

# ISU KONTEMPORER KEBIJAKAN PEMBANGUNAN PERTANIAN 2000-2004: Pandangan Peneliti

Penyunting:  
Pantjar Simatupang  
Wahyuning K. Sejati



Pusat Penelitian dan Pengembangan Sosial Ekonomi Pertanian  
Badan Penelitian dan Pengembangan Pertanian  
2004



**Perpustakaan Nasional RI: Data Katalog Dalam Terbitan**

Isu Kontemporer Kebijakan Pembangunan Pertanian 2000-2004: Pandangan  
Peneliti / Penyunting : Pantjar Simatupang dan Wahyuning K. Sejati – Bogor :  
Puslitbang Sosial Ekonomi Pertanian, 2004.  
- 229 Halaman 17 x 23 cm

ISBN 979-3566-21-3

1. Pertanian dan Negara.      I. Simatupang, Pantjar.      II. Sejati, Wahyuning K.

**Desain dan Tata Letak :**

M. Rahmat  
Agus Suwito

**Desain Cover :**

Edi Saubari

Diterbitkan oleh :

Pusat Penelitian dan Pengembangan Sosial Ekonomi Pertanian  
Badan Penelitian dan Pengembangan Pertanian  
Departemen Pertanian

Jl. A. Yani No.70 Bogor 16161

Telp. : (0251) – 333964

Fax. : (0251) – 314496

E-mail : [caser@indosat.net.id](mailto:caser@indosat.net.id)

Website : <http://www.pse.litbang.deptan.go.id>

ISBN : 979-3566-21-3

# **ISU KONTEMPORER KEBIJAKAN PEMBANGUNAN PERTANIAN 2000-2004: Pandangan Peneliti**

Penyunting:  
Pantjar Simatupang  
Wahyuning K. Sejati

<http://serverlib/psekpl>



**Pusat Penelitian dan Pengembangan Sosial Ekonomi Pertanian  
Badan Penelitian dan Pengembangan Pertanian  
2004**

## KATA PENGANTAR

Perubahan struktur politik yang semakin demokratis dalam beberapa tahun terakhir ini telah mendorong perubahan dalam peranan lembaga-lembaga pemerintah, yang harus memandang dirinya sebagai lembaga administratif pemerintah sekaligus lembaga pelayanan publik yang terlibat aktif dalam tata perubahan yang sedang terjadi. Sebagaimana seharusnya, lini kebijakan pembangunan diperlukan secara terbuka dengan mengajak partisipasi para wakil pemangku kebijakan dan pakar profesional.

Penyuluhan dan advokasi merupakan salah satu fungsi yang dijalankan Pusat Penelitian dan Pengembangan Sosial Ekonomi Pertanian (Puslitbangsosek) sebagai sebuah lembaga publik yang bertanggung jawab dalam penelitian dan analisis kebijakan pertanian. Salah satu alat yang dipandang dapat menjangkau khalayak secara luas, baik elite pengambil kebijakan maupun masyarakat, adalah media massa. Sisi positif lain dari media massa adalah respon yang cepat dari khalayak terhadap suatu tulisan atau gagasan yang dimuat.

Para peneliti di Puslitbangsosek selama ini telah terbiasa menuliskan ide, gagasan, dan pemikirannya melalui media massa nasional dengan beragam topik sesuai bidang keahliannya dan situasi yang berkembang. Agar tulisan-tulisan tersebut dapat diakses kembali secara lebih luas, maka diabadikan dalam buku ini yang diberi judul "Isu Kontemporer Kebijakan Pembangunan Pertanian 2000-2004: Pandangan Peneliti". Tulisan-tulisan yang dimuat dalam buku ini dikumpulkan dari Harian Kompas, Suara Pembaruan, Sugar Observer, Sinar Tani, dan The Jakarta Post, khususnya yang terbit mulai tahun 2000 sampai tahun 2004.

Alasan pokok untuk mendokumentasikan artikel yang ditulis di koran dalam buku seperti ini bertolak dari kenyataan bahwa gagasan dan pemikiran yang dibangun dari dasar berpikir keilmiah yang kuat memiliki relevansi yang jauh lebih panjang dari keberadaan media massa yang umumnya bersifat harian tersebut. Artinya, tulisan-tulisan dalam buku ini masih berpeluang untuk tetap relevan pada waktu mendatang, mungkin dari sisi paradigmatanya, konsep berpikirnya, nilai-nilai idealnya, dan lain-lain.

Buku ini diharapkan dapat bermanfaat bagi seluruh pembaca, baik untuk pengambil kebijakan, akademisi, aktivis kemasyarakatan, pelajar, pelaku swasta, maupun masyarakat pada umumnya. Mudah-mudahan buku ini dapat memberi inspirasi maupun teman diskusi bagi pembaca.

Kepala Pusat,

Dr. Pantjar Simatupang



# DAFTAR ISI

## Halaman

Kata Pengantar .....	i
Daftar Isi .....	ii

### OPINI DAN SOLUSI KEBIJAKAN PUPUK

1. Subsidi Gas Bagi Pabrik Pupuk vs. Subsidi Bagi Petani .....	<i>Pantjar Simatupang</i>	1
2. Ketidakadilan Distribusi dan Kelangkaan Pupuk di Tingkat Petani .....	<i>Nyak Ilham</i>	6
3. Langkah Mengefektifkan Subsidi Pupuk .....	<i>Pantjar Simatupang</i>	10
4. Kembalikan Subsidi Pupuk Kepada Petani .....	<i>Pantjar Simatupang</i>	14

### OPINI DAN SOLUSI KEBIJAKAN PERBERASAN KONTEMPORER

1. "Mission Impossible" Pertahankan Harga Dasar Gabah .....	<i>Pantjar Simatupang</i>	19
2. Harga Dasar Gabah: Kebijakan Setengah Hati .....	<i>M. Husein Sawit</i>	25
3. Kebijakan Beras Yang "Overkill" .....	<i>Pantjar Simatupang</i>	29
4. Harga Dasar Gabah dan Sindroma "Price Overhang" .....	<i>Pantjar Simatupang</i>	33
5. Menyidik Akar Penyebab Kemelut Pasar Beras .....	<i>Pantjar Simatupang</i>	38
6. Tinjau Kembali HDG 2001 .....	<i>M. Husein Sawit</i>	43
7. Restorasi Paket Kebijakan Harga Dasar Gabah .....	<i>Pantjar Simatupang</i>	45
8. Inpres Harga Beras Minim Dukungan .....	<i>M. Husein Sawit</i>	49
9. Menggugat Kebijakan Perberasan .....	<i>M. Husein Sawit</i>	55
10. Dilema Pangan Beras Indonesia .....	<i>Herlina Tarigan</i>	59
11. Komoditas Beras: Bela Petani, atau Konsumen? .....	<i>M. Husein Sawit</i>	63
12. Upaya Peningkatan Produksi dan Keragaan Petani Padi .....	<i>Handewi P.S. Rachman</i>	65
13. Produksi Padi dan Kinerja Sektor Pertanian .....	<i>Nizwar Syafa'at</i>	67
14. Cerita di Balik Angka Produksi Padi 2002 .....	<i>Sudi Mardianto dan Nizwar Syafa'at</i>	69
15. Efektivitas Program Raskin di Tengah Larangan Impor Beras .....	<i>M. Husein Sawit</i>	74
16. Pecahkan Hambatan Raskin Mulai dari Titik Distribusi .....	<i>M. Husein Sawit</i>	78
17. Mencegah "Berasisasi" Pola Konsumsi Tradisi Lokal Karena Raskin .....	<i>Handewi P.S. Rachman</i>	80

## **OPINI DAN SOLUSI KEBIJAKAN PERGULAAAN KONTEMPORER**

1. Lima Tahun Pelajaran dari Gula: Dari Krisis ke Harapan Masa Depan .....	<i>Agus Pakpahan</i>	83
2. Industri Gula 2020 - dst ? .....	<i>Agus Pakpahan</i>	88
3. Apakah Ada Kebijaksanaan Pergulaan Nasional? .....	<i>Agus Pakpahan</i>	92
4. Program Akselerasi dan Prospek Pergulaan Indonesia .....	<i>Agus Pakpahan</i>	95
5. Gairah Baru dan Jaminan Investasi di Pergulaan .....	<i>Agus Pakpahan</i>	98
6. Mengharap "Tangan Dingin" Dewan Gula Indonesia .....	<i>Agus Pakpahan</i>	102
7. Perkembangan Konsumsi Gula Pasir Rumah Tangga .....	<i>Mewa Ariani</i>	106
8. Turunnya Produksi Gula dan "Best Management Practices" .....	<i>Agus Pakpahan</i>	108
9. Teknologi dan Kultur : Dari Tebu Menjadi Maju .....	<i>Agus Pakpahan</i>	110
10. Minat Mengolah Raw Sugar Semakin Menggebu .....	<i>Agus Pakpahan</i>	113
11. Neraca Gula Nasional 2003: Pelajaran dan Implikasi untuk 2004 .....	<i>Agus Pakpahan</i>	115
12. SK 643 Tahun 2002: Antara Konsepsi dan Kenyataan .....	<i>Erwidodo</i>	118
13. Penyelundupan Tiada Akhir .....	<i>Agus Pakpahan</i>	124
14. Dapatkah 2004 Lebih Baik? .....	<i>Agus Pakpahan</i>	127

## **ARAH, STRATEGI, MASALAH DAN KINERJA PEMBANGUNAN PERTANIAN**

1. The Agribusiness System Approach to Agriculture .....	<i>Pantjar Simatupang</i>	131
2. Kunci-Kunci Keberhasilan Pengembangan Agropolitan .....	<i>Iwan Setiajje A.</i>	135
3. Model Pasar Lelang Sebagai Embrio Konsep Kelembagaan .....	<i>Iwan Setiajje A.</i>	138
4. Menjadikan Sub Terminal Agribisnis (STA) sebagai Kelembagaan Pemasaran di Sentra Produksi .....	<i>Iwan Setiajje A.</i>	141
5. Pembangunan Pertanian: Mencari Jalan Keluar dalam Kompleksitas Globalisasi .....	<i>Agus Pakpahan</i>	145
6. Selamat Tinggal Perdagangan Internasional .....	<i>Yusmichad Yusdja</i>	150
7. Merancang Karakteristik Kredit Sesuai Permintaan Petani .....	<i>Ade Supriatna</i>	154
8. Petani Tetap Berharap Bunga Rendah? .....	<i>Agus Pakpahan</i>	157
9. Tantangan Ketenagakerjaan Pertanian di Masa Mendatang .....	<i>Herlina Tarigan</i>	159
10. Reinterpretasi Perkebunan Besar .....	<i>Agus Pakpahan</i>	162
11. Membalik Arus dan Gelombang Sejarah Perkebunan .....	<i>Agus Pakpahan</i>	166
12. SOS, Teh Indonesia .....	<i>Agus Pakpahan</i>	170

13. Permasalahan Usahatani Jambu Mete di NTB dan Pemecahannya .....	<i>Ade Supriatna</i>	173
14. Mampukah Jagung Jadi Makanan Pokok Lagi? .....	<i>Mewa Ariani</i>	176
15. Analisis Penawaran dan Permintaan Komoditas Peternakan Unggulan .....	<i>Nyak Ilham</i>	180

## **PEMBERDAYAAN PETANI DAN POLITIK PERTANIAN**

1. Petani Era Millenium .....	<i>M. Husein Sawit</i>	183
2. Tantangan ke Depan, Menuju Masyarakat Berkelas Dunia .....	<i>Agus Pakpahan</i>	185
3. Dari Tanam Paksa ke Tanam Untung .....	<i>Agus Pakpahan</i>	188
4. Hak Hidup Petani dan Impor .....	<i>Agus Pakpahan</i>	192
5. Membangun Korporasi Masyarakat .....	<i>Agus Pakpahan</i>	195
6. Corporate Social Responsibility: Membangun Kebersamaan Untuk Kemajuan Bersama .....	<i>Agus Pakpahan</i>	198
7. Good Communities Always Takes Care of the Environment .....	<i>Agus Pakpahan</i>	202
8. Luka Perasaan Tanah dan Air .....	<i>Agus Pakpahan</i>	204
9. Perlu Kehati-Hatian: Penerapan "Corporate Farming" .....	<i>Pantjar Simatupang</i>	208
10. Disparitas Pendapatan Sektor Pertanian dan Non-Pertanian: Suatu Fenomena Normal .....	<i>Pantjar Simatupang</i>	212
11. Politik, Pemilu, dan Petani .....	<i>Agus Pakpahan</i>	217
12. Dicari: Presiden Propetani .....	<i>Agus Pakpahan</i>	221
13. Undang-Undang Perkebunan untuk Masa Depan Indonesia .....	<i>Agus Pakpahan</i>	224

<http://serveripnsaki>



# **Opini dan Solusi Kebijakan Pupuk**

<http://serverlib/psekpl>

---

# *Subsidi Gas Bagi Pabrik Pupuk vs. Subsidi Pupuk Bagi Petani <sup>1)</sup>*

*Oleh : Pantjar Simatupang*

---

**D**alil kebijakan publik mengatakan: instrumen yang paling efektif dan efisien ialah yang paling berkaitan langsung dengan tujuan kebijakan. Input langsung usahatani ialah pupuk, bukan gas bumi. Jika tujuan kebijakan menekan harga pupuk yang dibayar petani agar biaya produksi usahatani menurun dan intensitas penggunaan pupuk meningkat, yang selanjutnya akan meningkatkan laba petani maupun produksi pertanian nasional, maka instrumen yang paling efektif dan efisien ialah pemberian subsidi harga beli pupuk bagi petani.

