleh berbagai legislasi yang tidak hanya menghimbau bahkan dalam konteks tertentu mewajibkan pemerintah daerah untuk terjun langsung.

Sebagaimana yang diamanatkan dalam GBHN 1999 dan Undang-undang No. 25 Tahun 2000 tentang Program Pembangunan Nasional (Propenas) Tahun 2000 – 2004 adalah bahwa perwujudan otonomi daerah dalam pertumbuhan ekonomi dan pemerataan antar daerah dilaksanakan melalui berbagai arah kebijakan, utamanya adalah dengan mengembangkan otonomi daerah secara luas, nyata, dan bertanggung jawab dalam rangka pemberdayaan masyarakat, serta berbagai lembaga ekonomi dan masyarakat di daerah.

Sementara, pada Agustus 2011 misalnya, Menteri Pertanian mengingatkan Pemda untuk merealiasikan Cadangan Pangan Daerah, yakni cadangan pangan pemerintah propinsi, kabupaten/kota sesuai Perpres no 83 tahun 2006. Dengan PP ini maka Pemda dapat membeli padi ataupun beras pada saat panen raya dan menyimpannya untuk kemudian dikeluarkan lagi saat paceklik atau harga mulai melonjak tinggi. Selain itu, Pemda juga dapat menggalakkan kembali "lumbung desa" untuk menjaga ketahanan pangan lokal di masing-masing desa.

Setidaknya ada dua objek yang dapat menjadi bahan

untuk penyusunan "Bulog Lokal" yaitu program Cadangan Pangan Daerah serta Lumbung Desa. Kedua objek ini dapat digabungkan dalma manajemen yang lebih luas cakupannya.

Berbagai berita di media masaa melaporkan mulai ramainya pemerintah daerah terlibat langsung dalam penanganan kelembagaan pangan beras ini, misalnya adalah provinsi Jawa Barat dan Banten, kabupaten Bantul (DIY), Sragen (Jateng), Jember (Jatim), Bangka Selatan (Kep. Bangka), serta Pandeglang (Banten). Satu contoh yang sudah berhasil adalah kelembagaan pengelolaan pemasaran jagung oleh Provinsi Gorontalo, yang sudah mampu menjamin pemasaran jagung petani dengan harga layak serta bahkan telah mampu diekspor ke beberapa negara tetangga. Keberhasilan Gorontalo ini telah menginpirasi berbagai daerah lain untuk mengikutinya.

2.4. Kebutuhan terhadap Manajemen Pangan tingkat Lokal yang Mandiri

Berdasarkan beberapa informasi, diketahui bahwa beberapa sistem kelembagaan perberasan yang dibangun di daerah mampu berperan dengan baik dalam menjaga kestabilan harga gabah/beras petani dan memupuk cadangan beras daerah. Salah satunya adalah yang telah berjalan di Kabupaten Bantul Prop DI Yogyakarta.

Selain sistem kelembagaan perberasan yang telah berperan penting didaerah, dukungan dana dalam menjalankan sistem kelembagaan perberasan tersebut juga dilakukan secara mandiri dan bergulir, dan tidak lagi mengandalkan pasokan dana pemerintah pusat atau daerah. Sistem kelembagaan perberasan didaerah tersebut semestinya bisa menjadi model yang perlu dikaji kemungkinan penerapannya secara lebih luas dan bahkan bisa menjadi model kelembagaan perberasan nasional. Selain itu, kemungkinan adanya model kelembagaan perberasan didaerah lain, akan menjadi variasi dalam menentukan alternatif kelembagaan perberasan untuk mendukung stabilitas harga gabah/beras dan cadangan beras pemerintah daerah dan pusat.

Dalam pembahasan RUU pangan yang sedang bergulir saat ini di DPR RI, dimasukkan persoalan cdangan pangan

lokal dan cadangan pangan di masyarakat. Hal ini memberi peluang yang besar untuk melibatkan berbagai pelaku di daerah secara nyata dalam mewujudkannya.

Menurut paham kelembagaan baru (*new intitutionalism*) dari Scott (2008), kelembagaan terdiri atas aspek normatif, regulatif, dan cultural kognitif; dimana organisasi merupakan aktor penting dalam masyarakat. Dengan konsep ini, maka "kelembagaan Bulog Lokal" yang dimaksud disini adalah bagaimana menyusun aturan, penguatan normatif, dan menjadikannya sebuah kesadaran kultural bagi pelau lokal; termasuk membangun organisasi yang dapat menjalankan dengan baik.

2.5. Peluang Mewujudkan Kelembagaan Pangan Lokal

Pada hakekatnya, melalui pembangunan ketahanan pangan di level lokal yakni dengan menguatnya Bulog lokal, akan dapat menjadi pendukung untuk Bulog nasional yang lebih kuat. Bulok nasional bisa mengkonsentrasikan diri pada manajemen pangan secara nasional, termasuk dalam hal ekspor impor dengan negara lain. Inisiasi konsep dan sekaligus program cadangan pangan masyarakat (CPM) dapat menjadi salah satu titik masuk untuk mewujudkan "Bulog Lokal".

Cadangan pangan masyarakat adalah cadangan pangan yang dikelola masyarakat atau rumah tangga termasuk petani, koperasi, pedagang dan industri rumahtangga. Beberapa alasan yang mendasari pengembangan cadangan pangan masyarakat adalah : (a) Bank Dunia pada tahun 2008 memperingatkan bahwa cadangan pangan Indonesia berada dalam titik terendah sehingga bisa menjadi masalah serius jika tidak diatasi sejak awal mengingat cadangan pangan dunia turun hampir setengahnya; (b) situasi iklim di Indonesia saat ini tidak menentu dan kurang bersahabat telah menyebabkan bencana (longsor, banjir, kekeringan), sehingga menuntut manajemen cadangan pangan yang efektif dan efisien agar dapat mengatasi kerawanan pangan; (c) masa panen tidak merata antar waktu dan daerah mengharuskan adanya cadangan pangan; dan (d) banyaknya kejadian darurat memerlukan adanya cadangan pangan untuk penanganan pasca bencana,

penanganan rawan pangan, dan bantuan pangan wilayah. Disamping itu, cadangan pangan juga dapat digunakan untuk mengantisipasi kemungkinan terjadinya kekurangan pangan yang bersifat sementara yang disebabkan gangguan atau terhentinya pasokan bahan pangan, misalnya karena putusnya prasarana dan sarana transportasi akibat bencana alam.

Pengembangan Cadangan Pangan Masyarakat dilakukan melalui pemberdayaan kelembagaan lumbung pangan masyarakat. Dalam pemberdayaan tersebut pemerintah memfasilitasi pembangunan fisik lumbung, pengisian cadangan pangan dan penguatan modal. Melalui pemberdayaan tersebut diharapkan masyarakat dapat mengelola cadangan pangan yang ada dikelompoknya, dan juga dapat meningkatkan peran dalam menjalankan fungsi ekonomi bagi anggotanya sehingga mampu mempertahankan dan mengembangkan cadangan pangan yang dimiliki.

Pengembangan Cadangan Pangan Masyarakat bertujuan untuk: (1) Meningkatkan volume stok cadangan pangan di kelompok lumbung pangan untuk menjamin akses dan kecukupan pangan bagi anggotanya terutama yang mengalami kerawanan pangan; (2) Meningkatkan kemampuan pengurus dan anggota kelompok dalam pengelolaan cadangan pangan; serta (3) Meningkatkan fungsi kelembagaan cadangan pangan masyarakat dalam penyediaan pangan secara optimal dan berkelanjutan.

Pangan merupakan kebutuhan mendasar bagi manusia untuk kelanjutan hidupnya, oleh karena itu terpenuhinya pangan menjadi hak asasi bagi setiap orang. Berdasarkan hal itu maka ketahanan pangan didefinisikan sebagai kondisi terpenuhinya pangan bagi rumah tangga yang tercermin dari tersedianya pangan yang cukup, baik jumlah maupun mutunya, aman, merata, dan terjangkau. Dalam rangka mewujudkan pemenuhan kebutuhan akan pangan bagi seluruh penduduk di suatu wilayah, maka ketersediaan pangan menjadi sasaran utama dalam kebijakan pangan bagi pemerintahan suatu negara. Ketersediaan pangan tersebut dapat dipenuhi dari tiga sumber, yaitu: (1) produksi dalam negeri; (2) pemasukan pangan; dan (3) cadangan pangan. Bila terjadi kesen-

jangan antara produksi dengan kebutuhan pangan di suatu wilayah dapat diatasi dengan melepas cadangan pangan, oleh sebab itu cadangan pangan merupakan salah satu komponen penting dalam ketersediaan pangan.

Badan Ketahanan Pangan sejak tahun 2009 telah melakukan Pengembangan Cadangan Pangan Masyarakat melalui alokasi dana dekosentrasi. Pada tahun 2010 dan 2011, dana dekonsentrasi digunakan untuk pengisian cadangan pangan dan penguatan modal kelompok, sedangkan Dana Alokasi Khusus (DAK) Bidang Pertanian tahun 2010 digunakan untuk pembangunan fisik lumbung pangan.

Pada tahun 2012, kegiatan Pengembangan Cadangan Pangan Masyarakat hanya mencakup tahap pengembangan dan tahap kemandirian, sedangkan untuk tahap penumbuhan hanya dilakukan di provinsi Papua dan Papua Barat melalui dana dekonsentrasi. Tahap penumbuhan melalui DAK tahun 2012 sementara tidak dilakukan, mengingat masih banyak lumbung yang belum diisi cadangan pangan, selain itu DAK tahun 2012 difokuskan untuk pembangunan fisik gudang cadangan pangan pemerintah kabupaten.

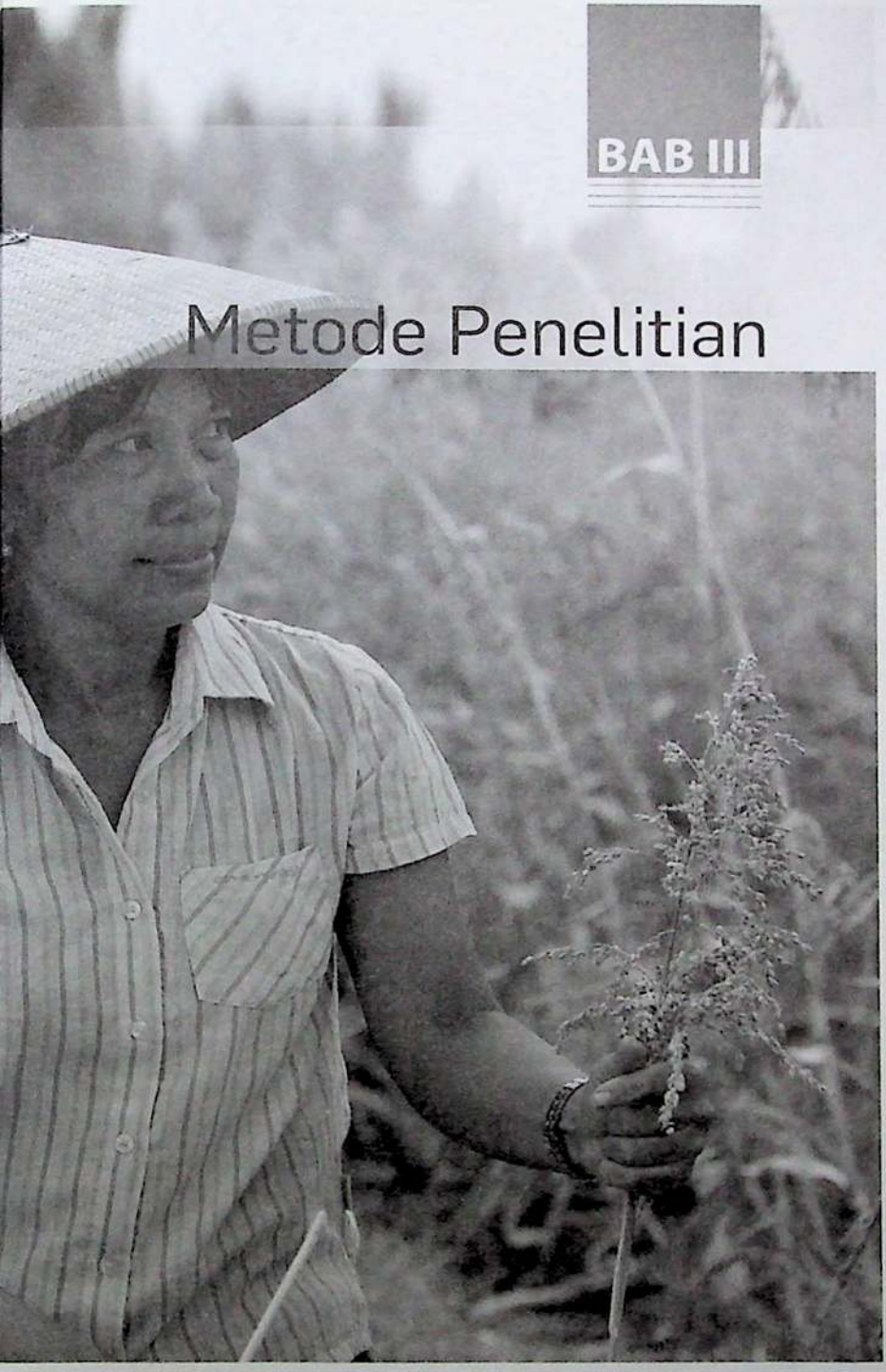
Program lain adalah Demapan. Sejak tahun 2006, Badan Ketahanan Pangan melaksanakan kedua strategi tersebut melalui Kegiatan Desa Mandiri Pangan (Demapan). Kegiatan ini bertujuan untuk meningkatkan kemampuan masyarakat desa dalam pengembangan usaha produktif berbasis sumber daya lokal, peningkatan ketersediaan pangan, peningkatan daya beli dan akses pangan rumah tangga, sehingga dapat memenuhi kecukupan gizi rumah tangga, yang akhirnya berdampak terhadap penurunan kerawanan pangan dan gizi masyarakat miskin di perdesaan, sejalan dengan salah satu tujuan Millenium Development Goals (MDGs), yaitu untuk mengurangi angka kemiskinan dan kelaparan di dunia sampai setengahnya di tahun 2015.

Sampai dengan 2011 kegiatan Demapan telah dilaksanakan di 33 provinsi, 399 kabupaten/kota pada 2.851 desa. Pada tahun 2012 dialokasikan 563 desa baru, sehingga secara komulatif, jumlah desa yang dibina menjadi 3.414 desa, di 410 kabupaten/kota, pada 33 provinsi, terdiri dari tahap: per-

siapan 563 desa, penumbuhan 838 desa, pengembangan 829 desa kemandirian 359 desa, dan 825 desa mandiri. Kegiatan Demapan merupakan kegiatan pemberdayaan masyarakat miskin di desa rawan pangan, dengan karakteristik: kualitas sumberdaya masyarakat rendah, sumber daya modal terbatas, akses teknologi rendah, dan infrastruktur perdesaan terbatas. Komponen kegiatan Demapan meliputi: (1) pemberdayaan masyarakat; (2) penguatan kelembagaan; (3) pengembangan Sistem Ketahanan Pangan; dan (4) integrasi program sub sektor dan lintas sektor dalam menjalin dukungan pengembangan sarana prasarana perdesaan.

BAB III

Metode Penelitian



BAB III

Metode Penelitian

3.1. Kerangka Pemikiran

Berbagai kebijakan perberasan yang disusun dan diimplementasikan di Indonesia sampai saat ini berbasiskan kepada nasional sebagai unit analisis. Jiwa sentralisasi masih sangat terasa, dimana segala keputusan dibuat di pusat, dan evaluasi keberhasilan dan kegagalannya pun dalam lingkup nasional. Keragaman permasalahan daerah kurang menjadi perhatian. Contoh yang paling pokok adalah dalam hal penetapan status swasembada. Status swasembada adalah jika produksi dan ketersediaan beras secara nasional melebih dibandingkan dengan kebutuhan konsumen secara nasional. Semua indikator menggunakan unit nasional.

Demikian pula dalam penetapan HPP, yang sama dan seragam untuk seluruh Indonesia. Bahkan kebijakan ini tidak mempertimbangkan adanya variasi kondisi karena perbedaan musim. Kebijakan HPP tunggal untuk beras medium berdampak negatif terhadap kualitas beras pengadaan dalam negeri. Pada saat membutuhkan pengadaan dan stok yang cukup besar, Bulog memperbesar volume pengadaan dalam negeri pada panen musim kemarau 1 (MK1) dan MK2. Kualitas gabah/beras pada MK, umumnya lebih baik dan harganya lebih tinggi, sedangkan HPP tetap sama dengan panen musim hujan (MH). Kebijakan HPP tunggal tersebut telah "melawan" pergerakan harga musiman (Sawit 2009).

Karena itulah menjadi penting menginisiasikan pemikiran

tentang pentingnya penerapan HPP secara variatif. Alternatif kebijakan HPP gabah/beras dapat terdiri dari kebijakan HPP multilokasi, kebijakan HPP multikualitas dan kebijakan HPP multivarietas. Masing-masing memiliki manfaat dan juga kelemahan dalam implementasinya. Namun, implementasi alternatif kebijakan HPP dalam jangka menengah/panjang harus mampu mendorong percepatan perbaikan kualitas beras/gabah. Selain itu, penerapan HPP multikualitas, multivarietas dan/atau multilokasi diharapkan dapat mengoptimalisasi peran Bulog dalam meningkatkan cadangan beras nasional dan menjaga stabilisasi harga gabah/beras di pasar. Pada akhirnya, upaya ini dapat meningkatkan pendapatan dan kesejahteraan petani.

Untuk merealisasikan pemikiran ini, dibutuhkan dukungan kelembagaan baik di tingkat pusat dan daerah sehingga mampu mendukung penerapan kebijakan HPP multikualitas, multivarietas dan/atau multilokasi. Keberadaan kelembagaan ini tidak hanya untuk mewujudkan HPP, namun lebih jauh dari itu yaitu menuju kemandirian daerah dalam penanganan pangannya masing-masing, mengefisienkan manajemen pangan secara nasional, meringankan biaya transportasi, menjamin ketersediaan pangan di tingkat lokal secara lebih sesuai dengan kebutuhan, dan seterusnya.

3.2. Jenis dan Metoda Analisa Data

Data yang digunakan dalam kajian ini adalah data primer dan data sekunder. Data primer didapatkan melalui wawancara dengan aparat pemerintah, pelaku BUMD dan swasta perdagangan gabah dan beras, petani, pedagang, pengusaha penggilingan padi dan responden terpilih. Terdapat dua kelompok responden terpilih yaitu kelompok pengambil kebijakan dan kelompok pelaku aktif di lapangan.

Untuk data sekunder, selain dari hasil-hasil laporan kegiatan yang dikeluarkan kantor-kantor terkait, berbagai hasil studi yang relevan juga menjadi sumber yang penting. Untuk memperkaya pembahasan, berita dari media massa juga menjadi salah sau sumber informasi. Metode analisis menggunakan metode deskriptif dan kuantitatif sederhana.

Kegiatan dilaksanakan sepanjang tahun 2012, dengan melakukan pendalaman pada beberapa wilayah, yaitu di Kabupaten Bantul (DIY), Sragen (Jawa Tengah), serta Kabupaten Barito Kuala (Kalimantan Selatan). Untuk memperkaya informasi, dilakukan studi review terhadap beberapa wilayah lain yang pernah menjalankan pengembangan kelembagaan pangan di level lokal terutama untuk komoditas gabah dan beras.

BAB IV

Deskripsi Hasil Lapangan



N. _____
PERPUSTAKAAN
KONSORSIUM PEMBANGUNAN ARSITEKTUR

BAB IV

Deskripsi Hasil Lapangan

Bahasan pada bagian ini, sesuai dengan tujuan penelitian, diawali dengan kondisi dan permasalahan menajemen pangan di tingkat nasional, lalu dilanjutkan dengan temuan dari daerah. Beberapa daerah telah memulai berupaya untuk mewujudkan kelembagaan pangan secara lokal. Beberapa wilayah disurvey secara langsung, sedangkan sebagian merupakan hasil review dari berbagai hasil penelitian sekunder dan berita di media massa.