Gas bumi merupakan bahan baku utama pabrik urea, dengan koefisien *input-output* 27–37. Untuk menghasilkan satu ton pupuk urea, pabrik pupuk membutuhkan 27–37 MMBTU gas bumi. Ongkos gas bumi merupakan komponen utama biaya pokok produksi pupuk Urea. Oleh karena itu, biaya pokok produksi pupuk Urea sangat dipengaruhi oleh harga gas bumi. Jika harga gas bumi meningkat (menurun) 1,0 dollar AS per MMBTU, maka biaya pokok produksi pupuk Urea akan meningkat (menurun) 32 dollar AS per ton atau 40 persen dari harga FOB pupuk Urea saat ini.

Penurunan biaya pokok produksi identik dengan peningkatan laba. Pemberian subsidi gas identik dengan pemberian transfer pendapatan dari pemerintah kepada pabrik pupuk. Jika pemerintah memberikan subsidi gas 0,85 dollar AS MMBTU maka biaya pokok produksi pupuk akan menurun 27,2 per ton Urea atau Rp 245 per kg Urea yang berarti margin laba pabrik pupuk akan meningkat 27,2 dollar AS per ton urea atau Rp 245 per kg urea. Subsidi gas merupakan *wind fall income* bagi pabrik pupuk.

Harga pupuk di tingkat petani tidak berkaitan langsung dengan harga pokok pabrik pupuk domestik. Pada tatanan pasar terbuka, seperti saat ini, harga pupuk di tingkat petani ditentukan oleh harga paritas impornya. Pengalaman selama tiga tahun terakhir membuktikan hal tersebut. Jika harga pupuk di pasar internasional meningkat, maka untuk mengejar laba yang lebih tinggi, pabrik pupuk domestik cenderung mengeksport produknya. Akibatnya adalah pasokan pupuk di tingkat petani menjadi langka dan harganya pun meningkat sepadan dengan peningkatan harga pupuk internasional.

---

<sup>1</sup> Kompas, 18 Juli 2002

Sebagai perusahaan komersial pabrik pupuk tidak dapat dipersalahkan mengeksport pupuk untuk mengejar laba sebesar-besarnya.

Dengan demikian, subsidi gas bagi pabrik tidak dapat dikategorikan sebagai instrumen spesifik kebijakan harga pupuk untuk membantu petani. Tetapi, subsidi itu merupakan instrumen kebijakan industri guna mendukung industri pupuk domestik. Argumen yang mengatakan bahwa pemberian subsidi gas bagi pabrik pupuk adalah kebijakan subsidi pupuk bagi petani adalah taktik kamufase untuk memperoleh dukungan politik. Taktik kamufase demikian sangat tidak adil bagi petani.

Dari berita yang beredar di masyarakat, format kebijakan subsidi gas bagi pabrik pupuk adalah sebagai berikut. *Pertama*, harga gas subsidi ditetapkan 1,00 dollar AS per MMBTU, sedangkan harga "pasarnya" 1,85 dollar AS per MMBTU, sehingga pemerintah akan memberikan subsidi harga gas 0,85 per MMBTU kepada pabrik pupuk. Hal pertama yang perlu dikaji ialah apakah gas 1,85 dollar AS per MMBTU merupakan harga pasar riil yang benar-benar mencerminkan harga ekonominya.

Pada suatu kesempatan, seorang pakar gas mengatakan kepada penulis bahwa pada prakteknya harga gas bumi ditetapkan berdasarkan negosiasi atau *willingness to pay* pabrik pupuk. Harga 1,85 dollar AS merupakan harga kontrak tertinggi saat ini, yang belum tentu mencerminkan harga ekonomi, sehingga tidak tertutup kemungkinan mengandung ongkos inefisiensi dan laba abnormal produsen gas serta biaya transaksi terselubung antara produsen gas dan pabrik pupuk. Oleh karena itu, walaupun tetap dilaksanakan, kebijakan subsidi gas bagi pabrik pupuk haruslah didasarkan pada hasil kajian tentang harga ekonomi gas di tingkat pabrik.

Penetapan harga gas bersubsidi 1,00 dollar AS per MMBTU juga perlu dikaji ulang. Boleh jadi harga bersubsidi ini ditetapkan berdasarkan harga kontrak gas terendah saat ini atau harga gas minimum agar pabrik pupuk memperoleh laba normal. Kalau didasarkan pada harga kontrak terendah maka kebijakan subsidi gas dapat ditafsirkan sebagai cara untuk mengakomodir eskalasi peningkatan harga kontrak pembelian gas pada beberapa pabrik yang di dalamnya mungkin terkandung ongkos inefisiensi produksi gas dan *high negotiation cost* antara produsen gas dan produsen pupuk tertentu.

Jika harga gas bersubsidi ditetapkan berdasarkan perolehan laba normal industri pupuk domestik maka kebijakan subsidi gas mengakomodir inefisiensi pada sebagian pabrik pupuk domestik. Koefisien *input-output gas/pupuk urea* yang sangat bervariasi (27-37) merupakan bukti betapa besarnya perbedaan inefisiensi antar pabrik pupuk domestik.

Kebijakan subsidi gas, akan memberikan laba abnormal bagi beberapa pabrik pupuk yang efisien, serta membantu kelanggengan hidup pabrik pupuk



yang tidak efisien. Pemberian subsidi gas tidak kondusif untuk mendorong pabrik pupuk domestik melakukan upaya-upaya peningkatan efisiensi.

*Kedua*, subsidi gas hanya diberikan untuk menghasilkan pupuk urea yang dijual di pasar domestik, tidak untuk urea yang diekspor. Ketentuan ini mungkin dimaksudkan agar subsidi yang dibiayai pemerintah tidak dinikmati petani asing yang membeli pupuk urea asal Indonesia. Dengan perkiraan kebutuhan pupuk urea domestik 4,8 juta ton per tahun maka besar subsidi yang harus ditanggung pemerintah lebih dari 100 juta dollar AS per tahun atau sekitar Rp 900 milyar per tahun.

Subsidi gas memang hanya berpengaruh langsung terhadap biaya variabel (ongkos bahan baku gas) produksi pupuk Urea yang dijual di pasar domestik. Namun, adanya subsidi gas akan mendorong pabrik pupuk meningkatkan produksi, pertama-tama untuk dijual di pasar domestik, sehingga biaya tetap rata-rata (*average fixed cost*) juga akan menurun. Biaya pokok produksi pupuk Urea untuk ekspor juga akan menurun, yang berarti daya saing harga jual industri pupuk domestik akan meningkat. Pasokan ekspor pupuk urea akan meningkat sehingga harga pupuk urea dunia akan menurun karena Indonesia merupakan eksportir Urea utama di dunia. Dengan demikian, secara tidak langsung pemberian subsidi gas bagi pabrik pupuk domestik juga merupakan pemberian subsidi bagi petani asing yang nota bene pesaing petani Indonesia. Kebijakan subsidi gas tidak bersifat eksklusif bagi pabrik pupuk dan petani domestik.

*Ketiga*, konsorsium pabrik pupuk nasional akan menjamin pasokan urea dengan harga Rp 1.150 per kg di tingkat petani. Janji untuk menjamin kecukupan pasokan pupuk di tingkat petani dengan harga yang seragam merupakan satu-satunya ketentuan yang menguntungkan petani dalam rencana kebijakan ini. Namun, target harga eceran tertinggi Rp 1.150 per kg di tingkat petani praktis sama dengan harga aktual (pasar bebas) sekarang. Itu berarti, pemberian subsidi gas bagi pabrik pupuk sama sekali tidak berdampak pada penurunan harga pupuk yang dibayar petani. Subsidi gas bagi pabrik pupuk tidak berarti subsidi pupuk bagi petani.

*Keempat*, harga pupuk Urea di tingkat petani dikaitkan langsung dengan harga gas, sehingga akan ditingkatkan tiap tahun sesuai dengan tahapan penurunan subsidi gas (kenaikan harga gas) dan depresiasi rupiah. Ketentuan ini sangat bias menguntungkan pabrik pupuk dengan merugikan petani dan pemerintah. Dengan ketentuan ini pabrik pupuk dijamin memperoleh laba normal (setidaknya 10% dari biaya pokok produksi), berapapun harga gas, nilai rupiah dan harga pupuk internasional, sementara petani akan selalu menanggung risiko ekskalasi peningkatan harga pupuk. Pabrik pupuk terbebas dari tekanan persaingan yang sangat perlu untuk memaksakan upaya peningkatan efisiensi.

Dengan ketentuan demikian itu maka subsidi gas menjadi hak pabrik pupuk yang wajib dipenuhi pemerintah melalui ancaman konsekuensi peningkatan harga

pupuk di tingkat petani. Lebih ironis lagi, ketentuan yang menetapkan harga pupuk di tingkat petani berdasarkan harga pokok produksi pabrik pupuk akan membuat petani menanggung beban inefisiensi, praktik *markup* dan eskalasi laba pada usaha pertambangan gas maupun pabrik pupuk. Ongkos-ongkos kegiatan industri pupuk yang tidak terkait dengan produksi pupuk, seperti membiayai klub sepak bola, akan dibebankan sebagai biaya produksi pupuk yang selanjutnya dibebankan pada harga jual pupuk yang harus dipikul petani. Mestinya pabrik pupuk ber-kompetisi dalam bisnis pupuk, bukan dalam pertandingan sepak bola.

Kiranya dicatat, pada rezim perdagangan terbuka, harga pupuk di tingkat petani ditentukan oleh harga paritas impornya. Apabila harga pupuk di pasar internasional meningkat (menurun) dan atau rupiah mengalami depresiasi (apresiasi) maka harga pupuk di tingkat petani akan meningkat (menurun). Baik harga pupuk di pasar internasional maupun nilai tukar rupiah bersifat sangat dinamis. Kebijakan yang mematok harga eceran tertinggi berdasarkan biaya pokok produksi pupuk sangat sukar diimplementasikan dan cenderung merangsang praktek *moral hazard*.

Jika harga pupuk internasional meningkat atau rupiah mengalami depresiasi cukup besar maka penyelundupan ekspor pupuk akan marak. Praktek penyelundupan ekspor pupuk akan menjadi alasan kuat bagi konsorsium pabrik pupuk untuk melepaskan tanggung jawabnya menjamin kecukupan pasokan pupuk pada harga eceran tertinggi sesuai ketentuan. Fenomena ini sudah sering terjadi pada masa lalu.

Sebaliknya, jika harga pupuk internasional menurun atau rupiah mengalami apresiasi maka penyelundupan impor pupuk akan marak dan akan menciptakan tekanan penurunan harga pupuk di tingkat petani. Konsorsium industri pupuk tentu tidak akan mau merugi. Dengan kekuatan monopolinya, konsorsium akan berbuat apa saja agar target harga eceran di tingkat petani efektif, jika perlu dengan menciptakan kelangkaan pasar semu, menuntut jaminan harga jual kepada pemerintah atau subsidi gas yang lebih besar. Apakah kasus kelangkaan pupuk urea pada akhir April – awal Mei 2002 lalu yang disusul dengan mencuatnya wacana pemberian subsidi gas bagi pabrik pupuk termasuk kategori ini? Saya tidak dapat menduga dengan meyakinkan.