4.1. Analisis Kondisi dan Permasalahan Perberasan Nasional

Dinamika Produksi

Setelah mengalami akselerasi pada tahun 1980-an, produksi padi terus mengalami perlambatan pertumbuhan sejak awal dekade 1990-an. Laju pertumbuhan produksi padi meningkat dari 1,10 persen per tahun pada periode 1970-1979 menjadi 5.32 persen per tahun pada periode 1980-1989, yang kemudian menurun terus menjadi 1,29 persen per tahun pada periode 1990-1999 dan 0,71 persen per tahun pada periode 2000-2009 (Tabel 1). Kinerja usahatani padi mengalami puncak pada periode 1980-1989. Dengan laju pertumbuhan produksi 5,32 persen per tahun, swasembada beras dapat diraih pada tahun 1984 dan bertahan beberapa tahun kemudian. Dengan laju pertumbuhan penduduk yang masih diatas 1,30 persen per tahun, produksi padi per kapita mengalami

pertumbuhan negatif sejak awal dekade 1990-an.

Produksi padi per kapita yang mengalami pertumbuhan negatif sejak dekade 1990-an merupakan bukti sederhana bahwa sejak awal 1990-an swasembada beras tidak dapat dipertahankan secara berkelanjutan. Kiranya dicatat, pertumbuhan produksi padi pada tahun 2005 hanya 0,12 persen, yang berarti produksi padi per kapita menurun sekitar 1,2 persen. Sangat tidak mungkin swasembada beras tercapai pada tahun 2005. Oleh karena itulah, keputusan pemerintah melanjutkan kebijakan larangan impor beras telah menyebabkan harga beras domestik melonjak dan menjadi salah satu sumber utama inflasi.

Tabel 1. Kinerja produksi padi nasional tahun 1970 – 2009.

	1970 - 1979	1980 - 1989	1990 - 1999	2000 - 2009
Luas Panen				
a. Rata-Rata (ha)	8.433.180	9.677.411	11.133.183	11.919.987
b. Pertumbuhan (%)	0,94	1,78	1,28	0,71
c. Koefisien Variasi (%)	2,16	2,11	2,28	3,66
Produktivitas				
a. Rata-Rata (ton/ha)	2,87	3,86	4,34	4,72
b. Pertumbuhan (%)	0,16	3,53	0,00	1,75
c. Koefisien Variasi (%)	7,96	2,46	1,72	8,17
Produksi				
a. Rata-Rata (ton)	24.199.909	37.468.896	48.325.540	56.271.548
b. Pertumbuhan (%)	1,10	5,32	1,29	2,46
c. Koefisien Variasi (%)	7,93	2,45	2,68	10,13

Sumber: BPS, diolah.

Pertumbuhan produksi padi yang "luar biasa" pada dekade 1980-an merupakan hasil kinerja prima dari peningkatan luas panen dan produktivitas. Pertumbuhan luas panen melonjak dari hanya 0,94 persen per tahun pada periode 1970-1979 menjadi 1,78 persen per tahun pada periode 1980-1989, sedangkan pertumbuhan produktivitas melonjak dari hanya 0,16 persen per tahun pada periode 1970-1979 menjadi 3,53 persen per tahun pada periode 1980-1989. Kinerja yang "luar biasa" ini merupakan hasil perpaduan dari: (1) Adanya terobosan teknologi "Revolusi Hijau", (2) Potensi intensifikasi dan ekstensifikasi lahan masih tinggi, (3) Dukungan kebijakan komprehensif dan terpadu, (4) Administrasi pemerintahan terpadu sentralistik, dan (5) Dukungan politik.

Teknologi revolusi hijau untuk padi pertama kali dite-

mukan oleh International Rice Research Institute (IRRI) pada pertengahan 1960-an. Karakteristik dasar teknologi ini ialah:

1. Benih unggul berumur pendek sehingga dapat meningkatkan luas panen melalui peningkatan intensitas tanam.
2. Responsif terhadap pupuk kimia, utamanya urea, sehingga dapat meningkatkan produktivitas melalui peningkatan penggunaan pupuk,
3. Membutuhkan lingkungan prima, utamanya irigasi terkelola.
4. Dengan karakteristik demikian, dengan tepat pemerintah menyusun paket kebijakan terpadu berikut.
5. Pembangunan lembaga penelitian dan pengembangan padi dengan tugas utama mengembangkan dan mengadaptasikan teknologi revolusi hijau varian IRRI.
6. Membangun jaringan irigasi, utamanya berbasis bendungan skala besar.
7. Mencetak lahan sawah baru secara besar-besaran.
8. Membangun industri input usahatani: pabrik pupuk dan pestisida.
9. Membangun lembaga sistem penyaluran (*delivery system*) maupun sistem penerimaan (receiving system) sarana dan permodalan usahatani, sistem pemasaran hasil usahatani, dan organisasi (kelompok) petani.
10. Memberikan insentif usahatani yang cukup merangsang:
11. Benih pupuk pestisida dan modal usahatani dalam satu paket subsidi terpadu.
12. Harga dasar gabah yang cukup tinggi.
13. Pembangunan sistem pasca panen, utamanya penggilingan padi dan mekanisasi pra - panen (traktorisasi).
14. Pembangunan sistem penyuluhan yang menyentuh petani secara langsung.
15. Membangun organisasi terpadu Bimbingan Masal (BIMAS) yang dikendalikan langsung oleh Presiden. Lembaga ini yang berperan dalam menjamin semua sistem pendukung berjalan lancar di semua lini hingga tingkat petani.
16. Menjadikan kinerja usahatani padi sebagai indikator utama keberhasilan pejabat pemerintah terkait.

Dukungan kebijakan pemerintah memang terkesan "berlebihan", membutuhkan dukungan anggaran pemerintah yang amat besar dan kerap menimbulkan akses sosial yang kurang baik. Pengembangan industri perberasan benar-benar didominasi oleh peran pemerintah (*government driven*) sehingga menghilangkan prakarsa petani dan kelembagaan lokal. Terlepas dari ongkos dan akses negatif yang ditimbulkannya, dukungan pemerintah yang besar itulah yang memungkinkan produksi padi melonjak tajam dengan rata-rata laju pertumbuhan 5,32 persen per tahun pada periode 1980-1989. Diraihnya swasembada beras pada tahun 1984 diakui oleh masyarakat dunia sebagai prestasi luar biasa mengingat pada pertengahn dekade 1970-an Indonesia merupakan importir terbesar dunia.

Sayangnya, zaman keemasan usahatani padi tidak berlangsung lama. Kinerja usahatani padi benar-benar anjlok pada dekade 1990-an. Pertumbuhan luas panen menurun dari 1,78 persen per tahun pada periode 1980-1989 menjadi 1,28 persen per tahun pada periode 1990-1999. Sementara pertumbuhan produktivitas anjlok dari 3,53 persen per tahun pada periode 1980-1989 menjadi praktis stagnan pada periode 1990-1999. Dengan demikian anjloknya pertumbuhan produksi padi pada periode 1990-1999 terutama adalah akibat dari anjloknya pertumbuhan produktivitas.

Analisis lebih lanjut yang dilakukan oleh Simatupang, Rusastra dan Maulana (2004) menunjukkan bahwa penurunan kinerja usahatani padi sawah sudah terjadi sejak pertengahan 1980-an. Penyebabnya ialan penurunan pertumbuhan luas baku dan produktivitas lahan. Di Jawa, luas baku lahan telah mengalami pertumbuhan negatif (berkurang absolut) sejak awal 1980-an dan terus mengalami percepatan penurunan. Luas baku lahan sawah di luar Jawa mengalami penurunan pertumbuhan sejak awal tahun 1990-an dan telah menjadi negatif sejak pertengahan tahun 1990-an dan telah menjadi negatif sejak pertengahan tahun 1990-an. Produktivitas mengalami penurunan sejak pertengahan 1980-an dan terus mengalami percepatan sehingga menjadi negatif pada periode tahun 1996-2000. Penurunan luas baku lahan adalah akibat dari

peningkatan laju konversi lahan sawah yang akan diulas lebih lanjut pada bagian selanjutnya. Sedangkan penurunan pertumbuhan produktivitas adalah akibat dari telah terjadinya kejenuhan teknologi yang ada, sementara inovasi baru yang mampu meningkatkan produktivitas praktis sudah tidak ada sejak awal 1990-an.

Selain itu, paket kebijakan terpadu yang sangat efektif pada dekade 1980-an secara parsial dan bertahap mengalami dekonstruksi. Pembangunan jaringan irigasi baru mengalami perlambatan. Sementara jaringan lama mengalami penurunan kualitas. Sekitar 25 persen dari jaringan irigasi yang ada saat ini telah mengalami kerusakan. Program pencetakan sawah baru juga praktis telah terhenti. Lembaga BIMAS telah dibubarkan. Paket kredit benih, pupuk, pestisida dan modal kerja terpadu sudah dihapuskan. Kebijakan subsidi pupuk memang masih ada namun pelaksanaannya penuh masalah sehingga kurang efektif.

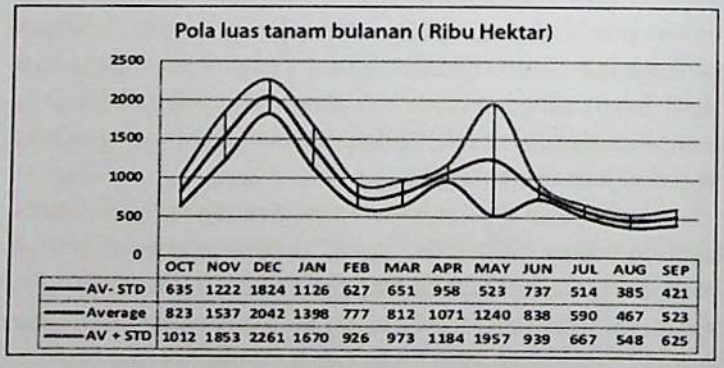
Penurunan pertumbuhan padi produksi terus berlanjut hingga lima tahun terakhir. Penyebab utamanya ialah penurunan luas panen yang mengalami pertumbuhan negatif. Hal ini menunjukkan penurunan luas baku lahan sawah berlanjut dan bahkan mengalami percepatan. Untunglah produktivitas kembali mengalami pertumbuhan positif sehingga pertumbuhan produksi padi masih tetap positif. Dengan demikian, kendala utama produksi padi saat ini ialah penurunan luas baku lahan sawah akibat alih fungsi lahan dan kejenuhan teknologi. Kedua masalah inilah yang mestinya agenda utama revitalisasi usahatani padi.

Kiranya patut dicatat bahwa setelah sedikit menurun pada periode tahun 1990-1999, stabilitas produksi padi membaik pada periode 2000-2005. Namun demikian, mengingat besarnya total produksi padi (sekitar 56 juta ton), koefisien variasi 10,13 persen adalah sangat besar, utamanya bila titik perhatian ialah swasembada beras. Pada kondisi ini, penurunan produksi 10,13 persen dapat menyebabkan defisit sekitar 3,5 juta ton beras yang cukup besar, untuk menimbulkan tekanan untuk mengimpor beras selanjutnya dapat menimbulkan polemik politis. Dengan demikian, upaya untuk meningkatkan

stabilitas produksi padi masih perlu terus digiatkan. Fokus perhatian ialah stabilisasi luas panen dan faktor resiko utamanya akibat kekeringan dan kebanjiran. Perbaikan kualitas sistem irigasi merupakan kunci utama peningkatan stabilitas maupun pertumbuhan produksi padi.

Lebih lanjut, Sumaryanto et al, 2012, dengan menganalisis data luas tanam bulanan padi menemukan bahwa Secara nasional setiap bulan ada panen padi karena adanya keragaman jadwal tanam antar daerah/wilayah. Dalam 15 tahun terakhir, meskipun ada pergeseran (akibat perubahan iklim) namun secara umum terdapat pola yang menunjukkan bahwa luas tanam terbesar terjadi pada Bulan Desembar, sedangkan yang terkeil pada Bulan Agustus (Gambar 1). Peramalan dengan pendekatan *time-series* menunjukkan bahwa luas tanam bulan Mei dapat dijadikan indikator pencapaian pencapaian target. Jika menyimpang ke atas mendekatai rataan + simpangan bakunya maka luas tanam tahun tersebut kemungkinan besar akan mencapai target, sebaliknya jika menyimpang ke bawah (mendekati average-simpangan bakunya) maka kemungkinan besar luas tanam tahun yang sedang berjalan itu lebih rendah dari target.

Gambar 1. Luas Tanam Padi Bulanan Indonesia.



	OCT	NOV	DEC	JAN	FEB	MAR	APR	MAY	JUN	JUL	AUG	SEP
AV- STD	635	1222	1824	1126	627	651	958	523	737	514	385	421
Average	823	1537	2042	1398	777	812	1071	1240	838	590	467	523
AV + STD	1012	1853	2261	1670	926	973	1184	1957	939	667	548	625

Dinamika Harga Padi dan Beras Nasional

Harga riil gabah di tingkat petani (produsen) dan beras di tingkat konsumen terus meningkat lambat dalam periode 1984-1996. Rata-rata nilai riil harga gabah meningkat dari

Rp.393,19 per kg pada periode tahun 1984-1989 menjadi Rp.429,24 per kg pada periode tahun 1990-1996. Sementara harga riil beras meningkat dari Rp. 749.81 per kg pada periode tahun 1984-1989 menjadi Rp.771.79 per kg pada periode 1990 – 1996. Harga riil gabah meningkat 1,53 persen per tahun, lebih tinggi daripada laju peningkatan harga riil beras yang hanya 0.49 persen per tahun. Pada periode krisis ekonomi 1997 – 1999, harga nominal maupun riil gabah dan beras melonjak tajam berturut-turut menjadi Rp.660.97 per kg dan Rp.1.098.8 per kg. Kemudian pada periode tahun 2000-2009 harga nominal gabah meningkat menjadi Rp. 1.722,84 sementara harga riil gabah anjlok kembali menjadi Rp.478,95 per kg. Walaupun secara nominal masih terus meningkat, harga riil gabah dan beras pada periode 2000-2009 lebih rendah daripada periode tahun 1997-1999, namun lebih tinggi dari periode tahun 1990-1996 (Tabel 2). Kondisi periode tahun 1997-1999 dapat dipandang abnormal yang menimbulkan pergeseran tajam terhadap tren harga-harga termasuk harga gabah dan beras.

Dengan mengeluarkan data periode 1997-1999, harga riil gabah dan beras meningkat dalam periode 1990-2009. Pada masa krisis ekonomi tahun 1997-1999 telah terjadi pergeseran pertumbuhan harga relatif antara harga beras dan harga gabah. Kalau sebelum masa krisis (orde baru), harga gabah tumbuh lebih cepat daripada harga beras, pasca krisis (era reformasi), harga gabah tumbuh lebih lambat dari harga beras. Hal ini menunjukkan biaya pemasaran beras (termasuk laba pedagang) semakin tinggi.

Stabilitas harga gabah dan beras meningkat signifikan pada periode tahun 2000-2009, tidak hanya dibanding masa krisis ekonomi politik 1997-1999 yang merupakan masa puncak instabilitas, tapi juga dibanding masa sebelum kirisis ekonomi politik tahun 1997-1999. Namun, harga gabah yang diterima petani jauh lebih tidak stabil daripada harga beras yang dibayar konsumen. Peningkatan pangsa harga konsumen yang diterima oleh petani padi (perbaikan efisiensi pemasaran) dan stabilisasi harga gabah yang diterima petani tersebut merupakan agenda kebijakan guna merangsang

peningkatan produksi padi/beras dan meningkatkan pendapatan petani padi.

Tabel 2. Perkembangan harga gabah dan beras.

Uraian	1984-1989	1990-1996	1997-1999	2000-2009
Harga gabah produsen				
a. Nominal (Rp/kg)	202,69 (11,84)	366,21 (9,79)	1.082,66 (17,13)	1.722,84 (37,02)
b. Riil (Rp/kg)	393,19 (10,36)	429,24 (9,43)	660,97 (3,38)	478,95 (13,26)
Harga beras konsumen				
a. Nominal (Rp/kg)	387,62 (6,88)	656,26 (7,34)	1.942,78 (9,85)	3.801,63 (35,60)
b. Riil (Rp/kg)	749,81 (5,08)	771,79 (6,41)	1.098,81 (6,29)	1.059,52 (11,06)

Keterangan : Angka didalam kurung adalah koefisien variasi.

Peran Sentral Bulog dalam Perberasan Nasional

Bulog adalah perusahaan umum milik negara yang bergerak di bidang logistik pangan. Ruang lingkup bisnis perusahaan meliputi usaha logistik/pergudangan, survei dan pemberantasan hama, penyediaan karung plastik, usaha angkutan, perdagangan komoditi pangan dan usaha eceran. Sebagai perusahaan yang tetap mengemban tugas publik dari pemerintah, Bulog tetap melakukan kegiatan menjaga Harga Dasar Pembelian untuk gabah, stabilisasi harga khususnya harga pokok, menyalurkan beras untuk orang miskin (Raskin) dan pengelolaan stok pangan.

Perjalanan Perum Bulog dimulai pada saat dibentuk pada tanggal 10 Mei 1967 berdasarkan keputusan presidium kabinet No.114/U/Kep/5/1967, dengan tujuan pokok untuk mengamankan penyediaan pangan dalam rangka menegakkan eksistensi Pemerintahan baru. Selanjutnya direvisi melalui Keppres No. 39 tahun 1969 tanggal 21 Januari 1969 dengan tugas pokok melakukan stabilisasi harga beras, dan kemudian direvisi kembali melalui Keppres No 39 tahun 1987, yang dimaksudkan untuk menyongsong tugas Bulog dalam rangka mendukung pembangunan komoditas pangan yang multi komoditas. Perubahan berikutnya dilakukan melalui Keppres No. 103 tahun 1993 yang memperluas tanggung jawab Bulog mencakup koordinasi pembangunan pangan dan meningkat-

kan mutu gizi pangan, yaitu ketika Kepala Bulog dirangkap oleh Menteri Negara Urusan Pangan.

Pada tahun 1995, keluar Keppres No 50, untuk menyempurnakan struktur organisasi Bulog yang pada dasarnya bertujuan untuk lebih mempertajam tugas pokok, fungsi serta peran Bulog. Oleh karena itu, tanggung jawab Bulog lebih difokuskan pada peningkatan stabilisasi dan pengelolaan persediaan bahan pokok dan pangan. Tugas pokok Bulog sesuai Keppres tersebut adalah mengendalikan harga dan mengelola persediaan beras, gula, gandum, terigu, kedelai, pakan dan bahan pangan lainnya, baik secara langsung maupun tidak langsung, dalam rangka menjaga kestabilan harga bahan pangan bagi produsen dan konsumen serta memenuhi kebutuhan pangan berdasarkan kebijaksanaan umum Pemerintah. Namun tugas tersebut berubah dengan keluarnya Keppres No. 45 tahun 1997, dimana komoditas yang dikelola Bulog dikurangi dan tinggal beras dan gula. Kemudian melalui Keppres No 19 tahun 1998 tanggal 21 Januari 1998, Pemerintah mengembalikan tugas Bulog seperti Keppres No 39 tahun 1968. Selanjutnya melalu Keppres No 19 tahun 1998, ruang lingkup komoditas yang ditangani Bulog kembali dipersempit seiring dengan kesepakatan yang diambil oleh Pemerintah dengan pihak IMF yang tertuang dalam *Letter of Intent* (LoI).

Dalam Keppres tersebut, tugas pokok Bulog dibatasi hanya untuk menangani komoditas beras. Sedangkan komoditas lain yang dikelola selama ini dilepaskan ke mekanisme pasar. Arah Pemerintah mendorong Bulog menuju suatu bentuk badan usaha mulai terlihat dengan terbitnya Keppres No. 29 tahun 2000, dimana didalamnya tersirat Bulog sebagai organisasi transisi (tahun 2003) menuju organisasi yang bergerak di bidang jasa logistik di samping masih menangani tugas tradisionalnya. Pada Keppres No. 29 tahun 2000 tersebut, tugas pokok Bulog adalah melaksanakan tugas Pemerintah di bidang manajemen logistik melalui pengelolaan persediaan, distribusi dan pengendalian harga beras (mempertahankan Harga Pembelian Pemerintah – HPP), serta usaha jasa logistik sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Arah perubahan tesebut semakin kuat dengan keluarnya

Keppres No 166 tahun 2000, yang selanjutnya diubah menjadi Keppres No. 103/2000. Kemudian diubah lagi dengan Keppres No. 03 tahun 2002 tanggal 7 Januari 2002 dimana tugas pokok Bulog masih sama dengan ketentuan dalam Keppers No 29 tahun 2000, tetapi dengan nomenklatur yang berbeda dan memberi waktu masa transisi sampai dengan tahun 2003. Akhirnya dengan dikeluarkannya Peraturan Pemerintah RI no. 7 tahun 2003 Bulog resmi beralih status menjadi Perusahaan Umum (Perum) Bulog.

Tugas Pengadaan Gabah-Beras Dalam Negeri

Produksi yang terus meningkat merupakan sebuah prestasi yang luar biasa bagi bangsa Indonesia. Akan tetapi di sisi lain, meningkatnya produksi dalam negeri akan menjadi sebuah masalah sendiri bagi harga di tingkat produsen. Permintaan gabah/beras yang inelastis, keterbatasan gudang swasta, relatif lemahnya industri penggilingan padi dan iklim yang basah terutama saat panen raya, menjadi faktor yang juga berpengaruh terhadap harga di tingkat produsen. Jika hal ini tidak ditangani dengan baik maka stabilitas produksi gabah/beras dalam negeri di masa selanjutnya akan terganggu. Jaminan harga di tingkat produsen memiliki posisi yang sangat penting dalam menjaga keberlanjutan produksi karena sangat berkaitan langsung dengan kesejahteraan petani. Jaminan harga ini diberikan pemerintah melalui kebijakan Harga Pembelian Pemerintah yang dicantumkan pada Inpres Kebijakan Perberasan.

Sesuai dengan Instruksi Presiden Nomor 7 tahun 2009 tentang Kebijakan Perberasan, tugas publik Bulog pertama adalah melakukan pembelian gabah dan beras dalam negeri pada Harga Pembelian Pemerintah (HPP). Tugas pengamanan HPP (sebelumnya menggunakan Harga Dasar) terus dilakukan sejak Bulog berdiri tahun 1967 sampai dengan saat ini Bulog menjadi seuah Perusahaan Umum. Pembelian gabah dan beras dalam negeri yang disebut sebagai Pengadaan Dalam Negeri merupakan satu bukti keberpihakan Pemerintah (Perum Bulog) pada petani produsen melalui jaminan harga dan jaminan pasar atas hasil produksinya.

Jumlah pengadaan dalam negeri setiap tahunnya berkisar antara 1,5 – 2 juta ton setara beras, sekitar 5 – 7% dari total produksi/tahun atau sekitar 20-25% dari surplus yang dipasarkan petani selama bulan Maret – Mei. Dengan karakterisik produksi gabah yang tidak sama antar waktu dan antar tempat, maka pengadaan gabah Bulog mengikuti pola produksi tersebut. Jumlah pengadaan Bulog sebagian besar (70%) dilakukan di daerah produsen (Jawa dan Sulsel) dan sebagian besar (60%) dilakukan selama panen raya (Januari - Mei).

Rata-rata dana pengadaan dalam negeri dalam 4-5 Bulan periode pengadaan setiap tahunnya mencapai 5-7 triliun yang mengalir langsung ke petani di pedesaan, dan bahkan selama satu tahun bisa mencapai lebih dari 11 triliun. Dana tersebut semakin meningkat seiring dengan besarnya serapan pengadaan dalam negeri sehingga memberikan *multiplier effects* yang mendorong pembangunan pedesaan dengan peningkatan pendapatan dan perluasan lapangan kerja.

Selama 2005 – 2009 dari tahun ke tahun pengadaan Bulog mengikuti kecenderungan yang terus naik dan sebagian besar berasal dari produksi dalam negeri. Pada tahun 2005 Bulog menyerap 4,47% dari total produksi/tahun dalam negeri dan tahun 2009 Bulog mampu menyerap hingga 9,05% dari total produksi/tahun dalam negeri atau meningkat 2 kali lipat dari persentase penyerapan dalam negeri tahun 2005.

Tugas Penyediaan Cadangan Beras Pemerintah (CBP)

Cadangan pangan merupakan hal yang sangat penting bagi ketahanan pangan suatu negara, termasuk negara Indonesia yang bersifat agraris. Sejak tahun 2005, Pemerintah telah memiliki Cadangan Beras Pemerintah (CBP) yang dikelola oleh Bulog, menyatu dengan stok Bulog dan dapat diakses di setiap gudang Bulog di seluruh Indonesia oleh Pemerintah.

CBP merupakan sejumlah beras tertentu milik Pemerintah yang sumber dananya berasal dari APBN dan dikelola oleh Bulog yang digunakan untuk memenuhi kebutuhan masyarakat terhadap kebutuhan beras dan dalam rangka mengantisipasi masalah kekurangan pangan, gejolak harga, keadaan darurat akibat bencana dan kerawanan pangan serta memenuhi

kesepakatan Cadangan Beras Darurat ASEAN (ASEAN Emergency Rice Reserve, AERR).

Jumlah awal CBP yang dimiliki pemerintah adalah 350 ribu ton beras. Stok tersebut secara fisik menyatu dengan stok operasional Bulog sehingga memudahkan dalam penggunaannya dan tersedia setiap saat. Pemerintah Provinsi, Pemerintah Kabupaten/Kota dapat mengaksesnya untuk tujuan-tujuan CBP tersebut sesuai dengan prosedurnya.

Manfaat adanya CBP ini telah teruji dalam penanganan berbagai bencana alam di tanah air. Beras yang telah tersedia di gudang-gudang Bulog yang tersebar merata di seluruh tanah air dapat segera dimanfaatkan oleh Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota untuk digunakan dalam memenuhi kebutuhan pangan bagi pengungsi korban bencana. Dengan demikian ketahanan pangan bagi rumah tangga yang terkena bencana tetap dapat dijaga. Pangan tersedia, dapat dijangkau dan stabilitas pasokannya dapat terjamin.

CBP juga telah teruji pada saat terjadi kenaikan harga yang cukup tinggi dan meresahkan masyarakat pada akhir tahun 2006 dan awal 2007, maupun akhir tahun 2007 dan awal 2008. CBP telah dimanfaatkan sebagai sumber beras Operasi Pasar Murni (OPM) langsung di pasar-pasar (tahun 2006-2007) maupun OPK CBP RASKIN dengan sasaran rumah tangga penerima manfaat RASKIN (20007 – 2008).

Demikian juga pada saat terjadi krisis harga beras dunia tahun 2008, cukupnya stok yang dikelola Bulog yang di dalamnya termasuk CBP, telah memberi pengaruh positif terhadap stabilitas harga beras dalam negeri karena ada rasa aman bagi masyarakat terhadap kemampuan Pemerintah menjaga pasokan dan harga, serta mampu mencegah munculnya spekulasi. Harga beras dunia yang naik lebih dari 3 kali lipat, tidak diikuti oleh kenaikan harga beras domestik. Pasar beras dalam negeri bisa terisolasi dari gejolak harga dunia karena kecukupan stok dan pasokan dalam negeri.

Pengelolaan CBP semakin penting karena perkembangan situasi pasar internasional yang cenderung bergejolak mau tidak mau akan mempengaruhi pasar domestik. Stok yang dimiliki oleh Pemerintah harus cukup kuat untuk menjaga

tingkat rasa aman di masyarakat. Selain itu potensi bencana juga semakin sering. Berita tentang bencana banjir, gempa dan lain-lain sering terdengar baik dalam skala kecil maupun besar. Tim UGM (2003) menyebutkan bahwa jumlah cadangan beras ideal yang harus dimiliki oleh Pemerintah adalah sekitar 750 ribu – 1,25 juta ton.

Disamping pertimbangan-pertimbangan tersebut, hingga saat ini, sebagian besar pengeluaran rumah tangga masih untuk kebutuhan pangan, sehingga ketidakstabilan harga pangan akan sangat berpengeruh terhadap pendapatan riil masyarakat, terutama masyarakat berpendapatan rendah, yang akan mengurangi daya beli mereka.

Pengembangan CBP dapat menempatkan fungsi dan peran CBP yang lebih luas sebagai katup pengaman saat terjadi masalah pangan yang muncul akibat kekurangan pangan, seperti yang dilakukan selama ini, atau sebagai akibat terjadinya kelebihan pangan yang menyebabkan surplus atau tekanan pada harga produsen. Dengan demikian CBP dari sisi demand berfungsi sebagai instrument stabilisasi harga konsumen (*price stabilization*) dan jaminan pasokan, sedangkan dari sisi suplai berfungsi untuk membantu melindungi harga produsen (*price support*)

Tugas Penyaluran Beras Untuk Rumahtangga Miskin (Raskin)

Penyaluran Raskin (Beras untuk Rumahtangga Miskin) sudah dimulai sejak 1998. Krisis moneter tahun 1998 merupakan awal pelaksanaan Raskin yang bertujuan untuk memperkuat ketahanan pangan rumahtangga terutama rumah tangga miskin. Pada awalnya disebut program Operasi Pasar Khusus (OPK), kemudian diubah menjadi Raskin mulai tahun 2002, Raskin diperluas fungsinya tidak lagi menjadi program darurat (*social safety net*) melainkan sebagai bagian dari program perlindungan sosial masyarakat. Melalui sebuah kajian ilmiah, penamaan Raskin menjadi nama program diharapkan akan menjadi lebih tepat sasaran dan mencapai tujuan Raskin.

Realisasi Raskin selama 2005 - 2009 berkisar antara 1,6 juta ton - 3,2 juta ton. Dengan harga tebus Rp. 1.000/kg sampai

dengan 2007 dan Rp. 1.600/kg sejak tahun 2008, Raskin bukan hanya telah membantu rumah tangga miskin dalam memperkuat ketahanan pangannya, namun juga sekaligus menjaga stabilitas harga. Raskin telah mengurangi permintaan beras ke pasar oleh sekitar 18,5 juta pada tahun 2009. Selain itu, perubahan harga tebus dari Rp.1.000/kg menjadi Rp.1.600/kg juga dengan mempertimbangkan anggaran dan semakin banyaknya rumahtangga sasaran yang dapat dijangkau. Harga ini juga masih lebih rendah dari harga pasar yang saat itu rata-rata sekitar Rp. 5.000 – Rp. 5.500/kg.

Dampak Raskin terhadap stabilisasi harga terlihat pada saat Raskin hanya diberikan kurang dari 12 bulan (seperti pada tahun 2006 = 11 bulan dan tahun 2007 = 10 bulan). Harga beras akhir tahun 2006 dan awal 2007 serta akhir tahun 2007 dan awal 2008 meningkat tajam. Pada saat itulah, pemerintah melakukan Operasi Pasar Murni (OPM) dan Operasi Pasar Khusus dari Cadangan Beras Pemerintah (OPK - CBP).

Beberapa kendala dalam pelaksanaan Raskin selama ini terutama dalam pencapaian ketepatan indikator maupun ketersediaan anggaran. Sampai dengan saat ini, jumlah beras yang akan disalurkan baru ditetapkan setelah anggarannya tersedia. Selain itu ketetapan atas jumlah beras raskin yang disediakan juga tidak selalu dilakukan pada awal tahun, dan sering dilakukan perubahan di pertengahan tahun karena berbagai faktor. Hal ini akan menyulitkan dalam perencanaan penyiapan stoknya, perencanaan pendanaan dan perhitungan biaya-biayanya.

Ketepatan harga terkendala dengan hambatan geografis. Jauhnya lokasi Rumah Tangga Sasaran (RTS) dari Titik Ditsribusi mengakibatkan RTS harus membayar lebih untuk mendekatkan beras ke rumahnya. Harga tebus Raskin oleh RTS tidak lagi seharga Rp.1.000/kg atau 1.600/kg karena RTS harus membayar biaya-biaya lain untuk operasional dan angkutan dari Titik Distribusi (TD) ke rumah mereka. Peran Pemerintah Kabupaten/Kota untuk membantu RTS mencapai tepat harga perlu terus didorong. Saat ini sudah banyak Pemerintah Kabupaten/Kota yang menyediakan dana APBD-nya untuk Raskin.

4.1. Perkembangan Kelembagaan Pangan di Tingkat Lokal

Pengolahan dan Pemasaran Komoditas Pertanian oleh Dinas Pertanian dan Kehutanan di Kabupaten Bantul

Lebih dari setengah wilayah kabupaten Bantul dimanfaatkan untuk kegiatan pertanian, yakni sekitar 56,11% dari total luas wilayah sekitar 506,85 km2, dimana hampir setengah penduduknya (48,13%) rumah tangga adalah rumahtangga pertanian. Pendapatan di sektor usaha pertanian juga memberikan sumbangan terbesar bagi PDRB Kabupaten. Pertanian di Kabupaten Bantul didominasi oleh pertanian tanaman pangan, dimana sebesar 55,71 persen merupakan lahan sawah. Komoditas pertanian yang menonjol di Kabupaten Bantul adalah padi dan palawija berupa cabe, kedelai, kacang tanah, jagung, dan bawang merah.

Untuk pertanian sawah, petani di Bantul dapat memanen padi sebanyak 3 kali dalam setahun. Masa panen padi dilakukan petani sekitar bulan Nopember/Desember untuk masa tanam bulan Agustus dan panen kedua dilakukan pada bulan Maret/April. Untuk wilayah sawah yang tidak melulu padi, sedangkan panen palawija dilakukan petani bantul antara bulan Nopember sampai dengan bulan Desember. Daerah-daerah yang mendapatkan saluran irigasi dapat melakukan tanam sebanyak 3 kali dalam 1 tahun, sedangkan lahan lainnya yang tidak mendapatkan pengairan hanya 2 kali tanam padi dalam 1 tahun (2 kali padi dan 1 kali palawija).

Masa panen pertama merupakan fase rentan penurunan harga jual gabah di tingkat petani. Panen Fase pertama dilakukan petani Bantul pada masa penghujan yakni di bulan Nopember. Sehingga, meski hasil panen berlimpah namun sebagian besar petani tidak dapat mengeringkan padi. Akibatnya, petani lebih memilih menjual gabah basah dibandingkan dengan menjual gabah kering atau dalam bentuk beras.

Pada saat panen raya, harga padi dan palawija cenderung turun. Pemerintah melalui Bulog telah menetapkan harga untuk komoditas beras (HPP/harga pembelian pemerintah), demikian juga dengan komoditas lainnya seperti jagung, cabe dan bawang merah yang harga patokan dasar terendahnya telah ditetapkan oleh pemerintah daerah (Kab. Bantul).

Namun, seringkali patokan harga pemerintah ini tidak secara otomatis menjadi harga baku yang berlaku di pasaran. Misalnya, pada bulan Agustus tahun 2009 saat panen raya jagung, harga pemerintah daerah adalah Rp. 900/kg (Jagung Bonggol) dan Rp. 1.635/kg (untuk jagung pipil kering), sementara harga pasaran di tingkat pembeli berkisar antara Rp. 600 – 700/kg (Jagung bonggol) dan Rp. 1.400/kg untuk jagung pipil kering. Demikian juga dengan harga gabah, pada saat panen raya bulan Maret tahun 2010, jauh dari harga yang telah ditetapkan pemerintah. Harga pembelian pemerintah (HPP) untuk gabah kering panen (GKP) adalah Rp. 2.640/kg sementara di tingkat petani (di Trirenggo) harga pembelian tengkulak untuk gabah kering giling (GKG) adalah setengah harga beras yang berlaku di pasaran (Rp. 4.500 – 4.700/kg3) atau berkisar antara Rp. 2.250-2.350/kg.

Khusus untuk komoditas padi, masa paling rawan adalah masa panen padi pertama, yaitu panen raya di bulan Nopember-Desember. Pada panen raya padi fase pertama, umumnya produktifitas lebih berlimpah dibandingkan dengan fase kedua, hal ini dikarenakan penanaman padi di fase pertama dilakukan setelah sawah diberakan dengan cara penenaman palawija. Selain produksi padi yang berlimpah, iklim pada bulan nopember dan desember umumnya pada saat curah hujan tinggi, sehingga proses pengeringan padi tidak sempurna. Kadar air dalam padi masih relative tinggi, sehingga kualitas gabah relative rendah. Penen berlimpah dan kualitas yang rendah mengakibatkan harga jual gabah rendah. Pada masa ini, sebagian besar petani menjual padi dalam bentuk Gabah Kering Panen (GKP), dengan cara ditebas atau dijual dalam bentuk gabah karungan tanpa melalui pengeringan terlebih dahulu.

Kondisi inilah yang menjadi alasan utama Pemda terlibat langsung dengan menampung hasil panen petani. Pembelian hasil produksi pertanian yang dianggap diberitakan media massa selama ini dimulai semenjak tahun tahun 2003 dengan menggunakan dana APBD sebesar Rp. 3,5 M. Kegiatan mereka berada dalam program yang disebut dengan "Program Pasca Panen". Selain padi, Pemda juga melakukan pembelian untuk

komoditas cabe dan palawija dan lain, dimana sudah ada 7 komoditas pertanian yang pernah dibeli. Pihak yang terlibat adalah Dinas Pertanian da Kehutanan, Badan ketahanan pangan dan penyuluhan pertanian (BKPP), serta Dinas Koperasi yang mengkoordinir kelembagaan usaha di tingkat desa (KUD). BUMD setempat belum terlibat langsung, meskipun dalam skala terbatas pernah menjadi mitra Dolog setempat dalam pengadaan gabah dan menjadi penyalur pupuk bersubsidi.

Kegiatan operasional seluruhnya dijalankan oleh staf Pemda yang berjumlah 15 orang, yang disebut sebagai Tim Pasca Panen. Pemda Bantul juga berkerjasama dengan UGM untuk menghitung berapa "harga HPP" untuk semua komoditas, terutama komoditas non beras.

Kegiatan ini tidak pernah mengalami kerugian, karena pembelian dilakukan saat harga turun, dan dijual saat harga mulai naik. Dana Pemda yang digunakan juga dilaporkan tidak pernah berkurang sama sekali. Namun, kegiatan ini sempat dipermasalahkan oleh pemerika, karena penggunaan dana tidak dapat dimasukkan ke dalam skema pembiayaan pemerintah yang legal. Kegiatan tidak bisa digolongkan sebagai belanja modal atau jasa, sehingga secara administratif sulit dipertanggung jawabkan. Pembelian dilakukan langsung dari petani dan kelompok tani, dimana harga ditetapkan berdasarkan standar kualitas yang sudah ada. Untuk jaminan pasar, dilakukan kerjasama dengan mitra. Beberapa kabupaten lain pernah meniru keberhasilan ini tapi umumnya gagal. Penyebab utamanya tampaknya adalah karena staf yang terlibat ikut bermain sebagai pedagang dan broker yang berupaya mencari keuntungan pribadi.

Selain kegiatan yang dijalankan oleh Dinas Pertanian dan Kehutanan Kabupaten Bantul ini, juga berjalan lembaga ketahanan pangan di tingkat Kabupaten sampai desa yang dilaksanakan oleh Badan Ketanahan Pangan Kabupaten. Di tingkat petani juga ditemukan berbagai Lumbung Desa, baik yang dikembangkan oleh Badan Ketahanan Pangan pusat maupun oleh Konsorsium Petani untuk Kedaulatan Pangan (KRKP). Kegiatan ini bekerjasama dengan kelompok tani dan Gapoktan.

Pada bentuk lain, dilakukan upaya mengintegrasikan antara petani dengan swasta, misalnya dengan memasukkan pedagang beras dalam kelompok tani sehingga memudahkan petani dalam mengakses pasar. Kegiatan ini memanfaatkan dana UEP (Usaha Ekonomi Produktif) yang diintergrasikan dengan program daerah berupa pembelian komoditas pertanian dengan menyerahkan pengelolaannya pada Gapoktan dan pedagang yang telah menjadi angggota gapoktan.