Berdasarkan analisis di atas, format kebijakan subsidi gas bagi pabrik pupuk perlu dikaji ulang karena bias menguntungkan pabrik pupuk dengan merugikan petani dan negara. Kebijakan ini tidak sesuai dengan misi awal pembangunan industri pupuk yaitu untuk menunjang pembangunan pertanian nasional. Kebijakan pupuk nasional harus dirancang-ulang sehingga lebih mendahulukan kepentingan petani dan upaya revitalisasi sektor pertanian.

Opsi kebijakan yang lebih memihak petani dan pembangunan pertanian ialah memberikan subsidi pupuk langsung kepada petani seperti yang dilakukan pada masa lalu. Hingga saat ini tidak ada berita kasus pabrik pupuk terancam

kerugian. Petani lebih berhak mendapat subsidi daripada pabrik pupuk. Anggaran subsidi Rp 900 milyar per tahun memadai untuk membiayai subsidi pupuk bagi petani kecil Rp 225 per kg urea. Sebagai BUMN yang tidak melulu mengejar laba sebesar-besarnya, pabrik pupuk, melalui suatu *holding company* yang khusus menangani distribusi pupuk domestik, diwajibkan menjamin pasokan pupuk tepat jumlah, jenis, mutu, waktu dan harga.

Opsi kedua, ialah memadukan kebijakan subsidi gas dan pengenaan pajak ekspor, misalnya sekitar 25 persen dari harga FOB. Kebijakan ini akan mendorong pabrik pupuk mendahulukan pasokan pupuk untuk pasar domestik daripada untuk ekspor. Di sisi lain, petani akan memperoleh pupuk dengan harga yang lebih rendah dari harga paritas impor. Pabrik pupuk tidak dirugikan karena nilai subsidi gas diatur setidaknya sama dengan nilai pajak ekspor.

<http://serverlib/psekp/>



---

# *Ketidakadilan Distribusi dan Kelangkaan Pupuk di Tingkat Petani <sup>1)</sup>*

*Oleh : Nyak Ilham*

---

**L**iberalisasi pasar pupuk awal 1999 mengatur distribusi pupuk tidak lagi monopoli Pusri, tetapi dapat dilakukan oleh berbagai pihak sesuai mekanisme pasar. Kebijakan ini terbukti memperpendek dan memperbanyak jalur distribusi pupuk, sehingga petani dapat membeli dari berbagai sumber dan relatif selalu tersedia dengan harga yang cenderung lebih murah.

Pasar bebas mendorong persaingan yang ketat antar pelaku yang terlibat dalam kegiatan distribusi, sehingga asas efisiensi ditingkatkan untuk mendapatkan keuntungan maksimal. Akibatnya arah distribusi pupuk tidak lagi berdasarkan alokasi kebutuhan petani, melainkan lebih berdasarkan besarnya keuntungan yang diperoleh, termasuk melakukan ekspor dan impor. Perubahan arah tersebut menyebabkan munculnya kelangkaan pupuk Urea di beberapa daerah pada akhir tahun 2000 dan awal tahun 2001.

Jika gejala di atas terus berlanjut, dikhawatirkan produksi beras akan terganggu. Untuk meningkatkan derajat ekonomi dan kesejahteraan masyarakat pemerintah harus berperan mengendalikan sistem ekonomi yang tertumpu pada mekanisme pasar. Pemerintah juga mempunyai fungsi memperbaiki kesalahan yang diakibatkan oleh mekanisme pasar yang telah menyebabkan ketidakadilan dalam pembagian pendapatan.

Berdasarkan permasalahan tersebut pemerintah menerapkan kembali kebijakan pengendalian distribusi pupuk Urea melalui Surat Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan No.93 tahun 2001. Sementara itu distribusi pupuk lainnya tetap sesuai mekanisme pasar. Diharapkan pupuk Urea dapat lebih tersedia di tingkat petani dengan fluktuasi harga yang relatif kecil. Namun demikian dampaknya di pasar tetap berkaitan dengan distribusi dan pasar pupuk SP36, KCl, dan ZA, karena diantaranya merupakan komoditas perdagangan yang saling melengkapi.

Pupuk Urea. Dengan adanya Kepmen No.93, perdagangan pupuk tidak lagi dilakukan di lini II, tetapi harus melalui lini III. Kecuali bagi Kujang, sebagai produsen di Jawa Barat, sebagian produksinya dapat langsung disalurkan sampai ke pengecer atau bahkan ke kelompok tani. Produksi pupuk Urea Kujang didistri-

---

<sup>1</sup> Sinar Tani, 19 Juni 2002

busikan melalui PT. Pusri PPD Jabar 40 persen, melalui distributor Kujang 40 persen, dan langsung oleh Kujang melalui operasi khusus 20 persen. Pusri sendiri mempunyai kebijakan membuka lini II, namun karena harga jualnya lebih tinggi dari lini III dan adanya aturan wilayah kerja masing-masing distributor dan penyalur, maka praktis jarang sekali terjadi transaksi di lini II. Jelasnya, selain sebagai produsen, Pusri juga berperan sebagai distributor. Jenis pupuk yang dipasarkan selain Urea adalah SP36, KCl, ZA.

Kepmen No.93 mengatur keberadaan distributor dan wilayah pemasarannya. Secara legal tidak ada distributor pupuk urea selain yang ditetapkan. Setiap distributor dapat memasarkan ke beberapa penyalur di kabupaten. Selain itu ada juga penyalur di kabupaten yang langsung dapat membeli ke lini III melalui PPD tanpa melalui distributor di provinsi. Beberapa distributor di Bandung juga berperan sebagai pengecer. Pengecer selanjutnya menjual ke kios-kios di desa atau langsung mengecor ke petani.

Bagi PPD, distributor, dan penyalur Kepmen No.93 merupakan disinsentif karena distribusi menjadi kurang efisien. Sebab saluran tataniaga menjadi panjang, sehingga harus mengeluarkan biaya tambahan berupa biaya transpor dan gudang. Sebelum Kepmen No.93, transportasi langsung dari lini II ke penyalur atau kios, saat ini harus ke lini III dulu baru kemudian ke penyalur atau kios. Sebelumnya tidak harus menggunakan gudang di lini III, saat ini harus melalui gudang lini III.

Dengan keluarnya Kepmen 93, pupuk yang dihasilkan tidak hanya tersedia di lini I dan II, tetapi sampai ke lini III dan IV. Kepmen juga menjaga agar distributor dapat dikendalikan. Dengan demikian selain pupuk selalu tersedia, fluktuasi harga juga menjadi lebih kecil. Pada akhirnya Kepmen akan lebih menguntungkan petani dan menjamin kestabilan pengadaan pangan.

Selain manfaat dan kerugian yang terjadi akibat adanya Kepmen, dijumpai juga beberapa permasalahan. Seperti diutarakan di atas, peran Pusri sebagai distributor membeli di lini II, Kujang dapat melakukan operasi khusus dari lini I/II, sementara distributor lain harus membeli di lini III menyebabkan ketidakadilan dalam hal perbedaan harga beli oleh beberapa distributor. Dampaknya, banyak distributor berperan juga sebagai penyalur, karena harga jual distributor swasta ini kalah bersaing dengan distributor yang membeli di lini II di hadapan penyalur mereka di kabupaten.

Pupuk SP36 dan ZA. Produsen pupuk SP36 dan ZA di dalam negeri adalah Petro. Bahan baku pupuk tersebut sebagian diimpor, bahkan ada pupuk ZA yang diimpor dalam bentuk jadi. Sama seperti pupuk urea setelah kebijakan pasar bebas perdagangan pupuk ini melibatkan banyak pedagang, yaitu Pusri, anak Perusahaan Petro dan distributor lainnya. Bahkan sejak tahun 2000 pihak Petro menyediakan gudang lini III di beberapa kabupaten yang dianggap strategis.

Distribusi SP36 lebih banyak dilakukan oleh pihak anak perusahaan Petro terutama dengan adanya dukungan fasilitas Gudang Supply Point di beberapa

kabupaten sebagai lini III yang menjaga ketersediaan SP36 di daerah pengguna. Dalam hal ini pihak Petro lebih mengutamakan anak perusahaannya dibandingkan distributor lain.

Untuk kasus Jawa Barat, kecenderungannya harga SP36 dan ZA yang dibeli melalui PPD Jabar lebih mahal dibandingkan anak perusahaan Petro. Namun karena ada keterikatan antara Pusri dan distributornya, pemesanan tetap dilakukan ke PPD Jabar. Pihak Pusri juga melakukan strategi perdagangan jika membeli sejumlah pupuk urea harus diikuti dengan pembelian sejumlah tertentu SP36 dan ZA yang ada di lini III Pusri.

Pupuk KCl. Pupuk KCl pengadaannya melalui impor. Kegiatan impor dapat dilakukan oleh Pusri maupun importir lainnya. Titik pemasaran di dalam negeri dimulai dari pelabuhan. Khusus untuk KCl, distribusi ke distributor atau penyalur melalui Pusri dapat langsung disalurkan ke gudang pengecer di kabupaten tanpa melalui gudang lini III. Ini dilakukan karena aktivitas dan volume distribusi KCl relatif sangat kecil.

Permasalahan yang dihadapi Pusri dalam perdagangan KCl adalah adanya kewajiban mengimpor secara rutin dengan alasan mensukseskan program penggunaan pupuk berimbang pada usahatani padi sawah. Padahal kegiatan impor tersebut harus memperhatikan kondisi nilai tukar rupiah terhadap dollar AS. Semetara itu, permintaan petani terhadap pupuk KCl sangat terbatas. Akibatnya banyak persediaan pupuk KCl milik Pusri tertimbun di gudang Pelabuhan. Hal ini sangat merugikan karena ada tambahan biaya gudang dan perputaran modal terhambat. Sementara importir non-Pusri karena tidak ada beban, dapat melakukan impor sesuai pangsa pasarnya dengan memperhatikan kondisi nilai tukar rupiah terhadap dollar AS.

Jika tidak ada tekanan untuk melakukan impor, sebenarnya pemasaran KCl ini lebih adil dibandingkan pupuk lain. Karena harga yang diterima diantara mereka sama sesuai dengan fluktuasi nilai tukar rupiah. Sementara distribusi pupuk produksi dalam negeri ada gejala ketidakadilan dalam hal menerima harga beli diantara beberapa distributor yang ada. Sebagai produk strategis sebaiknya harga beli oleh distributor ditetapkan sedemikian menjadi sama.

Sistem distribusi yang bervariasi menyebabkan bervariasinya sebaran komponen margin pemasaran. Bagi mereka yang dapat membeli dari lini II tentunya akan mendapat harga beli yang lebih murah. Akibatnya harga beli pupuk di tingkat penyalur yang harusnya sama dengan harga jual distributor ternyata berbeda. Hal ini mengindikasikan tidak efektifnya regulasi distribusi pupuk yang ada.

Ketidakadilan perdagangan pupuk merupakan dilema bagi pelaku pasar antara mengejar keuntungan atau membela kepentingan orang banyak. Sebagai pebisnis tentulah profit merupakan syarat keharusan. Beban biaya yang timbul akibat regulasi harus ditutupi dengan mencari keuntungan dari celah lain berupa

kelemahan regulasi itu sendiri. Keadaan ini terjadi di semua lini distribusi, sehingga mengganggu distribusi pupuk karena adanya misalokasi antar wilayah. Akibatnya terjadi keterlambatan distribusi atau bahkan kelangkaan pupuk yang menyebabkan kenaikan harganya.

Ketidakadilan perdagangan dapat mengganggu keberlanjutan sistem yang telah diciptakan dengan baik. Agar sistem distribusi pupuk yang diciptakan dapat berkelanjutan, maka ketidakadilan yang masih terjadi hendaknya dapat dihilangkan sehingga masing-masing pelaku berperan sesuai statusnya. Untuk itu perlu dilakukan evaluasi untuk penyempurnaan Kepmen No.93 yang dituangkan dalam bentuk petunjuk teknis. Hal yang sama juga untuk pupuk SP36 dan KCl. Seperti halnya BBM, pupuk merupakan produk yang dibutuhkan untuk kepentingan orang banyak (pangan). Mekanisme penentuan harga jual pupuk dapat mengikuti pola BBM, sama di setiap distributor, sehingga terjadi persaingan yang sehat. Untuk mendukung hal tersebut penunjukan distributor dilakukan dengan selektif antara lain berdasarkan kriteria: karakter, finansial, manajemen, dan fasilitas.