Dengan mengembangkan kelembagaan yang dapat mengatasi persoalan pasca panen, kelembagaan pasca panen mengatur berbagai mekanisme intervensi pemerintah daerah pada saat terjadi gejolak harga (penurunan harga dasar komoditas pertanian). Kelembagaan ini diperkuat dengan pembentukan satgas/pokja pasca panen yang berada di bawah koordinasi dinas pertanian.

Dalam hal penganggaran, selain menganggarkan untuk kebutuhan pelaksanaan kegiatan rutin tahunan dalam pengembangan sektor pertanian, Pemkab bantul mengalokasikan anggaran untuk kebutuhan penanganan masalah fluktuasi harga komoditas pertanian. Anggaran ini diarahkan Pemkab Bantul sebagai dana talangan untuk kegiatan stabilisasi harga komoditas pertanian, terutama pada saat harga jual di bawah harga yang telah ditetapkan pemerintah. Dana ini menjadi dana abadi yang tersedia setiap tahun tanpa mengganggu APBD tahunan Kabupaten Bantul.

Penanganan Pasca Panen pada intinya adalah perlindungan harga komoditas pertanian pangan. Kebijakan ini berupa stabilisasi harga tujuh komoditas pangan. Pemda Bantul melalui dinas pertanian melakukan intervensi dalam bentuk stabilisasi harga beberapa komoditas pertanian. Stabilisasi harga komoditas pertanian ini mampu menekan gejolak penurunan harga komoditas pertanian yang berpotensi merugikan petani.

Kebijakan stabilisasi harga berbagai komoditas pertanian ini merupakan upaya untuk memperbaiki relasi antara petani dan pedagang yang timpang. Ketimpangan ini berlangsung baik dalam hal daya tawar, penetapan harga, dan penetap-an kualitas. Keterbatasan informasi mengenai harga, keterbatas-

an akses pada pasar serta besaran hasil panen yang dijual

Khusus untuk hasil pertanian padi, terdapat 3 model tataniaga gabah/beras yang berlaku di Kabupaten bantul. Model pertama adalah model yang menggunakan jalur pengepul sampai pada pedagang. Model pertama biasanya melibatkan pengepul (umumnya pemilik huller), penebas, pedagang dan pembeli (pasar atau dolog). Model pertama ini memiliki beberapa variasi, tergantung pada keberadaan lembaga jual beli gabah yang dapat diakses petani.

Model kedua, petani menjual langsung hasil panennya ke pasar. Dan model ketiga, adalah model kombinasi yang melibatkan pemda, pedagang, dan kelompok tani. Model ini dikembangkan oleh pemda bantul dengan memanfaatkan dana talangan pemerintah pusat (Dana LUEP) dan kelembagaan pertanian yang ada di wilayah Bantul. Saat ini, terdapat sekitar 15 pedagang yang terlibat dalam model ketiga (menjadi anggota Gapoktan).

Kelembagaan penanganan pasca panen yang merupakan kelompok kerja atau satuan tugas bertugas dalam memonitor dan melakukan operasi pembelian langsung ke petani, dan penjualan ke pasar. Lembaga ini dibentuk berdasarkan surat keputusan (SK) Bupati dan berada di bawah koordinasi Dinas Pertanian Kabupaten Bantul. Sejak awal pembentukannya sampai dengan tahun 2010, pokja/satgas ini berada di bagian sarana dan prasarana produksi di Dinas Pertanian Kabupaten Bantul, dan dikomandoi secara langsung oleh Kepala Dinasnya. Pada awal kegiatan tahun 2001, dana stabilisasi harga komoditas berada dalam pos anggaran tak terduga. Selanjutnya, dana tersebut dimasukkan dalam kelompok anggaran penyertaan modal di Bank Bantul. Saat ini, anggaran sebesar 3,5 M tidak masuk dalam anggaran tahunan, dan menjadi dana abadi yang disimpan di bank Bantul, namun setiap tahun tetap dilaporkan.

Untuk penetapan harga dasar komoditas pertanian, Pemerintah Kabupaten Bantul bekerjasama dengan pihak perguruan tinggi. Pemda Bantul bekerjasama dengan Universitas Gajah Mada (UGM) dalam menentukan harga dasar pembelian pemerintah Kabupaten bantul. Penetapan HPP

kabupaten Bantul berdasarkan pada besaran input produksi (benih, pupuk, tenaga kerja, dan biaya lahan) dan tambahan 15% sebagai keuntungan petani. Harga pembelian pemerintah (HPP) untuk komoditas padi/gabah, Pemkab Bantul mengikuti HPP yang telah diteapkan oleh Pemerintah Pusat melalui Bulog. Sementara untuk komoditas palawija, seluruhnya dihitung bersama-sama dengan tim dari UGM.

Pemkab Bantul juga melakukan kerjasama baik dengan pemerintah daerah lain maupun dengan pihak swasta. Pihak swasta yang bekerjasama dengan pemkab Bantul diantaranya adalah para pedagang di pasar induk Kramat Jati Jakarta. Sementara beberapa daerah lain yang telah menjalin hubungan kerjasama dalam pendistribusian hasil pertanian, diantaranya adalah Kabupaten Wamena di Propinsi Papua.

Menarik mencermati "strategi" yang dijalankan sehingga kegiatan ini berjalan. Pihak Dinas Pertanian melakukan loby di DPRD setempat dengan memanfaatkan dukungan Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDIP) yang jumlah suaranya paling besar. Anggota dewan pengusung kepala daerah ini melakukan berbagai pendekatan baik

formal maupun informal dengan anggota dewan dari partai lain. Selain itu, Bupati melakukan "tekanan politik" terhadap anggota dewan dengan mengembangkan wacana di berbagai media massa. Dinas pertanian terus melakukan diskusi dan hearing dengan DPRD.

Pemasaran Gabah oleh BUMD di Kabupaten Sragen

Kabupaten Sragen bersama-sama dengan Kabupaten Grobogan, Pati, Demak dan Brebes adalah sentra produksi padai di Jawa Tengah. Pola tanam yang diterapkan petani di Sragen adalah sistem pertanaman padi di lahan irigasi teknis dengan pola tanam tiga kali musim tanam setahun (padi-padi-padi). Di beberapa lokasi bahkan ada yang sudah selama 15 tahun berturut-turut selalu hanya menanam padi tanpa diselingi tanaman lain.

Harga GKP terendah biasanya terjadi pada bulan Maret dan tertinggi pada Januari, sedangkan harga GKG juga terendah pada Maret dan tertinggi sekitar bulan Februari. Untuk beras,

harga beras terendah terjadi Maret dan tertinggi pada Januari. Dinamika harga mengikuti hukum pasar, dimana harga tinggi terjadi pada awal dan akhir panen, ketika jumlah produksi sedikit sementara permintaan atau konsumsi tetap (*ceteris paribus*). Selanjutnya, ketika panen raya, harga gabah berada dalam kisaran terendah disebabkan jumlah produksi yang lebih banyak, sementara konsumsi relatif tetap, sehingga harga turun.

Rantai pemasaran padi relatif pendek dan melibatkan sedikit pelaku pemasaran, karena harus segera diolah agar tidak mengalami kerusakan. Rantai pemasaran padi/beras dimulai dari petani, pedagang gabah/beras, dan diakhiri dengan konsumsi oleh konsumen beras. Petani sebagai produsen gabah, menempati posisi pertama pada rantai pemasaran gabah dan beras. Petani umumnya menjual hasil panen mereka dalam bentuk GKP. Pelaku pemasaran gabah/beras umumnya melibatkan pedagang pengumpul gabah, penggilingan padi, dan pedagang gabah/beras (besar maupun eceran).

Pedagang pengumpul bertindak sebagai penebas atau pedagang perantara biasa. Penebas umumnya pedagang pengumpul atau pemilik penggilingan padi (*Rice Milling Unit, RMU*). Penebas yang tidak memiliki RMU membeli padi dari para petani berdasarkan taksiran dan menjual dalam bentuk GKP/GKG. Penebas yang memiliki penggilingan padi memproses lebih lanjut GKG menjadi beras. Pedagang perantara adalah pedagang pengumpul yang tidak pernah memiliki persediaan karena membeli GKP/GKG hanya apabila dipastikan ada pembelinya, sehingga kegiatannya identik dengan makelar. Pedagang beras dapat berupa pemilik penggilingan atau pedagang beras biasa baik dalam skala besar maupun kecil (eceran).

Pedagang gabah/beras ada dua macam, yaitu pedagang besar (gabah/beras) dan eceran (beras). Pedagang besar terdiri dari dua macam juga, yaitu pedagang besar yang bertindak sebagai kontraktor pengadaan Dolog dan pedagang besar bukan kontraktor. Pedagang besar bukan kontraktor adalah pedagang pengumpul gabah/beras tingkat kabupaten untuk dijual dalam bentuk GKG, atau menggiling menjadi beras

dan dipasarkan di pasar beras namun tidak bertindak sebagai kontraktor. Pedagang eceran beras umumnya banyak ditemui di pasar kabupaten, kecamatan, desa, dan kios pribadi yang merupakan bagian dari bangunan rumah mereka. Rantai pemasaran beras umumnya berakhir sampai di sini karena konsumen akan membeli beras dari pengecer untuk dikonsumsi.

Apabila penggilingan padi menggiling GKG menjadi beras tanpa proses grading lebih lanjut akan dikualifikasikan dalam kelas medium. Kabupaten Sragen merupakan wilayah kerja Sub Dolog Surakarta yang memiliki tiga lokasi gudang, yaitu Sragen, Surakarta, dan Wonogiri. Apabila GKG digiling menjadi beras kelas medium dan dijual kepada pengecer maka penggilingan padi harus membiayai penggilingan, pengemasan beras, muat dan bongkar ke pengecer, serta biaya tranportasi. Biaya yang ditanggung oleh pengecer beras antara lain adalah plastik kemasan

Petani menerima harga jual gabah di bawah dari harga yang seharusnya, dimana marjin yang tidak dapat dinikmati petani tersebut terdistribusi kepada pedagang pengumpul, pemilik penggilingan padi, dan para pedagang eceran beras. Penelitian Nuryanti (2003) mendapatkan marjin Pemasaran di Kabupaten Sragen untuk Gabah dan Beras, sebagai berikut:

Tabel 3. Analisis marjin pemasaran gabah/beras di Kabupaten Sragen

Uraian	Rp	Persen
Petani produsen		
- GKP, KA 24 %	1.100	
- Setara beras	2.200	88,8
Pedagang Pengumpul		
a. Harga beli		1.100
b. Marjin biaya total		25
- Biaya transportasi		20
- Biaya bongkar		5
c. Marjin keuntungan		75
d. Harga jual	1.200	100,00
Penggilingan		
a. Harga beli	1.200	100,00
b. Marjin biaya total		195
- Biaya transportasi		20
- Biaya bongkar		5
- Biaya jemur		10
- Biaya blower		5
- Biaya giling		100
- Biaya karung		50
- Biaya muat		5
c. Marjin keuntungan		1.080
d. Harga jual	2.375	95,00
Pedagang pengecer		
a. Harga beli	2.375	95,00
b. Marjin biaya total		30
- Biaya bongkar		5
- Biaya transportasi		20
- Biaya kemasan		5
c. Marjin keuntungan		155
d. Harga jual	2.500	100,00

Sumber: Nuryanti, 2003 (Analisa Distribusi Marjin Pemasaran Gabah Dan Beras Di Jawa Tengah)

Semua pelaku pemasaran mengeluarkan biaya pemasaran untuk setiap kegiatannya baik untuk transportasi, tenaga kerja (bongkar, muat, dan penjemuran), penggilingan, pengepakan, penyimpanan, serta administrasi. Pemilik gilingan di Sragen telah melakukan pengepakan dengan berbagai ukuran yang menawarkan kemudahan bagi konsumen dalam pengangkutan dan berdaya tarik tinggi bagi konsumen yang berasal dari tingkat sosial ekonomi yang variatif.

Pada awal tahun 2000-an, Pemda Sragen melibatkan BUMD dalam pembelian dan penjualan gabah petani.

Kegiatan ini cukup berhasil, dan dipandang sebagai salah satu model pelibatan Pemda yang berhasil. Namun demikian, saat ini kegiatan sudah menurun jauh, karena berlangsung permasalahan manajemen di dalam tubuh BUMd dan Pemda.

BUMD di Kabupaten Sragen sudah pernah melakukan pembelian dan penjualan gabah langsung dengan petani. Mereka berkerjasama dengan swasta PT Alam Lestari. Kerjasama menyangkut merpodalan dan operasional yang telah berjalan selama 3 tahun, yakni tahun 2008 sampai 2011. Kerjasama dianggap berhasil, dan tidak pernah mengalami kerugian. Saat ini, kegiatan pembelian gabah tidak lagi berjalan, yang disebabkan oleh masalah internal dalam manajemen BUMD. Pihak yang paling banyak bergerak dalam penanganan gabah saat ini di Sragen adalah Badan Ketahanan Pangan (BKP), namun hanya terbatas untuk penyediaan Cadangan Pangan untuk kebutuhan berncana, bem sebaga market stock.

Kelembagaan Sistem Resi Gudang (SRG) Untuk Meningkatkan Pendapatan Petani Dan Mendukung Ketahanan Pangan Daerah Di Kabupaten Batola Kalimantan Selatan

Komoditas pertanian menurut Teken dan Hamid (1982) memiliki sejumlah karakteritik yang khas di antaranya: produksi musiman, dihasilkan dari skala usaha kecil, produksi terpencar, bersifat berat (*bulky*), memakan tempat (*volumnious*), dan mudah rusak (*perishable*). Terkait dengan sifat produksi yang musiman tersebut, fenomena jatuh harga pada komoditas pertanian (terutama pada saat panen raya) telah menjadi masalah laten yang sangat merugikan petani. Bahkan seringkali terjadi, karena harga produk pertanian yang terlalu rendah saat panen raya menyebabkan sebagian petani enggan untuk memanen hasil pertaniannya. Hal ini disebabkan biaya panen lebih besar dibandingkan dengan harga jual produknya (Muhi, 2011).

Permasalahan anjlok harga seringkali terjadi berulang kali baik dalam durasi musiman, tahunan, maupun siklus beberapa tahun sekali. Secara umum hampir semua komoditas pertanian (tanaman pangan, hortikultura, perkebunan) mengalami nasib yang sama. Bahkan, untuk beberapa komoditas ekspor perkebunan, insiden anjlok harga bukan hanya ter-

jadi ketika panen raya tetapi juga rentan terhadap dinamika kondisi perkonomian global seperti saat krisis finansial.

Untuk menghindari kerugian akibat anjlok harga saat panen raya, secara teori petani dapat melakukan tunda jual. Namun, sebagian besar petani tidak mempunyai "kemampuan"untuk mempertahankan hasil panennya agar tidak dijual pada saat panen raya. Hal ini disebabkan sebagian besar petani memberlakukan hasil panennya sebagai "*cash crop*" dalam arti petani membutuhkan segera uang tunai guna memenuhi kebutuhan hidupnya serta untuk melakukan usahatani di musim berikutnya (Pusat Pembiayaan, 2006).

Pemerintah telah berupaya untuk mengurangi dampak tertekannya harga komoditas pertanian saat panen raya, terutama untuk gabah/beras, melalui kebijakan Harga Pembelian Pemerintah (HPP). Namun demikian, nampaknya dari sisi kemampuan, jangkauan dan efektivitasnya masih sangat terbatas sehingga insiden anjloknya harga gabah/beras masih saja terjadi. Oleh karena itu, untuk mengantisipasi hal ini diperlukan terobosan skim pemasaran yang diharapkan mampu mengatasi rendahnya harga di saat panen raya tanpa menyebabkan kerugian di pihak petani. Lebih jauh lagi, dari skim tersebut diharapkan petani justru mendapatkan keuntungan yang layak sehingga dapat melakukan kegiatan usahatani serta memenuhi kebutuhan rumah tangganya.

Pada tahun 2006 telah disyahkan UU No 9 tahun 2006 tentang Sistem Resi Gudang (SRG) yang kemudian diamandemen dengan UU No 9 tahun 2011. SRG diharapkan dapat menjadi salah satu alternatif solusi dalam rangka stabilisasi harga komoditas pertanian sekaligus untuk menjaga stok komoditas. Secara lebih khusus, dengan penerapan SRG ini petani dapat menunda waktu penjualan hasil panen saat panen raya serta menunggu saat yang tepat untuk mendapatkan harga yang lebih baik. Lebih jauh, SRG dapat dimanfaatkan oleh kelompok tani dan UKM sebagai bukti kepemilikan komoditas sebagai agunan untuk mendapatkan kredit dari pihak perbankan maupun nonperbankan.

a. Konsepsi Sistem Resi Gudang

Resi gudang atau disebut juga *warehouse receipt system* (WRS) adalah adalah dokumen bukti kepemilikan barang yang disimpan di suatu gudang yang diterbitkan oleh pengelola gudang (UU No 9 tahun 2011). Resi Gudang merupakan sekuriti yang menjadi instrumen perdagangan serta merupakan bagian dari sistem pemasaran dan sistem keuangan di banyak negara (Wikipedia, 2009). Dalam konteks ini, "gudang" memiliki pengertian bermacam-macam, tergantung komoditas yang disimpan, mulai dari, coklat, kopi, beras, hingga minyak sawit (crude palm oil-CPO). Resi gudang ini nantinya bisa digunakan sebagai jaminan atas kredit dari perbankan.

Sementara itu, Sistem Resi Gudang (SRG) adalah kegiatan yang berkaitan dengan penerbitan, pengalihan, penjaminan, dan penyelesaian transaksi Resi Gudang (UU NO 9, 2011). Secara lebih spesifik untuk sektor pertanian, SRG merupakan bukti kepemilikan atas barang yang disimpan oleh para petani di gudang (*Document of Title*) yang dapat dialihkan, diperjualbelikan bahkan dijadikan agunan tanpa perlu persyaratan agunan yang lain. Oleh karena resi gudang merupakan instrumen surat berharga maka resi gudang ini dapat diperdagangkan, diperjualbelikan, dipertukarkan, ataupun digunakan sebagai jaminan bagi pinjaman. Resi gudang dapat juga digunakan untuk pengiriman barang dalam transaksi derivatif seperti halnya kontrak serah (*futures contract*).

Untuk Resi Gudang dikenal dalam 2 bentuk yaitu : Pertama, resi gudang yang dapat diperdagangkan ("*negotiable warehouse receipt*"), yaitu suatu resi gudang yang memuat perintah penyerahan barang kepada siapa saja yang memegang resi gudang tersebut atau atas suatu perintah pihak tertentu; Kedua, resi gudang yang tidak dapat diperdagangkan ("*non-negotiable warehouse receipt*") yaitu resi gudang yang memuat ketentuan bahwa barang yang dimaksud hanya dapat diserahkan kepada pihak yang namanya telah ditetapkan.

Perdagangan resi gudang di Indonesia diatur oleh suatu badan yang disebut "Badan Pengawas Sistem Resi Gudang" yaitu suatu unit organisasi di bawah Menteri yang diberi wewenang untuk melakukan pembinaan, pengaturan, dan

pengawasan pelaksanaan sistem resi gudang. Resi gudang yang diperdagangkan di Indonesia wajib untuk melalui suatu proses penilaian yang dilakukan oleh suatu lembaga terakreditasi yang disebut "Lembaga Penilaian Kesesuaian" yang berkewajiban untuk melakukan serangkaian kegiatan guna menilai atau membuktikan bahwa persyaratan tertentu yang berkaitan dengan produk, proses, sistem, dan/atau personel terpenuhi. Pihak yang mendapat kewenangan melakukan penatausahaan resi gudang dan derivatif resi gudang yang meliputi pencatatan, penyimpanan, pemindahbukuan kepemilikan, pembebanan hak jaminan, pelaporan, serta penyediaan sistem dan jaringan informasi adalah "Pusat Registrasi Resi Gudang" yang merupakan suatu badan usaha yang berbadan hukum.

Resi gudang memuat sekurang-kurangnya: (1) judul resi gudang; (2) jenis resi gudang yaitu "resi gudang atas nama" atau "resi gudang atas perintah"; (3) nama dan alamat pihak pemilik barang; (4) lokasi gudang tempat penyimpanan barang; (5) tanggal penerbitan; (6) nomor penerbitan; (7) waktu jatuh tempo; (8) deskripsi barang; (9) biaya penyimpanan; (10) tanda tangan pemilik barang dan pengelola gudang; dan (11) nilai barang berdasarkan harga pasar pada saat barang di masukkan ke dalam gudang.

Adapun komoditas atau barang yang dimaksud dalam undang-undang dan peraturan tentang SRG adalah setiap benda bergerak yang dapat disimpan dalam jangka waktu tertentu dan diperdagangkan secara umum. Untuk komoditas RG, menurut Bappebti (2011) dan Ashari (2007), paling sedikit harus memenuhi persyaratan sebagai berikut: (a) memiliki daya simpan paling sedikit 3 (tiga) bulan, (b) memenuhi standar mutu tertentu, (c) jumlah minimum barang yang disimpan, (d) harga berfluktuasi; rendah (musim panen) dan tinggi (musim tanam/paceklik) dan memiliki peluang ada kenaikan harga di masa mendatang (e) mempunyai pasar dan informasi harga yang jelas. Disamping itu, komoditas tersebut merupakan komoditas yang potensial dan sangat berperan dalam perekonomian daerah setempat dan nasional, misalnya untuk ketahanan pangan maupun ekspor (sumber devisa).

Dalam Permendag No. 26/M-DAG/PER/6/2007 telah ditetapkan 8 komoditas pertanian sebagai barang yang dapat disimpan di gudang dalam penyelenggaraan SRG. Kedelapan komoditas itu adalah : (1) gabah), (2) beras (3) kopi, (4) kakao, (5) lada, (6) karet, (7) rumput laut dan (8) jagung. Penetapan komoditas lainnya tentang barang SRG dilakukan dengan mempertimbangkan rekomendasi dari Pemda, instansi terkait atau asosiasi komoditas. Namun demikian harus tetap memperhatikan persyaratan Pasal 3 SK Mendag N0. 26 Tahun 2007 tentang daya simpan , standar mutu, serta jumlah minimum barang yang disimpan.

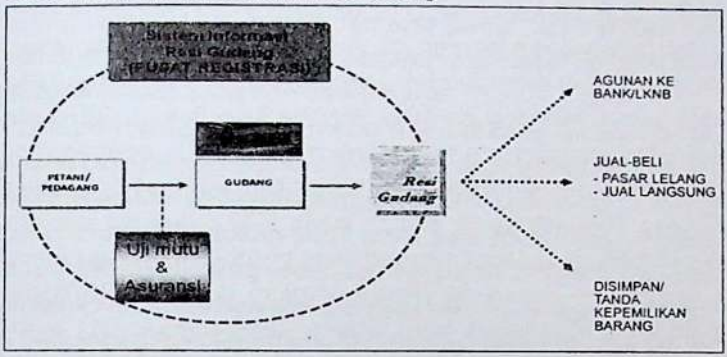
Terkait kelembagaan, di dalam UU No 9 tahun 2006 diatur tentang lembaga Badan Pengawas Resi Gudang, Pengelola Gudang, Lembaga Penilaian Kesesuaian, Pusat Registrasi serta hubungan kelembagaan Pusat dan Daerah. Namun, dalam perkembangannya terdapat beberapa kelemahan di lapangan yang sangat menghambat perkembangan Resi Gudang, di antaranya adalah dengan tidak tersedianya mekanisme jaminan yang relatif terjangkau bagi pelaku usaha apabila Pengelola Gudang mengalami pailit atau melakukan kelalaian dalam pengelolaan (mishandling) sehingga tidak dapat melaksanakan kewajibannya mengembalikan barang yang disimpan di gudang sesuai dengan kualitas dan kuantitas yang tertera dalam Resi Gudang.

Kondisi di atas mendorong dilakukannya amandemen UU N0 9 2006 dengan UU No 9 tahun 2011 yang menambahkan pasal tentang Lembaga Jaminan Resi Gudang. Dengan dibentuknya Lembaga Jaminan Resi Gudang diharapkan kepercayaan pelaku usaha (pemegang Resi Gudang, bank, dan Pengelola Gudang) terhadap integritas SRG akan makin meningkat. Dengan demikian, seluruh pelaku usaha dari skala besar sampai skala kecil (petani, kelompok tani, gabungan kelompok tani, dan koperasi) merasa terlindungi dengan mempergunakan SRG.

Secara umum mekanisme pelaksanaan SRG ditampilkan pada Gambar 1. Dari gambar tersebut diketahui bahwa dalam SRG ada tahapan-tahapan yang harus dilalui oleh petani/ gapoktan pemilik komoditas sampai diterbitkannya Resi Gu-

dang. Selanjutnya dengan RG, petani dapat menjadikannya sebagai agunan di bank atau menjualnya ke pihak lain.

Gambar 2. Alur penerbitan Skim Resi Gudang



b. Implementasi Skim Resi Gudang Di Kabupaten Batola Kalsel

Kabupaten Barito Kuala (Batola) merupakan sentra produksi padi di Kalimantan Selatan dengan luas lahan sawah 95.000 ha. Dengan luasan tersebut Batola mampu menyumbang sekitar 17 ,16 persen dari total produksi Kalsel atau menempati ranking 1 diantara kabupaten lainnya. Sebagai lazimnya daerah sentra produksi, pada saat panen raya harga gabah di Batola cenderung turun sehingga dapat merugikan petani . Kondisi ini menjadi pemicu kesadaran bahwa sesungguhnya pembangunan sektor pertanian tidak cukup hanya berkaitan dengan budidaya, tetapi diperlukan terobosan strategi pada aspek pemasaran. Untuk mengatasi permasalahan tersebut Dinas Perindustrian, perdagangan dan koperasi (Disperindagkop) Kabupaten Batola mengadopsi skim pemasaran dengan SRG. Dalam pelaksanaan SRG ini, Disperindagkop juga melibatkan instansi lainnya, terutama dengan Dinas Pertanian Tanaman Pangan. SRG merupakan alternatif peningkatan daya saing dan solusi pembiayaan bagi petani/UMKM bertujuan mendorong pembangunan bidang ekonomi di sektor pertanian untuk mendukung ketahanan pangan.

Pada dasarnya esensi dari pelaksanaan SRG adalah sebagai

upaya untuk melindungi petani agar tidak merugi. Dengan SRG petani tidak langsung menjual hasil panennya, tetapi menyimpan komoditas di gudang sampai memperoleh harga yang lebih baik. Dengan menyimpan hasil panen di gudang petani akan mendapatkan resi gudang (RG) yang merupakan bukti kepemilikan barang di gudang yang dapat dijadikan agunan untuk memperoleh pembiayaan di perbankan/non-perbankan. Menurut Kadinas Perindagkop Batola, SRG pada prinsipnya adalah tunda jual, namun berbeda dengan program yang pernah dijalankan sebelumnya seperti Lumbung Pangan. Perbedaannya adalah pada SRG didukung dengan skim kredit yang dapat menyediakan pembiayaan bagi petani.

Pihak Pemda Batola mengharapkan dengan SRG dapat memberikan manfaat bagi petani, diantaranya: (1) mendapatkan harga lebih baik melalui tunda jual, (2) kepastian kualitas dan kuantitas barang yang disimpan (uji mutu), (3) mendapatkan jaminan keamanan (asuransi), (4) mendapatkan pembiayaan secara tepat dan murah, dan (5) mendorong kegiatan berkelompok sehingga meningkatkan posisi tawar. Dalam struktur SRG melibatkan beberapa lembaga yang memungkinkan terwujudnya harapan tersebut yaitu: (1) badan Pengawas, (2) Pelaku usaha, (3) pengelola gudang, (4) lembaga penilaian kesesuaian (uji mutu), (5) lembaga asuransi, (6) pusat registrasi, dan (7) lembaga pembiayaan.

Dukungan terhadap implementasi SRG berasal dari pemerintah pusat dan daerah. Peranan pemerintah pusat diwujudkan dengan alokasii APBN Badan Pengawas Perdagangan Berjangka Komoditi (Bappebti), Kementerian Perdagangan dalam wujud : (1) sosialisasi SRG, (2) pembangunan gudang komoditi primer, dimana telah dibangun 82 gudang selama tahun 2009-2012; (3) pelatihan tenaga penyuluh SRG, (4) pelatihan calon pengelola gudang SRG, (5) pelatihan aplikasi Isware bagi pengelola gudang, (6) pelatihan tenaga TOT SRG/tenaga pendamping SRG serta dukungan program dan pembiayaan dan (7) pembangunan rumah dryer dan dryer.

Sementara itu, khusus dari Pemda Kalsel dukungan terhadap SRG dilakukan dengan penyiapan dana melalui APBD dan kerjasama dengan pihak terkait yang diwujudkan dalam ben-

tuk: (1) sosialisasi, studi banding, dan simulasi SRG, (2) pelatihan management fee, (3) subsidi pembiayaan penyimpanan di gudang untuk petani, kelompok tani, gapoktan, koperasi dan UMKM, (4) penyempurnaan fasilitas dan peralatan gudang (pengerasan halaman dan area parkir), (5) bantuan rumah dryer dan dryer dengan kerjasama dengan BI, Bank Kalsel, bank Mandiri, BNI dan BMPD Kalsel.

Hal positip dalam implementasi SRG di Batola adalah peran BI yang cukup besar. Selain membantu drier (program CSR), BI juga melakukan sosialisasi tentang SRG ke semua stakeholder dan mengkoordinasikan bank-bank agar mendukung pelaksanaan SRG. Bank yang sudah terlibat dalam SRG di Kalsel adalah Bank Kalsel, BRI dan BNI. Dengan keikutsertaan perbankan di SRG sebetulnya kinerja bank tersebut dapat dikatakan semakin baik, karena bank semakin banyak/variasi menjalankan skim pembiayaan. Dukungan terhadap SRG juga datang dari akademisi dii fakultas hukum pasca sarjana Unlam, SRG sudah dimasukkan sebagai mata kuliah wajib di Progam pasca Sarjana.

Dari pengalaman Disperindagkop Batola dalam mengelola SRG, dapat diambil suatu kesimpulan bahwa syarat utama agar SRG tetap eksis dan berkesinambungan adalah adanya komitmen yang kuat dari pimpinan daerah (Bupati/Walikota). Kasus di Batola, SRG masih aktif hingga saat ini karena Bupati sangat mendukung pelaksanaan SRG dan pembangunan sektor pertanian. Demikian juga jajaran dibawahnya seperti Disperindagkop dan Dinas Pertanian sangat concern untuk mendukung pelaksanaan SRG. Disperindagkop selama ini masih memberikan bantuan (subsidi) pada asuransi. Walaupun sebenarnya dari pihak BPK (inspektorat) tidak diizinkan. Namun dengan argumentasi yang logis dan tidak ada temuan penyimpangan, subsidi ini masih dapat dijalankan. Untuk transpotasi disediakan juga sebuah mobil pick-up yang dapat digunakan klomtan untuk mengangkut gabah/beras ke gudang.

Dalam praktek SRG di Batola, mekanisme penyerahan gabah ke gudang dilakukan dengan melalui tahapan berikut: (1) gabah dari klomtan dibawa ke gudang yang ditunjuk (2) sebelum masuk gudang barang diperiksa oleh surveyor untuk

melihat kualitas (kadar air, dsb), (3) Jika dinyatakan layak barang tersebut diterima ke gudang dengan asuransi dari jasindo. Namun, Jika kualitas barang masih kurang baik (kadar air tinggi) dilakukan pengeringan dengan drier yang tersedia di gudang; (4) Jika sudah layak dengan kualifikasi tertentu, pihak gudang memberikan bukti (resi) kepada klomtan, (5) resi tersebut dapat dijadikan sebgai agunan untuk meminjam modal di bank.

Di Kalsel perbankan yang sudah turut andil dalam SRG adalah bank Kalsel , BRI dan menyusul BNI. Nilai agunan yang dapat dicairkan sebagai pinjaman dari perbankan ke pemiliki RG adalah 70 persen dari nilai taksiran barang yang ada di gudang. Umumnya petani akan menjual gabahnya setelah 3-4 bulan disimpan. Terkait dengan masa penyimpan komoditas di gudang ini, sesuai SOP pihak pengelola gudang akan memberitahukan ke pemilik RG ketika masa simpankomoditas akan habis (maksimal 6 bulan). Lebih dari 6 bulan umumnya gabah sudah berkurang kualitasnya sehingga jika disimpan terus justru akan merugi.

Dari pelaksanaan SRG yang sudah berlangsung selama ini, pembeli gabah RG adalah pedagang beras atau KUD. Pada tahun 2010, selisih harga antara waktu barang masuk gudang dan saat penjualan bisa mencapai Rp 2000/kg. Namun dari pengalaman salah satu Gapoktan (Bangun Bersama) di Kec Alalak minimal selisih harga adalah Rp 500. Dengan jumlah barang yang disimpan sebanyak 10 ton gabah, gapoktan masih menerima pendapatan kotor Rp 5 juta. Jumlah ini cukup besar dan dipandang cukup menguntungkan. Untuk varietas padi lokal (Unus/Mutiara), ada kemungkinan gabah dapat dijual sebagai benih sehingga harga lebih mahal. Namun demikian, menurut Gapoktan sebaiknya SRG tidak hanya difungsikan sebagai tunda jual tetapi dapat dikembangkan ke pemasaran juga (hilir). Harapan gapoktan agar di gudang dilengkapi SRG dilengkapi dengan RMU. Jika memiliki RMU, penjulan komoditas bisa sudah dalam bentuk beras sehingga ada nilai tambahnya selain ada tambahan penghasilan berupa dedak.

Pertanyaan kritis yang pernah dikemukan dalam forum adalah bagaimana jika dalam pelaksanaan SRG ini, petani

tidak mendapat subsidi (bunga, asuransi). Perhitungan yang dilakukan Disperindagkop dengan melakukan analisis komparatif antara penerimaan dan pengeluaran petani apabila berusaha secara kelompok (minimal 20 orang) dalam SRG (kuantitas 30 ton) dapat meningkatkan pendapatan petani sebesar 14,5%. Peningkatan pendapatan ini sudah dihitung tanpa subsidi bunga. Nampaknya masih diperlukan kajian yang lebih mendalam terkait dengan analisis biaya dan penerimaan dalam implementasi SRG ini.

Dari data yang diperoleh dari Pengelola Gudang, pelaksanaan SRG di Batola menunjukkan peningkatan pada tahun 2011 dibanding tahun 2010. Rekapaitulasi pelaksanaan SRG selama 2 tahun terakhir disajikan pada Tabel berikut.

Tabel 4. Rekapaitulasi pelaksanaan sistem resi gudang di Kabupaten batola Kalsel

Periode	Jumlah gabah di gudang	Jml Resi Gudang	Kredit RG (Rp juta)	Keterangan
Okt s/d Des 2010	104,548 t	17 lbr	163	Harga saat masuk=Rp 5000 Harga tunda jual (3 bl) Rp 7000
Agts s/d Des 2011	262,921 t	26 lbr	350	-

Berpijak dari pelaksanaan SRG di beberapa lokasi di Indonesia, secara umum tantangan yang dihadapi adalah: (1) Pemahaman pihak terkait tentang SRG masih rendah, (2) infrastruktur gudang di daerah belum sesuai dtandar SNI 7731: 2007. Disamping itu fasilitas pergudangan seperti drier, alat pengukur kadar air, mesin perontok, alat sortasi belum memadai, (3) kompetensi calon pengelola gudang daerah, (4) skala ekonomi, kuantitas komoditi per petani relatif kecil sehingga untuk memafaatkan SRG memerlukan biaya relatif tinggi antara lain biaya angkut ke gudang, (5) perlu didukung standby buyer yang dapat diperankan PT Pertani dan Lembaga Penyangga dapat diperankan Perum Bulog yang berperan menampung dan membeliu serta mendistribusikan barang dari gudang dalam kerangka kebijakan stok pangan nasional, serta offtaker dapat diperankan oleh perusahaan pengguna komoditas (prosesor atau pedagang).

Secara khusus Tantangan dan permasalahan SRG di Batola adalah (1) Pemahaman pihak terkait atas UU No 9, 2006 dan UU No 9, 2011 masih lemah; (2) percepatan penyerahan barang milik negara (BMN) karena gudang komoditi primer dan rumah dryer masih bersifat penyerahan sementara BMN; (3) penundaan persetujuan sebagai pengelola gudang oleh Bappebti kepada KUD Tuntung Padang menyebabkan terhambatnya tumbuhnya Pengelola Gudang Daerah; (4) prosedur subsidi bunga S-RG agar tidak membebani petani diperlukan percepatan pembayaran subsidi bunga oleh Kemenkeu atau talangan Bank Pelaksana SRG; (5) kebijakan impor beras membuat harga gabah relatif stabil mengakibatkan tidak memberikan nilai tambah bagi petani; dan (6) SRG perlu didukung standby buyer dan lembaga penyangga serta off taker.

Diakui bahwa masih banyak kalangan yang memandang skim SRG terlalu rumit karena banyaknya kelembagaan yang terlibat. Pandangan tersebut muncul karena ketidaktepatan dalam sosialisasi ke stakeholder. Pada saat sosialisasi umumnya terpaku pada sosialisasi UU SRG. Semestinya lebih difokuskan pada spirit SRG dengan penekanan, (1) SRG adalah tunda jual, (2) dengan menyimpan di gudang akan dapat resi yang bisa diagunkan, dan (3) penjelasan skema SRG, dan (4) ada bantuan subsidi bunga dengan skim SRG. Jika dijelaskan secara baik, pemahaman tentang kerumitan SRG diharapkan tidak terjadi lagi.

Ke depan, hal yang terkait SRG yang masih perlu dilanjutkan: (1) sosialisasi SRG dengan metode yang sederhana dan mudah dipahami, (2) penyempurnaan fasilitas dan peralatan gudang yang dipersyaratkan dalam SNI 7331 2007 seperti: pengaspalan, pembuatan drainase; (3) penyiapan calon pengelola gudang daerah, dan (4) monitoring dan evaluasi untuk membangun SRG yang berdaya guna.

c. Saran Kebijakan Pengembangan Sistem Resi Gudang Ke Depan

Sebagai sebuah skim yang relatif baru, SRG akan dapat berjalan efektif apabila masing-masing stakeholder yang terlibat dapat bersinergi. Faktor kunci keberhasilan SRG ter-

letak pada dukungan pimpinan daerah (gubernur/bupati/walikota) karena akan terkait dengan pembinaan yang harus dilaksanakan secara berkelanjutan. Disamping itu, jika SRG disetting sebagai alternatif pembiayaan komoditas pertanian, peran perbankan atau lembaga keuangan lainnya sangatlah crucial. Lembaga keuangan merupakan "engine" untuk menghidupkan dan menggerakkan SRG. Peran lembaga keuangan diharapkan dapat meningkat signifikan setelah dibentuknya Lembaga Jaminan Resi Gudang sebagaimana dicantumkan dalam UU SRG yang baru yaitu UU No 9/2011.

Titik lemah yang masih terlihat nyata dalam implementasi SRG adalah kurangnya sosialisasi kepada stakeholder, terutama kepada petani/klomtan. Sosialisasi yang dilakukan selama ini masih terbatas di tingkat elit (pejabat Dinas Pertanian di propinsi/kabupaten). Sosialisasi masih sebatas sebagai sosialisasi tentang UU SRG sehingga terkesan rumit dan kurang implementatif. Selain sosialisasi, hal lain yang perlu dilakukan adalah upaya menarik minat petani untuk bergabung dalam SRG. Faktor kunci ketertarikan petani adalah adanya kejelasan pasar dan dukungan pendanaan sehingga tidak ada keraguan petani untuk menggunakan SRG.