<http://serverlib/psekpl>

---

# *Langkah Mengefektifkan Subsidi Pupuk<sup>1)</sup>*

*Oleh : Pantjar Simatupang*

---

Kesepakatan pemerintah dan DPR untuk mengubah instrumen kebijakan subsidi pupuk dari subsidi gas bagi pabrik pupuk menjadi subsidi harga pupuk bagi petani merupakan keputusan yang cerdas dan bijaksana. Cerdas, karena sesuai dengan prinsip perumusan kebijakan yang baik bahwa instrumen kebijakan yang paling efektif dan efisien ialah yang paling berkaitan langsung dengan tujuannya. Subsidi harga pupuk bagi petani berkaitan langsung dengan harga beli pupuk yang menjadi tujuan kebijakan. Bijaksana, karena subsidi harga pupuk lebih menguntungkan petani yang memang lebih patut memperoleh subsidi pemerintah daripada pabrik pupuk yang lebih diuntungkan dengan kebijakan subsidi gas.

Pemerintah dan DPR telah sepakat mengalokasikan dana subsidi pupuk Rp 1,315 triliun yang mestinya secara formal sudah dapat diberlakukan per Januari 2003. Namun hingga kini, aturan pelaksanaannya yakni Surat Keputusan Menteri (Kepmen) Keuangan tentang perincian subsidi dan Kepmen Perindustrian dan Perdagangan tentang format tataniaga. Tulisan ini mungkin berguna sebagai pertimbangan dalam perumusan aturan pelaksanaan subsidi pupuk tersebut.

Walaupun masih dalam proses perumusan, media massa telah memberitakan rancangan dasar pola pelaksanaan subsidi pupuk tersebut (Kompas, 2/12/2002, Media Indonesia, 30/12/2002): (1) Target kebijakan ialah terjaminnya harga eceran tertinggi (HET) di tingkat petani (lini IV); (2) Yang berhak membeli pupuk bersubsidi ialah petani tanaman pangan, perkebunan dan perikanan rakyat (skala kecil); (3) Besaran subsidi harga bervariasi menurut jenis, tertinggi untuk Urea kemudian ZA, SP-36 dan NPK (Tabel 1); (4) Alokasi nilai subsidi dihitung sebagai hasil kali subsidi harga dan volume penyaluran; (5) Subsidi dibayarkan kepada pabrik atau pengelola distribusi pupuk; (6) Pabrik atau pengelola distribusi menjamin ketersediaan pupuk secara enam tepat: tepat jenis, jumlah, mutu, tempat, waktu, harga; (7) Pupuk bersubsidi dijual per karung dan karung diberi label.

Dengan rencana operasional subsidi pupuk (RSOP) demikian, yang paling diuntungkan oleh kebijakan subsidi pupuk tersebut ialah pabrik pupuk, bukan petani. Harga eceran tertinggi (HET) nampaknya dihitung berdasarkan patokan harga pokok penjualan pabrik plus margin laba dan ongkos pemasaran.

---

<sup>1</sup> Suara Pembaruan, 25 Februari 2003

Tabel 1. Rancangan Subsidi Pupuk Tahun 2003

Jenis	Patokan harga pasar (Rp/kg)	Harga eceran tertinggi (Rp/kg)	Subsidi harga (Rp/kg)	Volume (1000 ton)	Nilai subsidi (Rp juta)
Urea	1.400	1.150	250 (18)	4.300	1,066
SP-36	1.596	1.500	96 (6)	1.000	95,94
ZA	1.146	1.000	146 (13)	715	104,699
NPK	1.844	1.750	94 (5)	300	28,324

Sumber : Pengumuman pejabat Deptan di media massa.

Keterangan : Angka di dalam kurung adalah persentase subsidi terhadap patokan harga pasar.

Sementara patokan harga pasar untuk perhitungan subsidi merupakan harga tertinggi yang mungkin terjadi. Dengan demikian, pabrik pupuk sama sekali tidak terkena risiko kerugian. Pabrik pupuk dijamin memperoleh harga jual sesuai dengan harga patokan pasar yang ditetapkan sebesar subsidi harga di atas harga pokok penjualan (misalnya, Urea Rp 1.400 per kg) berapapun harga pasar bebas. Jika harga di pasar bebas menurun maka pabrik pupuk akan meraih laba *wind fall* berganda yakni subsidi yang diberikan pemerintah plus kerugian penurunan harga yang dihindarkan oleh subsidi tersebut. Jika harga meningkat, pabrik pupuk tidak akan kehilangan kesempatan menikmatinya karena telah digantikan dalam bentuk subsidi.

### Operasional Subsidi

Dengan perkataan lain, rencana operasional subsidi pupuk (ROSP) yang kini tinggal menunggu penetapan menteri terkait pada dasarnya ialah menetapkan harga dasar pupuk di tingkat pabrik. Itu berarti, yang memperoleh subsidi ialah pabrik pupuk, bukan petani.

Ironisnya, format ROSP memungkinkan pabrik pupuk meraih laba abnormal. Patokan harga pasar untuk penetapan besaran subsidi (kolom-2 Tabel 1) ternyata di atas rata-rata harga pasar yang berlaku saat ini (Tabel 2). Sebagai contoh, pada saat ini harga pupuk Urea di Pulau Jawa, yang merupakan kawasan penyerap pupuk terbesar, hanya sekitar Rp 1.260 per kg, tidak berbeda jauh dari rencana HET bersubsidi (Rp 1.150 per kg) namun jauh di atas patokan harga pasar bebas untuk perhitungan besaran subsidi (Rp 1.400 per kg). Nampaknya, patokan harga pasar bebas untuk perhitungan besaran subsidi didasarkan pada harga pasar tertinggi, bukan rata-rata tertimbang, yang tentunya sangat menguntungkan pabrik pupuk.

Peluang lain bagi pabrik pupuk untuk meraih laba abnormal ialah dari perhitungan pupuk bersubsidi. Volume pupuk bersubsidi telah ditetapkan sebelumnya (misalnya untuk Urea 4,3 juta ton) dan nilai subsidi dibayarkan langsung kepada pabrik pupuk.

Tabel 2. Harga Pupuk pada Januari 2003 (Rp per kg)

Jenis	Jawa Barat	Jawa Timur	Sumatera Utara	Lampung	Sulawesi Selatan	Nusa Tenggara Barat
Urea	1.250	1.260	1.260	1.210	1.400	1.300
SP-36	1.500	1.600	1.520	1.595	1.800	1.800
ZA	1.250	1.180	1.000	1.050	1.500	1.300
KCI	1.800	1.800	1.560	1.800	2.000	1.900
NPK	-	-	-	1.850	-	-

Sumber: Balai Pengkajian Teknologi Pertanian provinsi bersangkutan.

Pertanyaannya ialah siapa yang dapat menjamin bahwa patokan volume pupuk bersubsidi tersebut benar-benar terserap oleh usaha pertanian rakyat? Pastinya, dengan format ROSP yang ada saat ini pabrik pupuklah, bukan petani, yang memperoleh subsidi langsung dari pemerintah.

Dengan demikian, perubahan kebijakan pemerintah rupanya hanyalah sekadar pergantian nama dari subsidi gas menjadi subsidi pupuk. Sasaran utamanya tetap saja, yakni mensubsidi pabrik pupuk, bukan pertanian rakyat. Itulah buah dari kecerdikan dalam politik ekonomi.

### Struktur Subsidi

Hal kedua yang perlu dikaji ialah struktur subsidi, yakni komposisi subsidi menurut jenis pupuk. Dari kolom-4 Tabel 1, ternyata subsidi harga terbesar ialah untuk pupuk Urea dan ZA. Pupuk KCI tidak diberi subsidi. Dengan struktur demikian jelas sekali bahwa subsidi hanya diberikan untuk pupuk yang dihasilkan di dalam negeri dan alokasi terbesar ialah untuk pupuk yang dihasilkan terbanyak. Hal ini memperkuat bukti bahwa kebijakan subsidi pupuk lebih ditujukan untuk membantu pabrik pupuk domestik daripada membantu pertanian rakyat.

Rencana struktur subsidi menurut jenis pupuk tidak sesuai dengan tujuan percepatan adopsi teknologi pemupukan berimbang. Pada saat ini, penggunaan pupuk Urea, khususnya pada usahatani padi di pulau Jawa, sudah berlebihan. Justru yang masih kurang ialah penggunaan KCI dan SP-36, atau pupuk majemuk NPK. Pemberian subsidi yang sangat bias untuk pupuk Urea dan ZA akan mendorong semakin memburuknya sindroma over-intensifikasi penggunaan pupuk nitrogen. Bila tujuannya memang untuk mendorong penggunaan pupuk berimbang maka struktur subsidi mestinya diatur sehingga lebih tinggi untuk pupuk NPK, KCI dan SP-36.

Masalah ketiga yang perlu dikaji ialah struktur HET atau subsidi menurut wilayah. Dalam rancangan pemerintah, HET ditetapkan sama untuk seluruh Indonesia serta patokan harga pasar bebas tertinggi dijadikan sebagai acuan HET dalam perhitungan subsidi. Konsep demikian jelas diarahkan untuk setinggi-



tingginya keuntungan pabrik pupuk. Konsep yang lebih rasional ialah membedakan HET menurut wilayah pemasaran yang dihitung berdasarkan perbandingan harga paritas pasar bebas.

Walaupun baik untuk tujuan keadilan, ketentuan bahwa pupuk bersubsidi hanya diberikan kepada usaha pertanian rakyat (skala kecil) sangatlah sulit diimplementasikan. Sistem penjualan pupuk bersubsidi berdasarkan HET akan menciptakan dualisme pasar, pasar pupuk bersubsidi dan pasar pupuk tidak bersubsidi. Pengalaman pada masa lalu telah membuktikan bahwa sistem demikian menimbulkan kekacauan pasar.

Berdasarkan analisis di atas, mumpung masih dalam proses perumusan, rancangan ROSP perlu dikaji ulang. *Pertama*, yang paling mendasar, tujuan kebijakan haruslah dikembalikan utamanya untuk meningkatkan pendapatan petani dan efisiensi usahatani melalui harga pupuk yang lebih murah dan dengan struktur subsidi bias untuk jenis pupuk yang penggunaannya terjauh di bawah titik optimal (KCl, SP-36) atau kondusif untuk penggunaan pupuk berimbang (NPK).

*Kedua*, besaran subsidi dihitung dengan acuan harga paritas internasional dan target di tingkat petani serta dibedakan menurut beberapa wilayah (rayonisasi). Misalnya, jika di suatu wilayah harga paritas internasional Rp.X per kg, target harga di tingkat petani Rp.Y per kg maka besaran subsidi ialah  $Z = Rp(X - Y)$  per kg.

*Ketiga*, pupuk bersubsidi disalurkan dengan sistem transfer pupuk langsung kepada petani, tidak melalui media pasar sesuai rencana saat ini, seperti pola penyaluran program beras untuk masyarakat miskin (Raskin). Petani mengajukan rencana pembelian melalui kelompok tani dan dengan sepengetahuan kepala desa. Penyaluran dapat diserahkan kepada pabrik pupuk yang telah memiliki jaringan distribusi luas. Subsidi diberikan berdasarkan volume pupuk yang benar-benar tersalurkan kepada petani.

*Keempat*, sebelum diputuskan ada baiknya rancangan ROSP diberitakan kepada publik sehingga masyarakat luas dapat memberikan saran dan sekaligus untuk mencegah atau mengurangi praktek pemburuan rente kebijakan. Bila hal itu sudah tidak memungkinkan yang disebabkan karena hambatan waktu, setidaknya lembaga advokasi petani (seperti HKTI) dan importir pupuk dilibatkan dalam perumusan ROSP tersebut. ROSP yang terkesan bias untuk kepentingan pabrik pupuk antara lain adalah karena penyusunannya hanya melibatkan aparat pemerintah dan pabrik pupuk, tidak menyertakan lembaga advokasi petani dan importir pupuk.

*Kelima*, ROSP harus segera ditetapkan secara resmi. Berlarut-larutnya penyusunan ROSP dikhawatirkan akan menimbulkan kekacauan pasar pupuk. Oleh karena kegiatan tanam padi musim kemarau pertama sudah dekat, segala persiapan penyaluran pupuk bersubsidi mestilah sudah siap pada bulan Januari 2003 ini.

---

# *Kembalikan Subsidi Pupuk Kepada Petani <sup>1)</sup>*

*Oleh : Pantjar Simatupang*

---

Fenomena langka pasok dan lonjak harga pupuk merupakan kasus menyimpang yang tidak semestinya terjadi, karena produksi pupuk urea dalam negeri jauh melebihi kebutuhan, bahkan Indonesia merupakan eksportir utama urea, sementara distribusinya dikendalikan pemerintah dengan kebijakan tataniaga yang cukup lengkap untuk dapat menjamin pasokan dengan harga eceran tertinggi (HET) di kios pengecer di pedesaan seluruh Indonesia.