Beberapa poin penting yang perlu dipersiapkan untuk mendukung efektifnya SRG di sektor pertanian, diantaranya: (a) Sarana dan prasarana yang memadai harus dimiliki oleh petani atau kelompok tani agar kualitas produk yang akan disimpan bisa sesuai dengan standar yang ditentukan, (b) Jaringan pasar dan jaringan informasi harga harus segera dibuat, (c) pelaksanaan secara konsisten kebijakan dalam pembiayaan pertanian, diantaranya subsidi bunga bank (skema SRG), (d) sarana pergudangan yang memadai dan (e) Resi gudang sebagai agunan kredit bagi petani/UKM perlu dibarengi upaya penguatan kelembagaan usahatan/UKM.

Upaya-upaya tersebut juga harus disinergikan dengan pengembangan produktivitas dan kualitas hasil pertanian yang harus lebih prima. Diperlukan perencanaan yang komprehensif mulai dari pembibitan, pemeliharaan, panen, pasca panen, sehingga diperoleh mutu terbaik, harga terbaik, dan penghasilan terbaik bagi petani. Perlu diwacanakan ke

depan, bahwa SRG tidak dibatasi pada kegiatan tunda jual semata. Tetapi dapat juga diarahkan dalam kerangka untuk menaikkan nilai tambah produk (konversi gabah ke beras) hingga aspek pemasarannya.

Agar keberadaan SRG dapat dimanfaatkan petani secara lebih luas maka secara khusus Kementerian Pertanian perlu melakukan modifikasi atau penyerdahanaan prosedur SRG disesuaikan dengan kondisi sosial, ekonomi dan budaya masyarakat setempat. Dengan tetap memegang spirit SRG, implementasinya di masyarakat dapat dilakukan dengan lebih sederhana. Jika SRG difungsikan sebagai instrumen kebijakan dalam rangka pemberdayaan petani, maka pola kerjasama dengan perusahaan melalui PKBL/CSR bisa dikembangkan lebih baik lagi di masa mendatang.

Manajemen Pemasaran Jagung oleh BUMD di Propinsi Gorontalo

Di Provinsi Gorontalo pemasaran jagung sudah terorganisasi dengan baik. Dukungan pemerintah Gorontalo dengan memberikan bantuan membuat petani termotivasi untuk menanam jagung. Pemasaran jagung di Provinsi Gorontalo berdasarkan kesepakatan melalui pola kemitraan, yaitu pedagang pengumpul membeli jagung dari petani. Pada umumnya antara kedua pihak sudah terjalin hubungan karena pedagang pengumpul memberikan pinjaman kepada petani berupa sarana produksi dan diperhitungkan pada saat penjualan jagung dengan harga pasar. Harga pembelian jagung dari petani cukup bervariasi, bergantung pada kualitas biji jagung dan jarak lokasi ke Kota Gorontalo.

Selanjutnya, pedagang pengumpul menjual jagung kepada swasta atau BUMD untuk diekspor atau diantarpulaukan. Di tingkat pedagang pengumpul, persyaratan kualitas jagung adalah: kadar air 17%, warna biji cerah, tidak bertepung, dan kadar aflatoksin maksimum 150 ppb. Jagung yang dibeli dari pedagang pengumpul kemudian dipasarkan ke Surabaya, Manado, Bitung, Singapura, Malaysia, dan Filipina. Jadi,alur perdagangan jagung di Gorontalo dari petani ke pedagang pengumpul, lalu ke swasta atau BUMD, yang lalu didistribusi-

kan ke pedagang antar pulau, ekspor, atau ke pabrik pakan. Pasar ekspor jagung Gorontalo selama ini antara lain Malaysia, Filipina dan Korea Selatan.

Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) Gorontalo menampung jagung hasil panen petani dengan membangun beberapa gudang penampungan. Dampak dari kehadiran gudang penampungan milik BUMD sangat membantu petani dalam memasarkan produksi jagungnya. Kapasitas gudang jagung yang dibangun berkisar antara 1.000 hingga 1.500 ton jagung. BUMD dapat membeli jagung petani jauh lebih tinggi dari harga yang telah ditetapkan pemerintah Gorontalo. Penetapan harga yang tinggi untuk membantu petani agar tidak dipermainkan oleh pedagang.

BUMD yang berperan membeli jagung petani, yakni PT. Gorontalo Fitrah Mandiri, merupakan BUMD milik Propinsi Gorontalo. BUMD dilibatkan dalam upaya komitmen Pemda untuk memproduksi jagung sebanyak 1 juta ton per tahun. Pemda juga mengundang investora dari luar negeri untuk bekerjasama dengan BUMD PT Gorontalo Fitrah Mandiri, dimana Pemda menyediakan lahan 2.000 hektar dengan konsensi selama 20 tahun.

Pendirian BUMD Pertanian untuk menampung hasil-Hasil Petani di Propinsi Jawa Barat

Pada Februari 2012, Pemerintah Provinsi Jawa Barat berencana mendirikan Agro Jabar, badan usaha milik daerah baru yang akan fokus menggarap sektor perberasan, menggantikan fungsi BUMD sebelumnya PD Agribisnis dan Pertambangan. Fungsi BUMD ini antara lain mendirikan pusat perberasan baru di kawasan Jabar bagian utara sekaligus membina petani dengan penyediaan bibit yang baik bekerja sama dengan BUMN PT Sang Hyang Seri. Selain itu, BUMD ini juga ditargetkan mampu membantu penyerapan beras petani bekerja sama dengan Bulog Divre Jabar.

Pemerintah Provinsi Jawa Barat akan menyertakan modal sebesar Rp150 miliar sebagai dana awal pembentukan Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) PT Jabar Agro untuk meningkatkan produksi beras dan komoditas pertanian. Selain itu, BUMD

yang akan dibentuk tahun ini juga akan melibatkan pemerintah daerah untuk menjadi pemegang saham. Penyertaan pihak ketiga menjadi keharusan jika nanti Jabar Agro berubah bentuk hukum menjadi perseroan terbatas (PT).

PT Agro Jabar dirancang memiliki lingkup usaha pertanian termasuk perberasan, perkebunan, peternakan, perikanan, dan cadangan pangan. Pembentukan PT.Agro Jabar akan didahului dengan merubah status hukum Perusahaan Daerah Agro Bisnis dan Pertambangan (PDAP) menjadi PT Agro Jabar lewat pembentukan peraturan daerah tentang perubahan badan hukum. Setelah itu, proses akan bergulir pada perda penyertaan modal. Jika anggaran pendapatan belanja daerah perubahan (APBD-P) 2012 memiliki dana yang mencukupi, diharapkan penyertaan modal ke Agro Jabar bisa segera dikucurkan. Semangat pembentukan Agro Jabar dilandasi keinginan pemerintah daerah untuk menyiapkan kebutuhan beras bagi masyarakat. Keberadaannya diharapkan bisa membentuk harga beras agar stabil dan terjangkau bagi masyarakat, sekaligus membantu petani dalam meningkatkan produksinya. BUMD ini akan menggarap sentra produksi beras Jawa Barat seperti Indramayu, Karawang, Subang dan Bekasi. Namun demikian, peran BUMD tidak akan bersinggungan dengan peran Badan Urusan Logistik (Bulog). Ia tidak akan berkompetisi dengan Bulog. Agro Jabar tidak untuk menguasai pasar beras di Jawa Barat.

Disamping dengan Bulog, sejumlah pihak digandeng untuk bekerjasama. Seperti sektor perbankan yang akan berperan dalam pembiayaan. Pemda sudah melakukan pembicaraan dengan BUMN untuk mendukung petani dalam pengadaan sarana produksi, seperti penyediaan pupuk dan pembenihan. Dukungan pada petani bukan hanya pembelian saja melainkan juga saat proses pembenihan. Diharapkan Agro Jabar sudah bisa beroperasi pada akhir 2012 atau awal Januari 2013.

BUMD sebagai Aktor Kelembagaan Pangan Lokal di Kabupaten Bangka Selatan

Akibat banyak keluhan petani yang kesulitan menjual be-

ras, ditanggapi oleh Pemkab Bangka Selatan melalui BUMD PT Bangun Basel. Ratusan ton beras petani yang terkumpul sudah dibeli pada tahun 2011. Harga yang diberikan BUMD relatif bagus yakni berkisar Rp 4.700 per kilogram hingga Rp 5.000 per kilogram tergantung kualitas.

Pada saat awal, BUMD belum terlalu memikirkan profit, namun lebih kepada agar hasil produksi petani bisa tertampung. Pembelian dilakukan dalam bentuk beras yang kualitasnya tergolong bagus dari tempat penggilingan. Untuk pemasaran selanjutnya, BUMD bekerjasama dengan pihak swasta pedagang beras besar antar wilayah.

Pemda juga membangun pabrik kemasan beras untuk meningkatkan nilai jual beras lokal, yang dibangun di Kecamatan Toboali. Pembangunan pabrik kemasan beras tersebut atas kerja sama Pemkab Bangka Selatan dengan BUMD dan Perhutani.

Upaya Menghadang Larinya Gabah Petani ke luar wilayah melalui BUMD di Kabupaten Pandeglang dan Provinsi Banten

Sebagaimana diberitakan di media massa, Kabupaten Pandeglang juga akan mendirikan BUMD untuk membeli gabah petani. Upaya ini untuk menghambat agar gabah petani tidak dijual ke luar daerah. Pemkab ingin agar gabah hasil panen para petani setempat tidak "lari" ke luar daerah, sehingga ketersediaan pangan bagi masyarakat Pandeglang lebih terjamin.

Wilayah Pandeglang sesungguhnya selalu kekuarangan produksi gabah setiap tahun. Namun, dalam setiap musim panen gabah dibeli oleh pedagang dari luar daerah (terutama Serang, Jakarta, bahkan Subang dan Karawang), dan dikembalikan dalam bentuk beras yang harganya tentu sudah jauh lebih tinggi. Para tengkulak dari luar daerah itu, langsung ke sawah dan membeli padi yang baru dipanen, dan karena butuh uang petani pun langsung menjualnya. Kondisi itu jelas sangat merugikan konsumen setempat.

Pembelian gabah oleh BUMD dipandang sebagai satu-satunya jalan agar gabah itu tidak lari ke luar daerah. BUMD dijadikan solusi, karena pemerintah daerah secara yurisdiksi tidak tidak bisa melakukan pembelian langsung.

Dalam rencananya, gabah digiling dengan huller yang ada, lalu setelah menjadi beras di jual di pasar lokal serta untuk mencukup kebutuhan para pegawai kabupaten sendiri. Karena belum memiliki BUMD, Pemkab berencana mengubah status beberapa unit pelayanan teknis (UPT) menjadi Badan Usaha Milik Daerah (BUMD).

Di level yang lebih tinggi, yakni propinsi Banten, DPRD juga mendukung langkah pemerintah Provinsi Banten yang berencana membeli gabah petani mulai 2011, dalam upaya mengantisipasi kenaikan harga beras disaat musim paceklik dan sebagai cadangan pangan.

Ini merupakan interpensi pemerintah terhadap cadangan pangan serta mengendalikan harga beras, disaat bukan musim panen. Permasalahan tingginya harga beras di Banten yang hampir terjadi setiap tahun atau sudah menjadi siklus tahunan, disebabkan tata niaga beras yang tidak berjalan dengan baik. Setiap tahun produksi gabah di Banten selalu surplus. Pada 2010 diperkirakan produksi gabah mencapai 2,1 juta ton, sementara kebutuhan diperkirakan hanya 1,3 juta ton. Namun, karena banyaknya gabah petani yang dijual ke luar Banten oleh tengkulak, sehingga saat kembali ke Banten sudah menjadi bentuk beras harganya menjadi tinggi.

Jika pemerintah daerah melakukan interpensi dengan cara membeli gabah petani untuk cadangan disaat musim paceklik, maka harga beras tersebut kemungkinan bisa stabil ataupun jika naik tidak terlalu tinggi.

Pemprov Banten mulai membeli gabah petani semenjak tahun 2011 yang ditampung melalui gabungan kelompok tani (gapoktan) dengan anggaran sementara yang disediakan sekitar Rp1,5 miliar. Pembelian gabah tersebut dibawah kordinasi Badan Ketahanan Pangan Daerah (BKPD) bersama gabungan kelompok tani. Cadangan gabah tersebut dijual kembali kepada warga atau petani dengan harga yang normal disaat bukan panen atau musim paceklik.

MANFAAT MENYIMPAN GABAH
MELALUI SISTEM RESI GUDANG

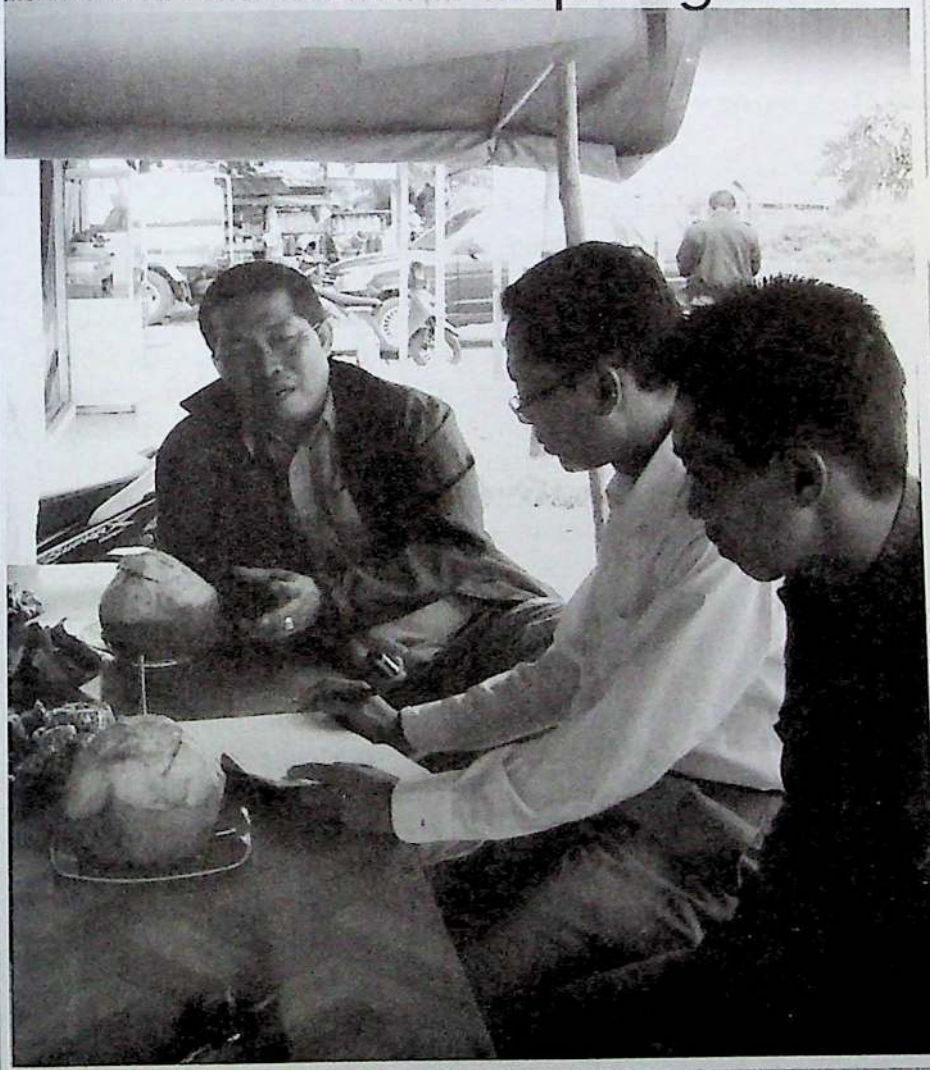
UTU DAN JUMLAH GABAH TERJAGA, KARENA
UJI OLEH LEMBAGA YANG TERAKREDITASI.

ABAH AMAN KARENA DIASURANSIKAN.

APAT DIJADIKAN JAMINAN KREDIT BANK
NGAN TINGKAT BUNGA

BAB V

Analisis Hasil Lapangan



BAB V

Analisis Hasil Lapangan

Analisis Keuntungan Pengolahan, Stok dan Pemasaran Padi dan Beras

Umumnya, usahatani padi di Indonesia menguntungkan. Berdasarkan rata-rata hasil analisis usahatani padi pada tahun 2011, besarnya keuntungan usahatani mencapai Rp. 7 juta per hektar (B/C Rasio = 1,65). Analisis usahatani tersebut dihitung dengan asumsi : pertama, telah mempertimbangkan seluruh penggunaan tenaga kerja sebagai biaya; kedua, telah memperhitungkan sewa lahan; ketiga, produksi berupa gabah kering panen (GKP) sebesar 5,93 kg per ha; dan keempat, tingkat harga gabah kering panen (GKP) setara Harga Pembelian Pemerintah (HPP) sebesar Rp. 3.300/ kg (Tabel 5).

Persentase jenis biaya terbesar dalam usahatani padi adalah biaya sewa lahan dan biaya tenaga kerja saat panen. Total kedua jenis biaya tersebut mencapai Rp. 3,9 juta atau sebesar 40 persen dari total biaya.

Terkait dengan kegiatan pasca panen yang dilakukan petani, sebagian besar petani padi di Indonesia menjual hasil panennya berupa GKP kepada para pedagang. Gabah Kering Panen ini merupakan gabah hasil panen yang hanya melalui proses penjemuran dengan menggunakan bantuan alas berupa terpal plastik atau lantai jemur semen dan sinar matahari. Penjemuran ini biasanya berlangsung 2-3 hari, tergantung intensitas penyinaran matahari.

Tabel 5. Profitabilitas Usahatani Padi Per Hektar, 2011/2012.

UraianKegiatan	Satuan	Keterangan		
		Volume	Hargasatuan(Rp)	Nilai(Rp)
A. Tenaga Kerja				
1. Pengolahan Tanah				
- Membajak – traktor/bemek	Ha	1.00	712,400	712,400
- Tenaga Manusia	OH	10.50	35,308	370,731
2. Tanam (Penyemaian, cabut dan tanam bibit)				
- Borongan	Ha	1.00	543,333	543,333
- Laki-Laki	OH	10.14	37,881	383,959
- Perempuan	OH	18.43	28,909	532,691
3. Pemeliharaan (Penyiangan dan Pengendalian OPT dan Pemupukan)				
- Borongan	Ha	1.00	910,000	910,000
- Laki-Laki	OH	11.46	36,550	419,469
- Perempuan	OH	10.93	29,722	324,895
4. Panen				
- Borongan	Ha	1.00	2,015,875	2,015,875
- Hanan				
- Laki-Laki	OH	3.80	38,571	146,571
- Perempuan	OH	4.13	29,167	120,556
B. Sarana Produksi				
1. Benih	Kg	31.75	8,867	281,538
2. Pupuk				
- Urea	Kg	209.07	1,837	384,125
- Phonska	Kg	117.67	2,385	280,590
- SP-36	Kg	66.57	2,200	146,447
- ZA	Kg	23.10	1,542	35,618
- KCl	Kg	18.50	4,208	77,854
- Pupuk Organik/Pupuk Lain	Kg	388.64	605	234,996
3. Obat	Paket	1.00	414,839	414,839
C. Lain-lain				
1. Sewa lahan	Ha	1.00	1,979,167	1,979,167
2. Pajak	Ha	1.00	124,584	124,584
3. Iuran/Biaya Lain	Ha	1.00	312,083	312,083
Total Biaya				10,752,512
Produksi	Kg	5,391.73	3,300	17,792,720
Keuntungan Usahatani				7,040,208
B/C Ratio				1.65

Sumber : PSEKP, diolah, 2012.

Dari pengertian penanganan pasca panen padi yang telah diuraikan pada bagian sebelumnya, adalah kegiatan sejak padi dipanen sampai menghasilkan produk antara (intermediate product) yang siap dipasarkan. Dengan demikian, kegiatan pasca panen padi meliputi beberapa tahap kegiatan yaitu pemanenan, penumpukan dan pengumpulan, perontokan, pembersihan, pengangkutan, pengeringan, pengemasan dan penyimpanan serta penggilingan. Ini berarti tidak semua kegiatan pasca panen dilakukan petani karena berbagai keterbatasan peralatan dan juga kegiatan pasca panen yang dilakukan tidak optimal hasilnya.