Program kebijakan pupuk sudah amat komprehensif. *Pertama*, melalui program jangka panjang, industri pupuk dibangun dengan kapasitas produksi jauh melebihi kebutuhan pupuk domestik, tersebar di berbagai wilayah, dan sepenuhnya dikuasai oleh hanya lima pabrik pupuk badan usaha milik negara (BUMN) sehingga mampu dan dapat diarahkan untuk mengemban misi sebesar-besarnya mendukung pembangunan pertanian nasional. Dari segi bahan baku, industri pupuk didukung oleh sektor minyak dan gas bumi yang cukup besar sehingga mestinya memiliki keunggulan komparatif dalam menghadapi pesaing dari negara lain.

*Kedua*, Menteri Perindustrian dan Perdagangan (Memperindag) meminta pabrikan pupuk untuk senantiasa mendahulukan pemenuhan kebutuhan domestik. Ekspor pupuk diawasi dan dikendalikan melalui sistem perizinan.

*Ketiga*, melalui surat keputusan Menperindag, distribusi pupuk domestik diatur dengan sistem rayonisasi pasar. Setiap pabrik pupuk wajib menjamin kecukupan pasokan pupuk sesuai HET di kios pengecer resmi di rayon pasar yang menjadi tanggung jawabnya.

*Keempat*, HET dan rencana kebutuhan pupuk bersubsidi menurut wilayah pemasaran dan waktu ditetapkan oleh Menteri Pertanian. HET ditetapkan cukup rendah, lebih rendah dari harga pasar bebas atau mengandung subsidi yang bervariasi menurut jenis pupuk. Pupuk bersubsidi hanya dijual kepada petani keluarga skala kecil. Usaha pertanian skala besar (umumnya perkebunan) membeli pupuk sesuai harga pasar bebas. Pasar pupuk domestik bersifat dualistik, pasar bersubsidi dan nonsubsidi.

*Kelima*, sebagai imbalan dalam melaksanakan distribusi pupuk hingga kios pengecer sesuai HET, pabrik pupuk memperoleh subsidi gas, bahan baku utama

---

<sup>1</sup> Kompas, 19 Mei 2004

produksi pupuk. Subsidi gas ditetapkan oleh Menteri Keuangan dengan pertimbangan bahwa pabrikan pupuk bersubsidi dijamin memperoleh laba normal.

*Keenam*, subsidi dibayarkan kepada pabrikan pupuk sesuai dengan besaran subsidi gas dan volume pupuk bersubsidi yang disalurkan. Dana subsidi berasal dari anggaran belanja pemerintah pusat berdasarkan kesepakatan dengan DPR sebesar Rp. 1,3 triliun untuk tahun 2003 dan akan ditingkatkan menjadi Rp 1,5 triliun pada tahun 2004.

*Ketujuh*, pelaksanaan distribusi pupuk bersubsidi tersebut dimonitor, dievaluasi dan diawasi terus menerus oleh suatu tim pemerintah antar departemen bersama DPR.

Dengan surplus produksi yang amat besar dan pengaturan sistem distribusi, fenomena langka pasok pupuk di pasaran domestik hanya dapat terjadi karena pabrikan pupuk, secara resmi atau tidak, melakukan eksportasi besar-besaran.

Distributor dan pengecer sepenuhnya dibawah kendali pabrikan pupuk sehingga tidak tepat dijadikan sebagai kambing hitam penyebab kemelut pasar pupuk domestik.

Perubahan pola pertanaman atau kebutuhan pupuk juga tidak dapat dijadikan alasan, karena walaupun terjadi pasti tidak akan amat ekstrem dan mestinya dapat diantisipasi secara dini karena terus diamati oleh pemerintah dan mestinya juga oleh pabrik pupuk.

Ekspor pupuk didorong oleh disparitas harga dunia dan HET yang cukup besar yang tercipta karena harga pupuk di pasar dunia meningkat tajam sejak tahun 2003. Pemicunya ialah peningkatan harga minyak dan gas bumi serta depresiasi rupiah yang merupakan penentu utama ongkos produksi dan distribusi pupuk.

Harga pupuk urea di pasar dunia meningkat dari 136 dolar AS per ton atau Rp 1.125 per kg pada bulan Mei 2003 menjadi 162 dolar AS per ton atau Rp 1.400 per kg pada bulan April 2004, sementara HET tetap Rp 1.050 per kg (gambar). Disparitas harga sebesar Rp 350 per Kg atau 33 persen jelas cukup merangsang bagi pabrikan pupuk untuk lebih mendahulukan ekspor daripada pupuk bersubsidi.

Harian Kompas (1/5/04) melaporkan bahwa pada bulan April ekspor pupuk mencapai 120.000 ton, walaupun pasar domestik tengah mengalami langka pasok dan kabarnya Memperindag telah melarang ekspor hingga beberapa bulan mendatang.

Meningkatnya harga pupuk di pasar dunia juga telah menyebabkan dualisme pasar pupuk domestik makin kontras. Harga pupuk tidak bersubsidi, utamanya untuk perkebunan, melonjak mengikuti harga dunia sehingga menciptakan disparitas harga yang cukup besar dengan HET pupuk bersubsidi. Media massa melaporkan harga pupuk dikawasan perkebunan mencapai Rp. 2.000 per kg atau hampir dua kali HET pupuk bersubsidi.

Disparitas HET pupuk bersubsidi dan nonsubsidi memang dapat mendorong merembesnya pupuk bersubsidi ke pasar pupuk nonsubsidi, termasuk oleh distributor dan pengecer pupuk resmi. Di samping berisiko, penyimpangan oleh pedagang tidak mungkin berskala besar karena sumber pasokan dikuasai oleh pabrik pupuk. Manipulator demikian mudah dicegah dengan labelisasi kantong pupuk atau diberantas dengan operasi pasar.

Melihat bahwa harga pupuk domestik di semua segmen pasar lebih tinggi dari harga dunia, dapat dipastikan pabrikan pupuk mengurangi pasokan di pasar domestik atau cenderung melakukan eksportasi. Sistem distribusi pupuk berubsidi terputus dan pasar pupuk domestik terintegrasi langsung dengan pasar dunia. Semua subsidi dan "price gain" diraup oleh pabrikan pupuk.

### **Kredibilitas**

Kesepakatan antara pemerintah dan DPR ialah bahwa subsidi pupuk adalah untuk membantu petani, bukan pabrik pupuk. Bahwa dana subsidi disalurkan kepada pabrik pupuk dalam bentuk subsidi gas adalah semata-mata karena alasan kemudahan operasional.

Subsidi gas bagi pabrik pupuk bukanlah hak tanpa syarat, melainkan merupakan imbalan atas kewajibannya untuk menjamin bahwa pasokan pupuk di kios pengecer resmi di pedesaan senantiasa tersedia dalam volume yang cukup pada harga tidak melebihi HET. Bagi pabrikan pupuk, menjamin pasokan pupuk sesuai HET di kios pengecer bukanlah misi pelayanan murni, melainkan kesepakatan bisnis komersial yang cukup menguntungkan.

Sementara bagi petani, berdasarkan kebijakan negara, terjaminnya pasokan pupuk dalam volume yang cukup dan dengan harga sesuai HET merupakan hak tanpa syarat yang wajib dipenuhi pabrikan pupuk bersubsidi.

Fenomena langka pasok dan lonjak harga pupuk merupakan kasus wanprestasi pabrikan pupuk dalam melaksanakan kewajibannya untuk menjamin kecukupan sediaan pupuk di kios pengecer di pedesaan sesuai HET sebagai imbalan atas subsidi gas yang diperolehnya atas nama subsidi pupuk bagi petani.

Oleh karena itu, demi keadilan dan tegaknya peraturan, pemerintah harus mengenakan sanksi kepada pabrikan pupuk yang terbukti gagal melaksanakan kewajibannya untuk menjamin kecukupan sediaan pupuk di kios pengecer sesuai HET dengan mencabut haknya untuk memperoleh subsidi gas.

Sebagai usaha komersial, BUMN pabrikan pupuk memang berhak mengejar laba sebesar-besarnya, termasuk dengan melakukan ekspor dan penjualan di segmen pasar pupuk nonsubsidi, dimana harga jual jauh lebih tinggi daripada HET pupuk bersubsidi. Namun, BUMN pabrikan pupuk perlu mempertimbangkan hal berikut :

*Pertama*, menjadi produsen dan pemasok pupuk bersubsidi merupakan peluang bisnis yang amat besar, cukup menguntungkan dan tingkat risikonya rendah, sementara ekspor hanya merupakan segmen pasar kedua yang penuh ketidakpastian. Melonjaknya harga pupuk dunia kemungkinan besar bersifat sementara. Mempertahankan keberlanjutan kebijakan subsidi pupuk dengan menjaga efektivitasnya mestinya merupakan kebijakan bisnis strategis BUMN pabrik pupuk.

*Kedua*, eskportasi atau penjualan di atas HET pupuk yang dihasilkan dengan gas bersubsidi merupakan tindakan penyalahgunaan uang negara sehingga dapat dikategorikan sebagai perbuatan melawan hukum.

*Ketiga*, sebagai BUMN, misi pabrik pupuk tidaklah meraih laba sebesar-besarnya semata, tetapi juga misi pembangunan, antara lain turut mendukung kebijakan perpupukan pemerintah.

Kunci penyelesaian kemelut distribusi pupuk ada pada BUMN pabrik pupuk. Lonjakan pasok dan lonjak harga pupuk tidak akan terjadi jika BUMN pabrik pupuk bersedia melaksanakan komitmen sebagaimana ditetapkan dalam paket keputusan tiga menteri tentang pupuk bersubsidi. Oleh karena itu, tim pencari fakta yang telah dibentuk pemerintah tidak perlu repot bersafari ke berbagai daerah. Penulisan label "pupuk bersubsidi" pada karung pupuk juga tidak banyak gunanya. Pertama-tama yang harus diperiksa ialah pabrik pupuk.

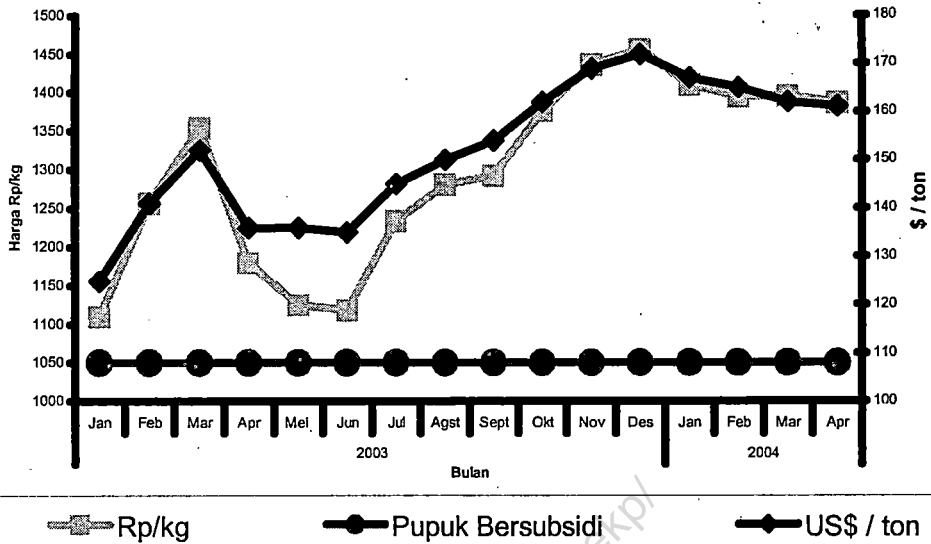
*Pertama*, mengidentifikasi dan mengumumkan secara terbuka pabrik pupuk mana saja yang gagal melaksanakan komitmennya dalam penyaluran pupuk bersubsidi, namun melakukan ekspor atau penjualan ke segmen pasar nonsubsidi. Pabrik pupuk yang gagal melaksanakan komitmen dicabut haknya untuk memperoleh subsidi gas.

*Kedua*, ekspor pupuk dihentikan untuk sementara. Ekspor pupuk selanjutnya dikaitkan dengan komitmen dalam penyaluran pupuk bersubsidi, izin ekspor hanya diberikan kepada pabrik yang terbukti berhasil melaksanakan penyaluran pupuk bersubsidi sesuai ketentuan.

BUMN pabrik pupuk turut menikmati sebagian dari dana subsidi pupuk yang sesungguhnya diperuntukkan bagi petani kecil, mestinya mereka jangan terlalu tega merebut semuanya. Menjaga efektivitas pelaksanaan kebijakan pupuk bersubsidi adalah untuk keuntungan pabrik pupuk, juga "*menghidupi untuk kehidupan bersama*".

Kepada masyarakat dan media massa disarankan agar melaporkan secara terbuka pabrik pupuk dan pedagang mana saja yang gagal melaksanakan kewajiban. Hanya dengan tindakan tegas macam ini kemelut distribusi pupuk dapat segera diatasi, demi untuk kepentingan petani, dan penyelamatan uang negara dan tegaknya peraturan.

### Perkembangan Harga Pupuk Urea di Pasar Dunia



<http://serverlib/pskpl/>

# **Opini dan Solusi Kebijakan Perberasan Kontemporer**

<http://serverlib/p3/kb>



---

# *“Mission Impossible” Pertahankan Harga Dasar Gabah <sup>1)</sup>*

*Oleh : Pantjar Simatupang*

---

---

**D**alam dua tahun terakhir para petani dan LSM menjerit dan berteriak terus karena harga gabah yang diterima petani menurun hingga jauh dibawah harga dasar yang ditetapkan pemerintah. Harga gabah yang diterima petani hanya berkisar Rp. 600 - Rp.950 per kg Gabah Kering Panen (Puslitbangtan, 2000), jauh di bawah kisaran harga dasar gabah Rp 1.020 – Rp 1.095 per kg. Per definisi, harga dasar ialah harga minimum yang bakal diperoleh petani sesuai dengan janji pemerintah melalui instruksi presiden (Inpres). Pemerintah mesti bertanggung jawab apabila terbukti tidak mampu mempertahankan harga gabah minimum di tingkat petani sesuai dengan harga dasar yang ditetapkannya. Fakta bahwa harga gabah yang diterima petani telah lama berada dibawah harga dasarnya merupakan kegagalan pemerintah, sehingga wajarlah petani dan LSM “memarahi” pemerintah. Ketidakmampuan mempertahankan harga dasar gabah akan semakin mengurangi kredibilitas pemerintah yang tentunya tidak baik secara politis.

Mesti diakui, pemerintah Orde Baru (Orba) berhasil menjaga efektivitas kebijakan harga dasar gabah yang ditetapkannya karena dirancang dengan cermat. Kebijakan harga dasar gabah dilengkapi dengan kebijakan pendukung yaitu pemberian monopoli impor beras dan dana operasi pasar yang cukup kepada Bulog serta pembentukan satuan tugas dan memobilisasi KUD sebagai ujung tombak operasi lapangan. Bulog di lengkapi dengan gudang penyimpanan yang tersebar di seluruh Indonesia. Dengan menguasai pengadaan beras dari dalam maupun luar negeri maka Bulog pun mampu membangun sistem distribusi beras pola komando logistik ala militer. Fungsi distribusi hanya diberikan kepada “pedagang tertentu” yang di sebut sebagai “mitra kerja” Bulog untuk wilayah tertentu. Volume distribusi diatur melalui sistem jatah dan operasionalnya dilakukan dengan perintah logistik yang di keluarkan kantor pusat Bulog.

Sebagai “Mitra Kerja” para distributor disertai tugas untuk mengamankan kebijakan Bulog di wilayah kerjanya masing-masing dengan imbalan perolehan laba yang besar dan pasti. Dengan demikian para pedagang beras di bawah “komando” operasi Bulog. Bulog juga di lengkapi dengan saluran “pembuangan” seperti para pegawai negeri sipil dan ABRI yang diwajibkan membeli beras Bulog

---

<sup>1</sup> Kompas, Rabu 1 November 2000

kualitas apapun dengan harga tetap. Bulog tidak perlu khawatir rugii akibat kesalahan atau terlalu lama menyimpan gabah/beras. Sistem pengadaan dan penyaluran beras dikuasai sepenuhnya, sehingga Bulog mampu mengamankan harga dasar gabah di tingkat petani dan harga pagu beras di tingkat konsumen. Ongkosnya tentu sangat mahal yaitu inefisiensi penggunaan uang rakyat dan praktik KKN seperti yang banyak diberitakan media massa.

Pelajaran yang dapat di petik dari masa Orba ialah : (1) kebijakan harga dasar gabah dapat dilaksanakan dengan efektif bila perdagangan beras di monopoli Bulog, dan (2) monopoli perdagangan beras sangat tidak efisien dan menumbuhsuburkan praktek KKN. Kebijakan harga dasar gabah dapat bermanfaat meningkatkan produksi beras dan pendapatan petani, namun apakah manfaat tersebut sepadan dengan dampak inefisiensi dan KKN yang ditimbulkannya ?.

Krisis ekonomi, sosial politik dan ekonomi yang melanda Indonesia sejak akhir tahun 1997 ternyata telah mendorong pertumbuhan mendasar pada sistem perdagangan beras. Perpaduan antara semangat reformasi untuk memberantas KKN dan desakan Dana Moneter Internasional (IMF) untuk meliberalisasi ekonomi maka pemberian monopoli impor beras dan fasilitas KLBI kepada Bulog dicabut, sistem perdagangan beras di liberalisasi, namun kebijakan harga dasar gabah tetap di pertahankan. Bahkan pada tahun 1998 pemerintah transisi meningkatkan harga dasar gabah secara drastis sebanyak empat kali (rekor sepanjang masa) yaitu dari Rp. 600,- per kg GKG pada bulan Januari, Rp. 700,- per kg GKG pada bulan April, Rp. 1.000,- per kg. GKG pada bulan Juni dan Rp.1.400,- – Rp.1.500,- per kg GKG pada bulan Desember yang di pertahankan hingga saat ini. Peningkatan harga dasar ini barangkali dimaksudkan sebagai penyesuaian terhadap harga beras domestik yang membumbung tinggi akibat depresiasi rupiah, dan penurunan produksi akibat bencana El Nino, walaupun harga beras dunia menurun drastis. Kebijakan pemerintahan transisi inilah yang sesungguhnya awal dari kesalahan rancangan paket kebijakan harga gabah yang terjadi kini.

*Pertama*, kebijakan harga dasar gabah dirancang pemerintahan transisi sesungguhnya "bohong-bohongan" belaka. Pada prinsipnya kebijakan harga dasar gabah yang dimaksudkan untuk membantu petani ialah apabila harga dasar gabah ditetapkan lebih tinggi dari harga gabah keseimbangan pasar bebas pada saat panen raya. Namun dalam kenyataannya, walaupun telah dinaikkan drastis, harga dasar gabah selama 1998 selalu jauh lebih tinggi dari harga paritas impornya (Timmer, 2000).

*Kedua*, peningkatan harga dasar gabah secara drastis sebanyak empat kali berturut-turut pada tahun 1998 tidak visioner. Kebijakan tersebut respon terhadap *overshooting* depresiasi rupiah yang mestinya dipahami bersifat temporer, sementara harga beras dunia menurun secara skuler yang mestinya dipahami akan berlangsung lama. Mestinya pembuat kebijakan dapat mengantisipasi bahwa dalam kondisi yang demikian, harga beras domestik pasti akan menurun tajam apabila nilai rupiah kelak pulih ketitik keseimbangannya. Harus disadari pula,

harga dasar gabah secara politik tidak mungkin diturunkan. Dalam kondisi seperti itu, harga dasar gabah sebaiknya dibekukan untuk sementara, bukan malah dinaikkan drastis. Meningkatnya harga dasar gabah secara drastis pada tahun 1998 merupakan suatu kebijakan yang keliru. Hal ini terbukti kemudian bahwa sejak bulan Maret 1999, hanya satu bulan setelah diberlakukan, harga dasar gabah sudah jauh di atas harga paritas impornya. Jadi sesungguhnya, fenomena kegagalan mempertanggungjawabkan efektivitas kebijakan harga dasar gabah telah berlangsung dua tahun terakhir ini.

*Ketiga*, dalam rezim perdagangan bebas, harga dasar gabah yang ditetapkan selalu lebih tinggi dari paritas impornya mustahil dapat dipertahankan. Apabila harga dasar gabah selalu lebih tinggi dari paritas impornya maka harga gabah keseimbangan pasar ditingkat petani akan selalu lebih rendah dari harga dasar tersebut. Apabila Bulog berusaha meningkatkan harga gabah ditingkat petani dengan membeli gabah pada harga dasar, maka para pedagang swasta akan mengimpor beras dengan harga yang lebih murah. Dalam kondisi seperti ini kebijakan harga dasar hanya efektif apabila Bulog mampu membeli seluruh beras yang dijual petani Indonesia atau apabila impor beras Indonesia demikian besarnya sehingga harga beras dunia meningkat setara dengan harga dasar gabah Indonesia. Ini jelas mustahil dan ironis. Mustahil karena tidak mungkin Bulog memiliki dana untuk membeli dan gudang untuk memampung seluruh gabah yang dijual petani. Ironis, karena jika harga beras dunia setara dengan harga dasar gabah Indonesia, maka hal itu berarti Pemerintah Indonesia telah menjadi "pahlawan" menyubsidi petani padi diseluruh dunia.

Warisan kesalahan perumusan kebijakan telah membuat kabinet Abdurrachman Wahid dalam posisi yang serba salah. Secara ekonomis, harga dasar gabah mestinya diturunkan, namun secara praktis hal itu sulit dilakukan. Oleh karena itu, langkah pertama yang ditempuh ialah menetapkan tarif impor beras sebesar Rp. 430,- per kg. Namun perpaduan antara penurunan harga dasar gabah dan penguatan rupiah telah membuat hambatan tarif tersebut tidak memadai. Beras impor tetap lebih murah. Pada panen raya, bulan Maret – April 2000, harga paritas impor gabah di tingkat petani hanya Rp. 877,- per kg GKG tanpa tarif atau Rp. 1.121,- per kg GKG dengan tarif, yang berarti jauh lebih rendah dari harga dasar Rp. 1.400,- - Rp. 1.500,- per kg GKG. Tekanan penurunan harga gabah di tingkat petani semakin besar lagi karena tarif impor yang cukup tinggi tersebut ternyata merangsang penyelundupan dan manipulasi sehingga melahirkan beras (setengah nyolong Spanyol). Itulah sebabnya harga gabah di tingkat petani turun drastis hingga Rp. 600,- per kg GKG.

Dalam kondisi demikian, operasi pasar pembelian gabah oleh Bulog jelas tidak rasional dan tidak mungkin efektif untuk mempertahankan gabah. Operasi pasar justru menumbuhkan manipulasi praktik penyampuran beras beras lokal dengan beras impor (beras oplosan) sehingga pada kenyataannya Bulog membeli beras impor. Operasi pasar Bulog merupakan tindakan sia-sia yang hanya meng-

habiskan uang rakyat tanpa guna. Selama periode Februari-Juli 2000, pengadaan Bulog sudah mencapai 1,9 juta ton, namun harga dasar gabah tetap tidak dapat dipertahankan. Ketidakmampuan mengamankan harga dasar bukanlah salah Bulog, tetapi kesalahan rancangan kebijakan. Pengamanan harga dasar gabah yang ditetapkan lebih tinggi dari paritas impornya, pada rezim perdagangan bebas merupakan *mission impossible*.

## Rekomendasi

Berdasarkan data historis bahwa harga beras dunia pada pertengahan tahun 2000 telah mencapai rekor terendah dalam 14 tahun ini, sementara produksi beras dunia pada tahun 2000/2001 diperkirakan menurun sekitar satu persen (Organisasi Pangan dan Pertanian PBB/FAO, 2000) maka patut diduga harga beras dunia pada tahun 2001 kemungkinan besar tidak akan lebih rendah dari rata-rata tahun 2000 yaitu sekitar 180 dolar AS per ton (harga di pelabuhan/FOB Bangkok, 25 persen *broken*).

Dalam pada itu, program pemulihan ekonomi yang dicanangkan pemerintah diperkirakan akan berhasil sehingga kurs rupiah akan stabil pada sekitar Rp 8.000 per dolar AS. Dengan tarif impor Rp 430 per kg maka harga gabah paritas impor di tingkat petani adalah Rp 1.149 per kg GKG yang berarti jauh lebih rendah dari harga dasar baru yang direncanakan pemerintah Rp 1.400 per kg GKG untuk MT 2000/2001.