Selain penanganan pasca panen yang tidak optimal, penjualan gabah yang relatif cepat dilakukan petani sangat beresiko rugi karena kejatuhan harga yang terjadi saat panen

raya. Hal ini terjadi karena petani relatif membutuhkan uang dalam waktu cepat untuk memenuhi kebutuhan hidup dan modal untuk masa tanam padi berikutnya, atau terikat hutang input usahatani yang harus segera dibayar pada para pedagang input. Hanya sebagian kecil jumlah petani yang kemudian menyimpan hasil panennya dan menjualnya ketika harga semakin meningkat karena biasanya harga jatuh saat musim panen.

Jika diperhitungkan lebih dalam, sebenarnya insentif dari nilai tambah pengolahan gabah cukup menarik. Dengan harga GKP sesuai HPP sebesar Rp. 3.300 per kg dan harga jual beras di gudang Bulog sebesar Rp. 6.600 per kg, maka ada nilai tambah sebesar Rp. 3.300 per kg yang dapat dimanfaatkan. Bahkan ketika penelitian ini dilakukan, harga beras di pasar mencapai Rp. 7.200 per kg, yang berarti insentif nilai tambah juga semakin meningkat yaitu sebesar Rp. 3.900 per kg (Tabel 2). Namun, nilai tambah yang demikian besar tidak dinikmati oleh petani. Para pedagang mulai dari pedagang pengumpul desa hingga pedagang besar di pasar dan Bulog yang menikmati nilai tambah tersebut.

Nuryanti (2003) yang melakukan penelitian tentang pemasaran gabah dan beras di Kabupaten Sragen dan Grobogan, menyatakan bahwa di Kabupaten Grobogan, petani menerima harga jual gabah 8,33% lebih rendah dari harga setara beras, sementara untuk Sragen petani menerima 12% lebih rendah dari harga yang seharusnya. Persentase marjin yang tidak dapat dinikmati petani tersebut terdistribusi kepada pedagang pengumpul. Berdasarkan nilai marjin keuntungan, pemilik penggilingan padi yang membeli GKP, mengeringkan, dan menggiling menjadi beras sekaligus menjualnya memperoleh marjin keuntungan terbesar, yaitu Rp 816/kg di Kabupaten Grobogan dan Rp. 1.080/kg di Kabupaten Sragen. Pedagang pengumpul yang tidak mengolah/mengubah kualitas GKP menjadi GKG menikmati marjin keuntungan jauh lebih sedikit dari pemilik penggilingan, yaitu Rp 75/kg baik di Kabupaten Grobogan maupun Kabupaten Sragen. Demikian halnya para pedagang eceran beras, mereka mengutip marjin keuntungan Rp 70/kg di Kabupaten Grobogan dan Rp 155/kg

di Kabupaten Sragen. Hal ini menunjukkan bahwa proses pengolahan sangat menentukan nilai tambah dari setiap kegiatan pascapanen dan pemasaran pertanian, sehingga efisiensi dan efektivitas agribisnis dapat tercapai secara terpadu.

Untuk meningkatkan pendapatannya, petani dapat melakukan dua hal. Pertama, petani tidak langsung menjual hasil panennya, melainkan melanjutkan pengeringan hasil panen setara kualitas Gabah Kering Giling (GKG) dan kemudian menyimpannya di rumah atau gudang penyimpanan sampai saat harga normal dan kemudian menjualnya ke penggilingan gabah-beras dalam bentuk GKG atau menggilingnya menjadi beras kemudian baru dijual.

Dengan melakukan hal pertama ini, petani dapat memperoleh perbedaan harga saat musim panen dan paceklik sebesar Rp. 300 – Rp. 700 per kg GKG. Jika dalam satu hektar lahan sawah dapat dipanen sebanyak 5.392 kg GKP, kemudian dikonversi dan dijual dalam bentuk GKG sebesar 4.637 kg GKG (diperoleh dari konversi 0,86 x 5.392 kg GKP), maka kisaran tambahan pendapatan petani adalah Rp. 1,391 juta – Rp. 3,246 juta per ha (diperoleh dari 4.637 kg GKG x Rp. 300 – Rp. 700 per kg), dengan asumsi tidak ada biaya yang dikeluarkan dalam proses penjemuran dan penyimpanan karena menggunakan peralatan dan tenaga kerja sendiri, dan bantuan sinar matahari untuk pengeringan.

Tabel 6. Profitabilitas Usaha Pengolahan Gabah Kering Panen (GKP) Menjadi Beras, 2012.

Uraian	Satuan (Rp/kg)	Harga (Rp/kg)	HPP Inpres (Rp/kg)	Selisih (Rp/kg)	Persen Kenaikan
Harga GKP di Tingkat Petani		**3,300**	**3,300**	-	**0.00**
Biaya transport dari petani ke penggilingan	50				
Harga GKP di Penggilingan		**3,350**	**3,350**	-	**0.00**
Konversi GKP ke GKG (86%)		**3,895**			
Biaya pengolahan	180.00	4,075			
Karplas ukuran 50 kg (Rp 1.700/lembar)	34.00	4,109			
Bunga bank 1 minggu (12%/th, 1%/bln)	10.27	4,120			
Keuntungan penggilingan padi (1%)	41.20	4,161			
Total Biaya GKP ke GKG	265.47				
Harga GKG di penggilingan		**4,161**	**4,150**	**11**	**0.26**
Biaya angkutan dari PB ke gudang Dolog/pasar	45				
Harga GKG di Gudang Dolog		**4,206**	**4,200**	**6**	**0.14**
Konversi GKG ke Beras (65%)		**6,470**			
Biaya Giling	100				
Harga beras di Gudang Dolog		**6,570**	**6,600**	**30**	**0.45**
Harga beras di Pasar		**7,200**	**6,600**	**600**	**9.09**

Sumber : PSEKP, diolah, 2012.

Kedua, petani mengeluarkan biaya pengolahan sampai menjadi beras, kemudian menjual beras ke pasar. Untuk hal ini, petani dapat memanfaatkan jasa penjemuran dan jasa giling dari pengusaha penggilingan gabah-beras. Berdasarkan Tabel 2, dapat dilihat bahwa biaya pengangkutan gabah, pengolahan gabah menjadi beras dan penjualan ke pasar mencapai Rp. 461 per kg beras. Kemudian dengan tingkat harga GKP sebesar Rp. 3.300 per kg dan harga pokok produksi beras Rp. 6.570 per kg, sementara harga aktual beras di pasar saat survey dilakukan adalah sebesar Rp. 7.200 per kg, maka keuntungan petani menjual beras adalah Rp. 630 per kg beras (diperoleh dari Rp. 7.200 – Rp. 6.570 = Rp. 630). Jadi, jika seperti dijelaskan sebelumnya bahwa petani menghasilkan 4.637 kg GKG per ha, kemudian diolah dan dijual dalam bentuk beras sebanyak 3.014 kg beras (diperoleh dari konversi 0,65 x 4.637 kg GKG), maka tambahan pendapatan petani adalah Rp. 1,899 juta per ha, dengan asumsi seluruh biaya pengolahan dan pengangkutan ditanggung petani.

5.2. Keuntungan Ekonomi Badan Usaha Milik Daerah Di Bidang Pengolahan Pasca Panen

Tidak optimalnya kegiatan-kegiatan pasca panen yang dilakukan oleh petani dan terbatasnya alat pasca panen yang dimiliki petani menyebabkan nilai tambah yang seharusnya dapat diperoleh dari pengolahan gabah pasca panen menjadi hilang atau diambil oleh pihak lain seperti pedagang pengumpul, pedagang besar atau distributor gabah-beras. Selain itu, bagi para petani yang menjual secara langsung hasil panennya, tentunya sangat memerlukan perlindungan terhadap harga yang biasanya jatuh pada saat panen raya.

Stabilisasi harga dengan tetap memperhatikan pendapatan petani merupakan salah satu hal yang sangat penting. Terjadi dilema dalam hal ini. Disatu sisi harga tinggi akan sangat menguntungkan petani. Tetapi disisi lain, pihaknya juga harus memperhatikan pelaku usaha dan konsumen. Dalam hal beras, bisa saja suatu saat petani padi menjadi konsumen. Ketika harga tinggi, petani juga merasakan dampaknya sehingga pemerintah (melalui Bulog) meningkatkan pasokan dengan

operasi pasar agar harga terkendali. Namun, ketika harga di bawah harga pembelian pemerintah (HPP), Bulog membeli seharga HPP supaya petani terlindungi. Jadi, instrumen HPP sangat penting.

Di beberapa kabupaten dan provinsi, ada instrumen harga minimum kabupaten (HMK) dan harga minimum regional (HMR). Harga minimum adalah harga pada titik impas plus profit yang disepakati. Sebagai contoh, di Lampung dan Gorontalo sudah ada HMR jagung. Saat ini, HMR jagung pipilan kering (kadar air 17 persen) di Gorontalo Rp. 1.200 per kg. Tapi, harga jagung di provinsi ini selalu di atas HMR, yaitu sekitar Rp. 2.000 per kg di tingkat petani.

Melalui anggaran Tugas Pembantuan (TP) (melalui Permentan 68 dan 70 tahun 2010), pemerintah pusat menyiapkan dana talangan untuk menjaga agar harga komoditas tidak jatuh di bawah HMK atau HMR. Misalnya dana talangan yang dialokasikan kepada Gapoktan bawang merah di Brebes, cabai di Cilacap, dan kelompok ternak ayam di Ciamis. Dana ini digunakan Gapoktan membeli bawang ketika harga di bawah HMK sehingga petani bawang tidak dirugikan pada saat panen raya.

Selain anggaran pemerintah pusat melalui TP, diharapkan sumber dana talangan ini dapat berasal dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Di Gorontalo, dana ini ditempatkan pada PT. Gorontalo Fitrah Mandiri, yang bertugas membeli jagung petani ketika harga di bawah HMR. Skema dana talangan ini berjalan baik sehingga harga jagung tidak pernah di bawah HMR.

Khusus untuk komoditas beras, dalam RUU Pangan, telah dirancang adanya peluang bagi daerah dan para pengusaha penggilingan padi dalam menjalankan fungsi pengadaan dan penyaluran berbagai kebutuhan bahan pangan. Dengan semangat otonomi daerah, gaya-gaya yang bersifat sentralistik, harus dirubah menjadi desentralistik. Oleh sebab itu, daerah dituntut untuk mampu melakukan pengelolaan pangan secara lebih dinamis, mandiri dan profesional. Termasuk kesiapan dan keseriusan daerah dalam merancang tampil nya Bulog Daerah, yang dalam operasionalnya mampu menjadi

penggerak utama pembangunan pangan di daerah, baik dalam memenuhi ketersediaan/cadangan, ataupun dalam menjaga stabilitas harga dan distribusi yang merata.

Secara kelembagaan Bulog Daerah, lebih cocok jika dikemas dalam bentuk Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) yang secara khusus bergerak di bidang pangan, lebih spesifik di beras. Sebagai BUMD, Bulog Daerah tentu tidak terlepas dari peran sosial (Public Service Obligation) dan peran bisnis (komersil). Kedua peran ini mestinya mampu melekat secara harmoni dalam sebuah BUMD. Kedua peran ini perlu dipersepsikan secara proporsional dengan mempertimbangkan beragam faktor. Yang keliru selama ini adalah terdapat kesan bahwa BUMD itu wajar kalau rugi. Padahal dalam konteks modern, paradigma BUMD sudah harus segera berubah.

Pendirian setiap BUMD sudah harus dihitung secara cermat untung dan rugi. Hanya bidang usaha yang menguntungkan saja yang dapat digarap oleh sebuah BUMD. Setelah memperoleh keuntungan baru berkiprah tentang fungsi sosialnya. Kesalahan kita selama ini, BUMD lebih banyak yang terjebak dalam urusan-urusan sosial. BUMD relatif lemah dalam melakukan pengelolaan usaha secara profesional. Bukan saja belum adanya arah yang jelas dan tegas tentang kiprahnya dalam pembangunan ekonomi daerah, ternyata para pengelola BUMD juga relatif masih mengikuti pola-pola lama.

Ada pengelola yang berlatar belakang mantan-mantan pejabat, atau malah ada yang masih menjabat namun menjelang pensiun. Ada pengelola yang merupakan titipan partai politik. Dan jarang sekali kita temukan para pengelola BUMD yang betul-betul profesional. Lebih sedih lagi adalah anggapan dari pengelola bahwa kisah sukses sebuah BUMD lebih diukur dari berapa besar penyertaan modal yang diberikan Pemerintahan, ketimbang kemampuan manajemen dalam mengembalikan aset atau penyertaan modal yang telah diberikan. Jadi wajar, jika yang terjadi kemudian adalah lebih banyak BUMD yang gulung tikar, daripada yang mampu tumbuh secara sehat, mandiri dan profesional.

Patut dicermati bahwa sebenarnya pemerintah daerah melalui Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) dapat meman-

faatkan potensi ekonomi yang ada pada upaya membangun Cadangan Pangan Masyarakat dan Lumbung Desa. Di banyak daerah seperti di pantai selatan Pulau Jawa, atau di daerah surplus beras lainnya, para petani biasanya menyimpan gabah dan beras untuk jangka waktu satu musim tanam kedepan. Selain itu, banyak kelompok tani atau gapoktan yang telah membangun secara mandiri cadangan pangan gabah-berasnya untuk berbagai keperluan seperti waspada bencana alam, kemarau panjang, dan bahkan sebagai media simpan pinjam. Potensinya demikian besar. Namun demikian, potensi ini belum terkoordinasi dengan baik sehingga cadangan pangan ini tidak tercatat dengan baik.

Oleh sebab itu, jika potensi cadangan pangan ini dikelola melalui satu BUMD di masing-masing daerah kabupaten atau provinsi, maka potensi ekonomi dari upaya pengelolaan tersebut juga akan demikian besar. Jika diilustrasikan bahwa telah ada BUMD yang mengelola cadangan pangan tersebut dalam skala kelola 10.000 ton beras, maka potensi pendapatan untuk BUMD mencapai Rp. 630 per kg beras x 10.000 ton beras = Rp. 6.300.000,-, dengan asumsi BUMD membeli gabah petani sesuai HPP GKP (Rp. 3.300/kg GKP) dan telah memperhitungkan semua biaya pengolahan dari GKP menjadi beras. Namun, dengan dukungan dari pemerintah baik berupa peralatan penggilingan, gudang, transportasi dan dana talangan, maka keuntungan BUMD bisa lebih besar. Keuntungan ini dapat digunakan untuk meningkatkan dan memperluas usaha.

5.3. Potensi Ekonomi Pengembangan Industri Pengolahan Gabah - Beras

Potensi perkembangan industri penggilingan padi sangat besar. Dengan jumlah penduduk Indonesia sekitar 267 juta jiwa dan laju pertumbuhan penduduk 1,49 persen, kebutuhan beras akan terus meningkat. Selain itu, ekonomi yang terus berkembang dan membawa orang ke kesejahteraan yang lebih baik mendorong konsumsi beras berkualitas bagus meningkat. Di sisi lain, Indonesia masih kekurangan beras sehingga harus mengimpor.

Usaha penggilingan padi terus tumbuh dan bahkan sudah menjadi industri tersendiri seiring meningkatnya kesadaran masyarakat akan pentingnya pangan dan pangan yang berkualitas. Di Indonesia, beras yang menjadi produk utama penggilingan padi bahkan memasok 90 persen kebutuhan karbohidrat masyarakat. Karena peluang bisnisnya menjanjikan, banyak pengusaha yang menginvestasikan dananya untuk membangun penggilingan padi modern dalam rangka memproduksi beras berkualitas tinggi dan bermerek serta mendapatkan keuntungan dari hasil samping, seperti menir, katul, dan sekam.

Nilai investasi dalam industri penggilingan padi juga besar. Dengan rata-rata investasi untuk mesin penggilingan padi Rp 50 juta per unit, dengan total penggilingan padi sekarang sebanyak 110.452 unit (terdiri dari penggilingan besar, sedang dan kecil), total investasinya mencapai Rp 5,52 triliun.

Industri penggilingan padi setiap tahun menggiling lebih dari 60 juta ton gabah kering giling (GKG) dan akan terus meningkat. Pada tahun 2010 sebanyak 65 juta ton GKG digiling dengan nilai perdagangan gabah lebih dari Rp 195 triliun. Jumlah itu jauh melebihi nilai perdagangan industri garmen, tekstil, dan unggas.

Besarnya nilai perdagangan ini baru menghitung perdagangan gabah yang diolah industri penggilingan. Jika memperhitungkan pengolahan gabah menjadi beras dengan harga beras rata-rata Rp 7.000 per kilogram, dan sangat berpeluang besar mencapai Rp 10.000, nilai perdagangannya bisa naik menjadi Rp 259 triliun dan berpotensi mencapai Rp 370 triliun per tahun. Belum lagi menghitung hasil sampingnya, seperti menir, katul dan sekam. Menir untuk industri makanan, sedangkan katul untuk industri pakan ternak.

Produksi katul nasional setiap tahun mencapai 10-15 persen dari total gabah yang digiling. Dengan harga katul rata-rata Rp 2.000 per kilogram dan industri penggilingan tahun 2010 menggiling 65 juta ton beras, nilai tambah dari katul mencapai Rp 19,5 triliun setiap tahun. Belum lagi penjualan sekam untuk campuran industri bata atau untuk alas kandang ternak.

Industri penggilingan padi juga menyerap banyak tenaga kerja. Dengan rata-rata setiap unit penggilingan padi mempekerjakan lima tenaga kerja, 110.452 unit penggilingan menyerap sekitar 500.000 tenaga kerja. Belum pekerja di penggilingan menengah dan besar yang bisa lebih dari 10 orang per unit.

Keuntungan usaha penggilingan padi setiap 100 kilogram padi yang digiling di perusahaan penggilingan modern bisa menghasilkan rendemen beras hingga 65 persen. Pendapatan dari ongkos giling bervariasi, sekitar Rp 100 per kilogram. Dengan catatan mereka menggiling padi dan menjual beras dengan harga rata-rata beras kualitas medium. Namun sekarang ini berkembang usaha penggilingan modern yang mengolah padi menjadi beras berkualitas dan bermerek dengan nilai tambah tinggi. Harga berasnya bisa dua kali lipat harga beras kualitas medium.

5.4. Peluang Peranan BUMD sebagai salah satu Pelaku untuk Mewujudkan Ketahanan Pangan Lokal

Pada hakekatnya, sumber-sumber penerimaan daerah dalam pelaksanaan otonomi dan desentralisasi ini dapat berasal dari Pendapatan Asli Daerah, Dana Perimbangan, Pinjaman Daerah, dan lain-lain Penerimaan yang sah. Pada umumnya, sumber PAD meliputi hasil pajak daerah, hasil retribusi daerah, hasil perusahaan milik daerah, hasil kekayaan daerah lainnya yang dipisahkan, dan lain-lain sumber yang sah.

BUMD dibentuk berdasarkan UU No. 5 Tahun 1962 tentang Perusahaan Daerah, yang diperkuat oleh UU No. 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah (Nota Keuangan dan RAPBN, 1997/1998). Tujuan dibentuknya BUMD tersebut adalah untuk melaksanakan pembangunan daerah melalui pelayanan jasa kepada masyarakat, penyelenggaraan kemanfaatan umum dan peningkatan penghasilan pemerintah daerah. Dapat dikemukakan lebih lanjut bahwa BUMD itu berdasarkan kategori sasarannya dapat dibedakan dua golongan, yaitu perusahaan daerah untuk melayani kepentingan umum dan perusahaan daerah untuk tujuan peningkatan penerimaan daerah dalam PAD-nya.