Dapat dipastikan rencana harga dasar yang baru saja diumumkan pemerintah tidak akan efektif dan tidak mungkin diefektifkan. Tindakan Bulog untuk mengangkat harga gabah dengan melakukan operasi pasar akan sia-sia belaka dan hanya akan membuang percuma uang rakyat. Kebijakan tersebut sama sekali tidak mengandung unsur promotif (peningkatan insentif bagi petani padi). Harga dasar baru Rp 1.400 per kg GKG lebih rendah dari rata-rata terimbang pada tahun 1998 yang mencapai Rp 1.420 per kg GKG, sedangkan tingkat tarif impor menurun dari 30 persen menjadi 28 persen. Oleh karena itu, paket kebijakan harga gabah dan impor beras perlu dirancang ulang.

Apabila memang berhasil mempertahankan efektivitas harga dasar gabah maka tidak ada pilihan lain pemerintah harus memilih salah satu dari dua opsi berikut.

*Pertama*, tarif impor beras ditingkatkan hingga Rp 873 per kg atau 56 persen di pelabuhan tujuan/C&F. Tarif sebesar ini memang masih di bawah komitmen maksimum kesepakatan Organisasi Perdagangan Dunia (WTO). Masalahnya, tarif impor 56 persen tergolong sangat tinggi, di atas ambang pemicu KKN 30 persen, sehingga akan semakin merangsang praktek penyelundupan dan manipulasi dokumen impor beras seperti yang terjadi selama ini. Jika hal ini terjadi maka harga dasar gabah tetap tidak akan dapat efektif, sementara para penyelundup dan manipulator akan meraup untung besar.

*Kedua*, pemerintah memberikan hak monopoli impor beras kepada BULOG. Kebijakan ini kemungkinan besar akan efektif. Namun yang menjadi persoalan ialah kebijakan ini merupakan "langkah mundur" ke sistem tataniaga masa Orba, potensial menyuburkan KKN, tidak efisien, dan melanggar kesepakatan dengan IMF yang telah dilaksanakan sebelumnya.

Berdasarkan analisis di atas, pada kondisi saat ini kebijakan harga dasar gabah merupakan *mission impossible* sehingga sebaiknya tidak digunakan lagi. Kebijakan jangka pendek yang disarankan ialah pola kebijakan baru yaitu penetapan "harga pengadaan" gabah/beras dalam negeri (*procurement price*).

Paket utama kebijakan ini ialah: (i) harga pemberian gabah di tingkat petani ditetapkan sebesar paritas impornya (Rp 1.170 per kg GKG) dan volume pembelian sebesar kebutuhan rutin BULOG untuk OPK, dan *iron stock* sehingga BULOG tidak merugi, kebijakan efektif dan efisien, (ii) tarif impor ditetapkan maksimum 30 persen atau Rp 470 per kg yang umum dianggap sebagai ambang pemicu KKN, sehingga praktik *moral hazard* dapat dikurangi; (iii) prosedur dan pemeriksaan impor dilakukan dengan ketat (jalur merah); (iv) penerimaan negara dari pajak impor beras dikembalikan kepada petani dalam bentuk transfer bantuan pembayaran bunga kredit dan atau benih (Tabel).

Paket kebijakan harga di atas perlu pula dilengkapi dengan paket penunjang yaitu: (i) penyediaan kredit usaha tani, (ii) penataan sistem penyediaan input: benih, pupuk dan pestisida, (iii) program perbaikan dan pengembangan infrastruktur (khususnya irigasi). Paket utama dan paket penunjang ini merupakan satu kesatuan dan diumumkan bersamaan dalam rangka meningkatkan akseptabilitasnya.

Usulan paket kebijakan ini adalah konsisten, tidak distortif (efisien) dan sesuai dengan kesepakatan WTO sehingga mestinya dapat diterima masyarakat internasional secara umum. Harga gabah di tingkat petani memang akan lebih rendah dari harga dasar selama ini. Namun harus diingat, dengan paket kebijakan lama harga dasar tidak akan pernah efektif sehingga tidak mencerminkan harga yang diterima petani.

Bahkan, kemungkinan besar harga gabah aktual yang diterima petani dengan pola kebijakan *procurement price* dapat lebih tinggi dari pada dengan kebijakan harga dasar karena selain tarif impor lebih tinggi, pembelian gabah oleh BULOG lebih efektif dalam mencegah penurunan harga gabah. Petani juga memperoleh pendapatan transfer langsung dari hasil penerimaan pajak impor beras. Dengan impor beras sekitar 2 juta ton dan tarif Rp 470 per kg maka penerimaan pajak impor beras akan mencapai sekitar Rp 1 triliun.

Dengan luas tanam sekitar 10 juta hektar, maka jika penerimaan pajak ini disalurkan ke petani padi maka petani akan memperoleh sekitar Rp 100.000 per hektar per tahun. Uang sebesar ini cukup untuk membayar bunga KUT dan pembelian benih berlabel sehingga sungguh berarti bagi petani dan memacu

peningkatan produksi beras nasional. Paket kebijakan rekomendasi ini jauh lebih menguntungkan bagi petani.

Dengan sistem *price procurement* maka pemerintah tidak wajib lagi mempertahankan harga gabah minimum di tingkat petani sehingga akan meningkatkan kredibilitas dan akuntabilitas pemerintah. Peranan Bulog dialihkan dari mempertahankan harga dasar gabah menjadi menjaga stabilitas harga musiman akibat distorsi pasar lokal-temporer oleh tindakan spekulatif pedagang dan atau gejolak alam. Kebijakan ini berdasarkan pada sistem pasar terkendali (*managed market*) sehingga lebih efisien secara ekonomi.

Harga beli gabah oleh Bulog sesuai dengan paritas impornya sehingga peluang terjadinya kerugian sistematis menjadi minimal. Biaya operasi Bulog minimal dan dapat diduga sehingga dapat diprediksi secara *ex-ante*. Dengan begitu, masalah klasik kelangkaan dan keterlambatan biaya operasi pasar Bulog dapat dihindari. Manfaat lainnya bagi pemerintah ialah peningkatan perolehan penerimaan pajak impor beras, yang disarankan dihibahkan kepada petani padi dalam rangka meningkatkan pendapatan petani dan produksi beras nasional serta untuk meningkatkan akseptabilitas politik kebijakan baru tersebut.

Bagi konsumen, kebijakan rekomendasi ini tidak begitu memberatkan karena hanya meningkatkan harga beras Rp 40 per kg atau kurang dari dua persen. Kebijakan ini juga lebih kondusif dalam mendorong kegiatan perdagangan gabah dan beras oleh swasta karena peranan Bulog akan lebih kecil yaitu terbatas pada kebutuhan stabilisasi gejolak pasar jangka pendek saja. Dengan demikian, kita yakin kebijakan rekomendasi ini dapat diterima semua pihak apabila disosialisasikan dengan baik.

---

# Harga Dasar Gabah: Kebijakan Setengah Hati<sup>1)</sup>

Oleh : M. Husein Sawit

---

---

Padi, seperti komoditas pangan lainnya, ditanam serentak mengikuti iklim, khususnya curah hujan. Demikian juga panennya. Maret dan April merupakan puncak panen raya, dapat mencapai 4,2 juta hektar. Periode panen raya berlangsung Februari-Mei setiap tahunnya. Luas panennya tidak kurang dari 55 persen dari luas panen total sekitar 11 juta hektar.

Produksi gabah dalam dua bulan puncak panen raya dapat mencapai sekitar 19 juta ton gabah kering giling (GKG), atau dalam periode musim panen raya produksinya 28 juta ton GKG. Tetapi, harga gabah berbalikan dengan pola panen: menurun tajam di musim panen raya, dan meningkat setelahnya. Harga gabah tinggi terjadi pada bulan-bulan paceklik, November-Januari.

Menyerahkan harga gabah ke mekanisme pasar sama dengan menyerahkan nasib 18 juta rumah tangga (RT), atau 85 juta penduduk, kepada sedikit pembeli atau pasar oligopsoni. Kedudukan petani pasti amat lemah. Bila hal ini terus berlangsung, akan berpengaruh negatif terhadap produksi beras dalam negeri (DN): suplai beras DN menjadi tidak menentu.

Ketidakpastian suplai beras DN akan berpengaruh buruk terhadap ketahanan pangan nasional dan RT. Selama ini diakui bahwa suplai beras DN berpengaruh dominan dalam memperkuat ketahanan pangan. Karena itu, harga dasar gabah (HDG) dapat dipakai sebagai usaha melindungi ketidakpastian tersebut, mengurangi risiko petani, dan memperbaiki kesejahteraan mereka. Itu terkait dengan usaha pengentasan kemiskinan yang dominan di wilayah perdesaan.

Harga dasar (HD) harus merupakan *buyer of last resort price*. HD dapat dipakai untuk menstimulasi persaingan pada pasar domestik, dan membantu menjamin penghasilan petani. Karena permintaan domestik yang *in-elastic* di satu pihak, dan kendala pergudangan dan penyimpanan swasta, serta tingginya biaya untuk menerobos pasar internasional, maka kebijakan HD akan tetap memainkan peran penting dalam mencegah ambruknya harga gabah setiap pergantian musim, sehingga tidak berpengaruh buruk terhadap pendapatan petani.

Sudah seharusnya, pemerintah sekarang bersungguh-sungguh berpihak ke petani padi. Penetapan dan pengamanan HD merupakan salah satu cara untuk mencapai tujuan tersebut. Demikian juga penetapan dan pengamanan bea masuk

---

<sup>1</sup> GATRA, No. 20 : 1 April 2000



menjadi prasyarat. Sehingga, kebijakan lainnya, seperti penggunaan teknologi baru, tidak mandul.

Pemerintah sudah saatnya meninggalkan kebijakan yang prokonsumen umum dengan cara menekan harga beras dan mengaitkannya dengan tingkat inflasi. Inflasi adalah fenomena moneter, harga beras tidaklah signifikan pengaruhnya terhadap inflasi.

Yang perlu diperhatikan adalah konsumen miskin yang rawan pangan. Khusus untuk kelompok terakhir ini, pemerintah telah menganggarkan subsidi pangan di APBN sebesar Rp 2,23 triliun pada tahun 2000, guna mendukung program OPK (operasi pasar khusus) beras. Demikian juga OPSM (operasi pasar swadaya mandiri) beras di lima kota besar di Jawa, seperti yang ditangani oleh LSM, sedapatnya tetap dilanjutkan sampai jumlah orang miskin dapat diminimalkan.

Salah satu tugas Bulog sebagai lembaga publik adalah melindungi HD seperti yang telah ditetapkan pemerintah. Tingkat HDG yang dilindungi harus mengacu kepada Inpres 32/1998, dari terendah Rp 1.400 per kg GKG di wilayah I (Jawa, Bali, NTB, Sulteng, Sulsel, dan Sultra) sampai tertinggi Rp 1.500 per kg GKG di wilayah III (Kalimantan, Maluku, Papua, NTT dan Sulut).

HDG tersebut setara dengan HD beras antara Rp 2.295-Rp 2.455 per kg. Bandingkan dengan harga border (setelah tarif) untuk Februari 2000 sebesar Rp 2.264 per kg (beras kualitas III). Pada waktu HDG tersebut dirancang, inflasi cukup tinggi, dan nilai tukar rupiah masih di atas Rp 10.000 per dollar US.

Dalam situasi pasar terbuka, penetapan HD beras harus mengikuti rumusan bahwa HD tidak boleh lebih rendah dari harga FOB. Tetapi, tidak pula melampaui harga CIF. HD harus bergerak di antaranya. Artinya, petani diajak menikmati harga internasional bila tinggi, atau bersaing secara global, yaitu mengikuti harga border sebagai harga oportunitasnya.

Sesungguhnya, harga border tidaklah tepat dipakai untuk komoditas beras, karena beras merupakan barang kuasi publik. Komoditas ini menghasilkan nilai eksternalitas positif yang signifikan. Namun, dalam mengimplementasikan HDG sesuai dengan Keppres tadi adalah amat sulit manakala rezim perdagangan bebas bea masuk (BM) gigih dipertahankan oleh pemerintahan reformasi. Dampaknya masih berlangsung hingga sekarang.

Pada September 1998, monopoli Bulog dihapus, dan BM beras ditetapkan 0 persen. Impor beras pada tahun itu mencapai 7,1 juta ton, atau seperempat dari jumlah beras yang diperdagangkan di pasar dunia 19 persen di antaranya impor swasta.

Impor beras 1999 tetap tinggi, 5 juta ton 63 persen di antaranya dilakukan swasta. Impor beras swasta melonjak tajam pada Juli-September 1999. Para importir mengantisipasi perubahan pemerintahan, spekulasi penerapan BM, dan

harga beras DN memang 20-30 persen lebih tinggi dibandingkan dengan harga border.

Pada Januari 2000, BM beras ditetapkan Rp 430 per kg. Stok beras impor menumpuk di pasar DN, harga beras DN terus tertekan. Kantong-kantong perdagangan beras DN, khususnya di kota-kota besar seperti Jakarta, Surabaya, Semarang, Medan, Palembang, Ujung Pandang, sebagian besar diisi oleh beras impor.

Beras dari wilayah perdesaan, atau produksi beras DN, tidak dapat mengalir ke kota-kota besar tersebut. Perdagangan beras antarwilayah dan antarpulau lesu. Selama ini, perdagangan antar pulau dan wilayah melibatkan pedagang kecil dan menengah yang begitu banyak. Sekarang kegiatan mereka nyaris terhenti. Implikasinya adalah memperburuk distribusi pendapatan.

Kebijakan terdahulu telah merampas tidak saja pendapatan produsen padi DN, melainkan juga merampok pendapatan sejumlah besar pelaku bisnis beras DN, termasuk penggilingan padi. Keuntungan dialihkan ke importir, yang umumnya pedagang besar.

Dalam situasi kelesuan perdagangan beras DN yang demikian parah, pemerintah meminta Bulog untuk berperan dalam mempertahankan HDG dengan dana komersial. Pemerintah telah menghentikan dana (bersubsidi) pengadaan beras untuk KUD serta untuk Bulog. Selama ini, Bulog mampu menyerap beras 5-10 persen dari total produksi DN, sehingga HDG relatif mudah diamankan.

Pada waktu itu, Bulog menjadi penentu harga beras DN, karena satu-satunya lembaga yang mempunyai infrastruktur pemasaran terkuat, terutama gudang berkapasitas 3,8 juta ton yang tersebar di wilayah-wilayah produsen beras di Tanah Air dan didukung dana yang cukup. Pada saat sekarang, infrastruktur tersebut tidak bisa dioptimalkan, karena kesulitan dana dan risiko usaha beras yang makin tinggi.

Pemerintah hanya menjamin dana komersial buat Bulog, pada tingkat bunga 18 persen per tahun. Pemerintah ingin HDG dipertahankan, namun tidak bersedia menanggung risiko atas kebijakan tersebut. Padahal kerugiannya tidaklah seberapa. Dengan dana sekitar Rp 1 triliun, diperkirakan dapat menahan laju penurunan harga gabah di musim panen raya ini. Kerugiannya pasti ada, namun tidaklah seberapa demi kepentingan publik, khususnya ketahanan pangan nasional dan RT.

Para anggota DPR belum menyuarakan kepentingan publik ini secara nyaring. DPR hanya sibuk dengan urusan subsidi BBM dan listrik yang tetap diperjuangkan sebesar Rp 24 triliun. Padahal, kita tahu, subsidi itu tidak tertuju ke kelompok miskin, melainkan dinikmati oleh orang kaya, dan umumnya masyarakat kota.

LSM pun demikian, diam seribu bahasa. Sejumlah demonstran muda bersedia tidur dan menahan lapar di depan kantor DPR untuk memperjuangkan

subsidi BBM agar tidak dihapus atau dikurangi. Itu perjuangan demi kepentingan masyarakat kota.

Mereka umumnya belum membela kepentingan petani miskin. Padahal, sebagian dari mereka atau ayah/ibu mereka, yang kini berhasil menduduki posisi yang baik di kota, berasal dari petani padi yang berhasil meningkatkan pendapatannya di awal 1970-an sampai pertengahan 1980-an. Pada waktu itu, petani padi mampu menyekolahkan anak-anaknya ke universitas terkemuka. Kini, mereka dan cucu-cucu mereka telah melupakan asal-usul keberhasilannya.

Untuk menyerap kelebihan produksi gabah di musim hujan, diperlukan dana yang fleksibel dengan jumlah yang memadai. Pemerintah seharusnya menetapkan harga buku yang harus dibeli. Apabila harga tersebut tidak mampu ditutupi dalam situasi risiko bisnis yang lesu, maka risiko kerugiannya harus menjadi tanggung jawab pemerintah. Bila tidak, maka kebijakan HDG sekarang ini diperkirakan tidak mampu diimplementasikan.

Keputusan tersebut sudah begitu mendesak. Sisa panen raya hanya dua bulan lagi. Selama panen raya dua bulan terakhir, hasilnya menyedihkan. Harga gabah sekitar 50 persen di bawah HDG yang ditetapkan pemerintah. Pemerintah jangan setengah hati dalam menerapkan kebijakan tersebut. Harus serius mendukungnya.

Pemerintah seharusnya meninggalkan kebijakan *ad hoc* dan jangka pendek. Kebijakan pangan yang sering dipraktekkan selama pemerintahan reformasi itu seharusnya jangan diulang lagi. Jangan pula kebijakan beras hanya ditumpukan pada dua instansi, Departemen Pertanian dan Bulog. Seharusnya terintegrasi dengan berbagai instansi dalam tatanan kebijakan perberasan dan ketahanan pangan.

Sampai sekarang, Kantor Menko Ekuin tampaknya belum punya konsep kebijakan perberasan nasional, apalagi kebijakan pangan. Kita belum paham arah dan tujuannya. Masyarakat luas berharap, kebijakan HDG dapat dilaksanakan. Jangan ada pemikiran: "Kok pemerintah harus repot-repot *ngurusi* beras dan ketahanan pangan".

---

# Kebijakan Beras Yang "Overkill" <sup>1)</sup>

Oleh : Pantjar Simatupang

---

Perhatian besar dan tindakan cepat pemerintah untuk mengatasi gejolak harga beras dapat dipahami dan patut dihargai. Melonjaknya harga beras hingga 30 persen dalam sepekan tatkala pemerintah merencanakan kenaikan harga BBM, serta tarif listrik dan telepon jelas dapat menciptakan spiral inflasi dan krisis pangan, memperburuk krisis ekonomi, yang selanjutnya dapat memicu krisis sosial-politik. Boleh jadi, melonjaknya harga beras inilah yang membuat pemerintah masih menunda waktu kenaikan harga BBM.

Namun, kita pun patut khawatir melihat tanda-tanda kepanikan pemerintah yang cenderung mengadopsi prinsip *policy overkill*, menerapkan kebijakan paling ampuh untuk menurunkan harga beras tanpa peduli beban ongkos operasional dan dampak eksternalitasnya terhadap harga gabah di tingkat petani pada musim panen yang tinggal beberapa bulan lagi. Kebijakan untuk mengatasi gejolak harga beras di tingkat konsumen haruslah senantiasa dirumuskan terpadu dengan pengamanan kebijakan harga dasar gabah yang baru saja ditetapkan dalam Inpres Kebijakan Perberasan (IKP) dan dengan ongkos pelaksanaan seminimal mungkin.

Contoh gamblang ialah Operasi Pasar Murni (OPM). Pada dua hari pertama OPM dilaksanakan dengan menjual beras *produksi petani Indonesia* pada harga Rp 2.900 per kg. Dengan alasan mutu rendah (*bau apek*) dan terlalu mahal sehingga tidak laku, OPM selanjutnya diganti dengan menjual beras *produksi petani Vietnam* pada harga Rp2.500 per kg dengan mutu lebih baik (*broken 15%*). Untuk itu, beras Bulog yang selama ini disegel Bea Cukai karena masalah pembayaran pajak impor dapat disalurkan dengan ketentuan masalah pembayaran pajak dibicarakan kemudian (ditangguhkan?). Pemerintah memberikan subsidi Rp500 per kg untuk menutupi selisih harga jual OPM dan harga buku beras Bulog yang ditetapkan dalam APBN Rp 3.000 per kg.

Ada beberapa hal yang patut disesalkan atau dipertanyakan dalam pelaksanaan OPM tersebut. *Pertama*, penjualan beras "berbau apek" namun dijual mahal dengan label "BERAS PETANI INDONESIA" jelas tidak adil bagi petani Indonesia. Barangkali tidak disadari, OPM memberi kesan bahwa produksi beras petani Indonesia "*sudah jelek harganya mahal pula*" sehingga tidak bersaing. *Kedua*, kenapa OPM harus digantikan dengan "BERAS PETANI VIETNAM" yang notabene masih bermasalah? Apakah Bulog tidak memiliki stok beras produksi

---

<sup>1</sup> Kompas, 14 Januari 2002

petani Indonesia berkualitas baik (setara dengan beras Vietnam) atau beras impor lain yang tidak bermasalah?

*Ketiga*, kenapa harga jual diturunkan menjadi Rp2.500 per kg kalau memang mutunya lebih baik?

Pemerintah tidak menjelaskan apa dasar penetapan harga OPM Rp2.500 per kg yang menurut hemat saya terlalu rendah sehingga justru dapat membuat OPM tidak efektif dan efisien (mahal) serta tidak konsisten pula dengan harga dasar gabah (Rp1.519 per kg GKG). Pada saat ini harga beras di pasar bebas adalah Rp3.300 per kg yang berarti Rp400 per kg lebih tinggi dari harga OPM. Disparitas harga yang demikian tinggi jelas sangat merangsang untuk melakukan tindakan KKN. Pedagang memborong beras murah OPM, jika perlu berkolusi dengan aparat Bulog, namun tetap menjualnya dengan harga tinggi. Barangkali inilah salah satu alasan kenapa OPM tidak efektif.

Pada harga 172 per dollar AS per ton (harga pembelian beras Vietnam) dan kurs Rp10.400 per dollar AS harga normal (paritas) beras impor adalah sekitar Rp2.900. Itu berarti, harga beras OPM sekitar Rp400 per kg lebih murah dari harga normalnya. Dengan perbandingan harga demikian dapat dipastikan impor beras oleh pedagang swasta tidak akan menguntungkan. Bulog menjadi satu-satunya importir beras berkat dukungan subsidi dari pemerintah. Konstruksi OPM saat ini dapat menjadikan Bulog secara *defacto* kembali memonopoli impor beras. Dengan harga jual yang sangat rendah dan tersisihnya importir swasta, maka Bulog akan menjadi pemasok tunggal beras. Volume OPM akan membengkak dan beban subsidi yang harus ditanggung pemerintah akan sangat besar pula. Dapat dipastikan OPM tidak akan dapat bertahan lama.

*Keempat*, dengan tingkat harga Rp2.500 per kg beras, harga paritas gabah di tingkat petani adalah sekitar Rp1.350 per kg GKG atau sekitar Rp169 per kg lebih rendah dari harga dasar gabah (HDG) yang ditetapkan pemerintah. Ini berarti harga jual beras OPM tidak konsisten dengan kebijakan HDG. Jika pemerintah tetap berusaha menstabilkan harga beras pada Rp2.500 per kg, maka kebijakan HDG tidak akan efektif. Kebijakan stabilisasi harga beras di tingkat konsumen akan merugikan petani. Hal ini jelas sangat tidak adil. Konsumen menikmati subsidi yang sangat besar, sementara petani menderita kerugian.

*Kelima*, demi keadilan bagi petani dan kredibilitas politik, pemerintah pada musim panen mendatang terpaksa harus melakukan operasi pembelian gabah petani sesuai HDG. Hal ini jelas akan semakin memperbesar beban subsidi yang harus ditanggung pemerintah. Dapat dipastikan kebijakan ini tidak akan *sustainable*. Kebijakan kedua yang nampaknya dibuat terburu-buru ialah penghapusan PPN impor beras yang berlaku surut sejak 1 Januari 2002. Di satu sisi, penghapusan PPN secara mundur merupakan pemberian "hadiah tahun baru" kepada importir beras, sementara efeknya terhadap penurunan harga beras kemungkinan besar tidak ada karena berasnya memang sudah terjual. Kedepan,

kebijakan inipun sudah mubajir (*redundant*) karena jika harga OPM Bulog tetap Rp2.500 per kg, tidak akan ada lagi impor beras oleh perusahaan swasta. Sementara itu, harga buku beras Bulog telah dipatok Rp3.000 per kg tanpa ada kaitannya dengan PPN. Penghapusan PPN impor beras hanya akan menambah keuntungan Bulog. Di sisi lain, penghapusan PPN impor beras juga akan semakin mempersulit upaya mengefektifkan HDG.

Barangkali yang paling mengkhawatirkan ialah adanya wacana dikalangan sebagian pejabat pemerintah untuk menghapus pajak impor beras. Jika ini terjadi maka hilanglah satu-satunya payung proteksi yang masih tersisa bagi petani Indonesia saat ini. Kiranya patut dicatat, kebijakan impor beras yang ada saat ini dapat terwujud berkat "perjuangan yang berat" karena membutuhkan persetujuan