Sampai saat ini, perkembangan BUMD di Indonesia belum menggembirakan. Dari sejumlah 122 buah pada awal Pelita I hingga mencapai 651 buah pada tahun 1996. Peningkatan jumlah BUMD ini kurang disertai dengan peningkatan pada sisi kualitasnya, yang antara lain dapat dilihat dari kemampuan BUMD dalam memobilisasi dan menghasilkan pendapatannya. Sebagai contoh, pada tahun 1989/1990 kontribusi penerimaan Bagian laba BUMD terhadap PAD Pemda tingkat I hanya mencapai rata-rata 1,91% dan bahkan pada tahun 1994/1995 kontribusinya menurun menjadi 1,18%. Demikian pula untuk Daerah tingkat II, dimana besarnya kontribusi penerimaan Bagian laba BUMD terhadap PAD Pemda tingkat II pada tahun 1989/1990 hanya mencapai ratarata 2,94% dan pada tahun 1993/1994 mengalami penurunan pula menjadi 2,79%.

Sesuai dengan UU no. 5 Tahun 1962 tentang Perusahaan Daerah, BUMD berfungsi untuk: (a) melaksanakan kebijakan pemerintah di bidang ekonomi dan pembangunan daerah; (b) pemupukan dana bagi pembiayaan pembangunan daerah; (c) mendorong peran serta masyarakat dalam bidang usaha; (d) memenuhi kebutuhan barang dan jasa bagi kepentingan publik, dan (e) menjadi perintis kegiatan dan usaha yang kurang diminati swasta. Untuk itu, BUMD dituntut agar lebih profesional dan lebih efisien dalam melaksanakan usahanya.

BUMD pada umumnya, khususnya di luar PDAM dan BPD menunjukkan hasil yang belum menggembirakan, dimana masih kecilnya peran dan kontribusi laba BUMD dalam penerimaan PAD di daerah, baik pada tingkat provinsi maupun kabupaten dan kota.

Pemberdayaan BUMD dalam Peningkatan Ekonomi Daerah Pemberdayaan masyarakat (beserta kelembagaannya, termasuk BUMD) adalah upaya untuk meningkatkan harkat dan lapisan masyarakat yang dalam kondisi sekarang tidak mampu untuk melepaskan diri dari perangkap kemiskinan dan keterbelakangan. Ini berarti bahwa memberdayakan itu adalah memampukan dan memandirikan masyarakat beserta kelembagaannya, disini termasuk badan usaha milik daerah.

Kurang adanya spesialisasi dan konsentrasi utama dalam

bidang usaha BUMD menyebabkan efisiensi yang rendah dan beban biaya operasional yang harus ditanggung menjadi relatif lebih besar. Sehingga disamping penghasilannya relatif rendah, maka dengan beban utang dan biaya operasional yang tinggi berakibat laba usaha relatif rendah atau bahkan mengalami kerugian.

Sebagaimana yang diamanatkan dalam GBHN 1999 dan Undang-undang No. 25 Tahun 2000 tentang Program Pembangunan Nasional (Propenas) adalah bahwa perwujudan otonomi daerah dalam pertumbuhan ekonomi dan pemerataan antar daerah dilaksanakan melalui berbagai arah kebijakan, utamanya adalah: (a) mengembangkan otonomi daerah secara luas, nyata, dan bertanggung jawab dalam rangka pemberdayaan masyarakat, serta berbagai lembaga ekonomi dan masyarakat di daerah. Dalam hubungan ini, sebagai sumber-sumber penerimaan daerah keseluruhannya dalam pelaksanaan otonomi dan desentralisasi ini adalah: (a) Pendapatan Asli Daerah; (b) Dana Perimbangan; (c) Pinjaman Daerah dan (d) Lain-lain Penerimaan yang sah. Dan sumber PAD tersebut meliputi; (a) hasil pajak daerah; (b) hasil retribusi daerah; (c) hasil perusahaan milik daerah dan hasil kekayaan daerah lainnya yang dipisahkan dan (d) lain-lain PAD yang sah.

Sehubungan dengan itu, sesungguhnya usaha dan kegiatan ekonomi daerah yang bersumber dari hasil badan usaha milik daerah (BUMD) telah berjalan sejak lama. BUMD tersebut dibentuk berdasarkan UU No. 5 Tahun 1962 tentang Perusahaan Daerah, yang diperkuat oleh UU No. 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah (Nota Keuangan dan RAPBN, 1997/1998). Tujuan dibentuknya BUMD tersebut adalah untuk melaksanakan pembangunan daerah melalui pelayanan jasa kepada masyarakat, penyelenggaraan kemanfaatan umum dan peningkatan penghasilan pemerintah daerah.

Dalam Undang-Undang Republik Indonesia No 5 Tahun 1962 Tentang Perusahaan Daerah Perusahaan Daerah adalah suatu kesatuan produksi yang bersifat: memberi jasa, menyelenggarakan kemanfaatan umum, serta memupuk pendapatan. Tujuan Perusahaan Daerah ialah untuk turut serta

melaksanakan pembangunan Daerah khususnya dan pembangunan ekonomi nasional umumnya dalam rangka ekonomi terpimpin untuk memenuhi kebutuhan rakyat dengan mengutamakan industrialisasi dan ketenteraman serta kesenangan kerja dalam perusahaan, menuju masyarakat yang adil dan makmur.

Perusahaan Daerah dapat bergerak dalam lapangan yang sesuai dengan urusan rumah tangganya menurut peraturan-peraturan yang mengatur pokok-pokok Pemerintahan Daerah. Pada Pasal 4 disebutkan bahwa cabang-cabang produksi yang penting bagi Daerah dan yang menguasai hajat hidup orang banyak di Daerah yang bersangkutan diusahakan oleh Perusahaan daerah yang modalnya untuk seluruhnya merupakan kekayaan Daerah yang dipisahkan. Hal ini cukup memberi dukungan bahwa masalah pangan dapat dijalankan oleh BUMD.

Pada Pasal 6 disebutkan bahwa dalam melaksanakan tujuannya, Perusahaan Daerah bekerja sama dengan Perusahaan Negara, koperasi dan swasta. Dalam hal lapangan usaha Perusahaan Daerah ada hubungannya dengan lapangan usaha koperasi kepada koperasi diberikan pengutamaan. Pasal ini memungkinkan BUMD untuk bekerja dengan Pemda maupun pelaku swasta (pedagang besar beras misalnya)

Dalam hal permodalan, pada Pasal 7 tertulis bahwa modal Perusahaan Daerah terdiri untuk seluruhnya atau untuk sebagian dari kekayaan Daerah yang dipisahkan. Modal Perusahaan Daerah yang untuk seluruhnya terdiri dari kekayaan satu Daerah yang dipisahkan tidak terdiri atas saham-saham. Apabila modal Perusahaan Daerah termaksud sub a diatas terdiri atas kekayaan beberapa Daerah yang dipisahkan modal perusahaan itu terdiri atas saham-saham. Modal Perusahaan Daerah yang untuk sebagian terdiri dari kekayaan Daerah yang dipisahkan terdiri atas saham-saham. Semua alat liquide disimpan dalam bank yang ditunjuk oleh Kepala Daerah yang bersangkutan berdasarkan petunjuk-petunjuk Menteri Keuangan.

BUMD dapat bergerak dalam berbagai bidang usaha, yaitu jasa keuangan dan perbankan (BPD dan Bank Pasar), jasa

air bersih (PDAM) dan berbgai jasa dan usaha produktif lainnya pada industri, perdagangan dan perhotelan, pertanian-perkebunan, perparkiran, percetakan, dan lain-lain. Berbagai fungsi dan peranan yang "dibebankan" kepada dan dilaksanakan oleh BUMD tersebut adalah: (a) melaksanakan kebijakan pemerintah di bidang ekonomi dan pembangunan daerah; (b) pemupukan dana bagi pembiayaan pembangunan daerah; (c) mendorong peran serta masyarakat dalam bidang usaha; (d) memenuhi kebutuhan barang dan jasa bagi kepentingan publik, dan (e) menjadi perintis kegiatan dan usaha yang kurang diminati swasta.

Permasalahan dan Kendala Badan Usaha Milik Daerah dalam Pembinaan dan Pengembangannya Relatif masih kecilnya penerimaan Bagian laba perusahaan daerah sebagai salah satu sumber PAD daerah. Kebanyakan usahanya relatif berskala menengah dan kecil, di samping banyak pula diantaranya yang belum diselenggarakan berdasarkan asas ekonomi perusahaan, namun relatif lebih banyak didasarkan atas pertimbangan pelayanan publik.

Dari laporan hasil studi Biro Analisa Keungan Daerah Depkeu tentang Analisis Kinerja BUMN Non PDAM (1997) dikemukakan bahwa berbagai permasalahan yang dihadapi BUMD dalam perjalanan hidupnya dapat disimpulkan sebagai berikut: (1) lemahnya kemampuan manajemen perusahaan; (2) lemahnya kemampuan modal usaha; (3) kondisi mesin dan peralatan yang sudah tua atau ketinggalan dibandingkan usaha lain yang sejenis; (4) lemahnya kemampuan pelayanan dan pemasaran sehingga sulit bersaing; (5) kurang adanya koordinasi antar BUMD khususnya dalam kaitannya dengan industri hulu maupun hilir; (6) kurangnya perhatian dan kemampuan atas pemeliharaan aset yang dimiliki, sehingga rendahnya produktivitas, serta mutu dan ketepatan hasil produksi; (7) besarnya beban administrasi, akibat relatif besarnya jumlah pegawai dengan kualitas yang rendah; dan (8) masih dipertahankannya BUMD yang merugi, dengan alasan menghindarkan PHK dan "kewajiban" pemberian pelayanan umum bagi masyarakat.

Selain dari pada itu, dari berbagai pengamatan dan ke-

luhan yang seringkali disampaikan oleh pihak internal maupun eksternal dari perusahaan daerah sendiri adalah adanya berbagai kendala lain dalam pembinaan dan pengembangan usaha BUMD tersebut. Diantaranya dirasakan adanya campur tangan pemerintah daerah yang cukup besar atas jalannya organisasi BUMD serta adanya keterbatasan kewenangan tertentu dalam operasionalisasi perusahaan. Selanjutnya seringkali pula dalam penempatan direksi tidak terlepas dari pertimbangan KKN atau kedekatan para calonnya dengan pimpinan daerah. Dalam hubungan ini banyak pula penempatan direksi dan bahkan tenaga kerja yang kurang didasarkan pada pertimbangan profesionalisme, keahlian dan keterampilaan, bahkan adakalanya penempatan di perusahaan daerah itu sebagai "tempat buangan" bagi pejabat tertentu yang tergeser kedudukannya.

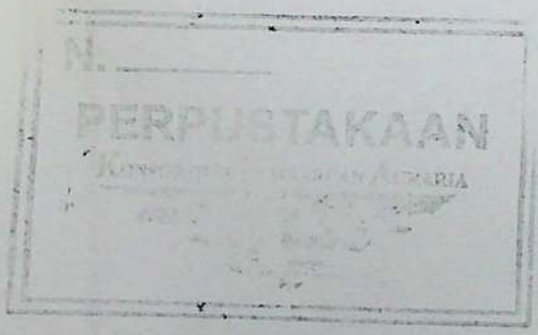
Upaya memberdayakan BUMD haruslah pertama-tama dimulai dengan menciptakan suasana atau iklim yang memungkinkan potensinya untuk berkembang. Ini dengan landasan pertimbangan bahwa setiap masyarakat dan kelembagaannya, memiliki potensi yang dapat dikembangkan. Maka dengan pemberdayaan itu pertama-tama merupakan upaya untuk membangun daya dengan mendorong, memotivasi dan membangkitkan kesadaran akan potensi (dan daya) yang dimilikinya serta berupaya untuk mengembangkannya. Selanjutnya, yang kedua, adalah memperkuat potensi atau daya yang dimiliki tersebut, dimana untuk ini diperlukan langkah-langkah yang lebih positif dan nyata, penyediaan berbagai input yang diperlukan, serta pembukaan akses kepada berbagai peluang sehingga semakin berdaya memanfaatkan peluang. Akhirnya, yang ketiga, dimana memberdayakan berarti pula melindungi, sehingga dalam proses pemberdayaan haruslah dicegah agar jangan pihak yang lemah menjadi bertambah lemah, tapi dapat hidup dengan daya saing yang memadai.

5.5. Rancangan Kelembagaan Pangan Lokal

Dari berbagai informasi yang terkumpul, yang merupakan fakta lapangan yang telah berlangsung selama ini, terutama dari kasus di Bantul, Sragen dan Gorontalo, serta dari analisis legislasi; maka rancangan kelembagaan yang berpeluang un-

Sementara, untuk pendanaan, tersedia banyak sumber pendanaan. Jika pelakunya BUMD, maka sebagaimana dukungan legislasi, sumber pendanaan yang bisa diraih bisa beasal dari penyertaan dari pemerintah daerah setempat, saham dari masayarakat, meminjam dana komersial dari perbankan, serta juga dapat berupa pinjaman dari pihak swasta. Untuk pembelian gabah dari petani, ada beberapa opsi yang bisa dipilih yaitu langsung dari petani secara individual, bekerjasama dengan organisasi petani, dan dapat pula bekerjasama dengan pedagang pengumpul di desa.

Sebagai program daerah yang tentunya akan didukung oleh pemerintah saerah setempat, maka berbagai dukungan infrastruktur juga berpotensi untuk diakses. Pemerintah daerah memiliki asset berupa lahan dan prasarana yang bisa dipinjam atau dihibahkan. Dukungan infrastruktur yang dibutuhkan mulai dari lahan untuk pembangunan gudang dan huller, serta perkantoran dan kendaraan. Selain itu, dukungan riset juga bisa diperoleh dari Badan Penelitian dan Pengembangan Daerah setempat yang ada di setiap level provinsi.


N.
PERPUSTAKAAN

BAB VI

Kesimpulan dan Saran Kebijakan



BAB VI

Kesimpulan dan Saran Kebijakan

Kesimpulan

1. Kelembagaan pangan nasional, terutama beras, melibatkan banyak pihak kementerian dan lembaga, namun keefektifannya masih belum memuaskan. Harga di level petani masih sering anjlok di beberapa wilayah, dan di sisi sebaliknya, konsumen juga belum terjamin untuk daat mengakses beras dengan harga terjangkau. Pemerintah telah menjalankan berbagai program untuk mencapai ketahanan pangan nasional, dimana Bulog berada pada posisi sentral dalam sistem kebijakan tersebut.
2. Perubahan kebijakan politik dan manajemen pembangunan di era otonomi daerah, ditambah dengan ketidakefektifan manajemen pengelolaan pangan tersentralisasi di pusat, memberi peluang besar untuk menjalankan pengelolaan manajemen pangan beras di level lokal. Dari sisi analisis ekonomi hal ini juga sangat berpeluang dilaksanakan, karena menjanjikan banyak keuntungan, yang sekaligus dapat membantu petani dalam mendongkrak harga saat panen, serta menekan harga beras untuk konsumen.
3. Beberapa daerah telah terbukti dapat dan berhasil menjalankan kegiatan pembelian, serta pengolahan dan penjualan pangan, baik pangan pokok maupun tidak. Dari sisi legalitas, kegiatan ini terbukti didukung oleh garis kebijakan nasional, serta mendapat dukungan politik lokal. Keg-

iatan ini juga mampu memberikan berbagai hasil positif yang selama ini sering menjadi masalah, yaitu meningkatkan pembelian hasil panen petani, membeli dengan harga lebih baik, dan adanya jaminan pasar. Selain itu, kegiatan ini juga mampu meningkatkan pendapatan bagi pemerintah daerah bersangkutan

4. Pelibatan daerah dalam kelembagaan pangan ini akan mampu menjadi basis manajemen pangan secara nasional yang sangat kuat. Jika setiap wilayah mampu mandiri mengurus persoalan pangannya, maka pemerintah pusat akan sangat terbantu dalam kelembagaan pangan nasional yang sampai saat ini sedang gencar membentuk struktur dan manajemen baru.

6.2. Saran Kebijakan

1. Hasil kajian ini, melalui penelusuran dari sisi legislasi dan kebijakan maupun temuan dan analisis fakta lapangan, menunjukkan bahwa pengelolaan pangan secara mandiri di level lokal (kabupaten dan kota) sangat berpeluang diwujudkan.
2. Rancangan kelembagaan untuk setiap daerah dapat bervariasi, baik dari sisi pelaku yang terlibat, sumber pendanaan, manajemen, maupun pembagian keuntungan. Selain untuk pangan beras, sebenarnya kegiatan seperti ini juga dapat dijalankan untuk berbagai komoditas yang lain.
3. Penyusunan stuktur Bulog yang baru maupun kelembagaan ketahanan pangan pada umumnya, semestinya menjadikan temuan dan hasil kajian ini sebagai input yang penting. Kemandirian daerah dalam masalah pangan haruslah dipandang sebagai upaya memperkuat kemandirian pangan di tingkat nasional.
4. Namun demikian, menyadari begitu variatifnya kondisi, kemampuan dan permasalahan tiap daerah; maka bagaimana bentuk kelembagaan pangan yang sesuai antar daerah akan menjadi objek yang menarik untuk dikaji lebih jauh. Daerah yang surplus dan minus tentu saja membutuhkan strategi yang sangat berbeda untuk segala sisi kelembagaannya.

Daftar Pustaka

Aliansi Petani Indonesi (API). 2011. Studi Penetapan HPP Multi-Lokasi menunjang Ketahanan Pangan Nasional. Penelitian API dan PSEKP, 2011. Bogor

Badan Pusat Statistik, Statistik Keuangan: Badan Usaha Milik Negara dan Badan Usaha Milik Daerah, BPS, Jakarta, 1997.

Badan Perencanaan Pembangunan Nasional, Konsep Program Pembangunan Nasional (Propenas) 2000-2005, BAPPENAS, Jakarta, 1999.

Muhi, H. A. Fenomena Pembangunan Desa. Institut Pemerintahan Dalam Negeri, Jatinangor, Jawa Barat, 2011. http://alimuhi.staff.ipdn.ac.id/wp-content/uploads/2011/08/FENOMENA-PEMBANGUNAN-DESA2.pdf (19/12/11)

Nuryanti, Sri. 2003. Analisa Distribusi Marjin Pemasaran Gabah Dan Beras Di Jawa Tengah. Laporan Penelitian Pusa Analisis Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian, Badan Litbang Pertanian, Bogor. 2003.

Pemerintah Pemerintah Nomor 7 tahun 2003 tentang Pendirian Perum BULOG

Pemerintah Pemerintah Nomor 61 Tahun 2003 tentang Perubahan atas Pemerintah Pemerintah Nomor 7 tahun 2003 tentang Pendirian Perusahaan Umum (Perum) Bulog.

Peraturan Presiden Nomor 83 tahun 2006 tentang Dewan Ketahanan Pangan.

Pusat Pembiayaan. 2006. Pedoman Umum Sistem Tunda Jual Komoditas Pertanian. Pusat Pembiayaan Pertanian, Departemen Pertanian. Jakarta.

Sawit, M.H. 2010. Reformasi Kebijakan Harga Produsen dan Dampaknya Terhadap Daya Saing Beras. Orasi Pengukuhan Profesor Riset Bidang Ekonomi Pertanian. Badan Litbang Pertanian. Kementerian Pertanian. Bogor.

Sawit, M.H. dan Hariyadi Halid, penyunting. 2010. Arsitektur Kebijakan Beras di Era Baru. Penerbit IPB Press. Bogor.

Scott, Richard W. 2008. Institutions and Organizations: Ideas an Interest. Los Angeles, London, New Delhi, Singapore: Sage Publication. Third Edition. 266 hal.

Teken, I.B dan A.K. Hamid, 1982. Tataniaga Pertanian, Institut Pertanian Bogor (IPB) Bogor

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah, Harvarindo, Jakarta, 2000.

Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah, Harvarindo, Jakarta, 2000.

Undang-undang No. 25 Tahun 2000 tentang Program Pembangunan Nasional (Propenas)

Undang-Undang No. 25 Tahun 2000 tentang Program Pembangunan Nasional (Propenas) Tahun 2000 – 2004

Undang-Undang No 9 tahun 2006 tentang Sistem Resi Gudang (SRG) yang kemudian diamandemen dengan UU No 9 tahun 2011

Undang-Undang No. 5 Tahun 1962 tentang Perusahaan Daerah

Undang-Undang No. 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah.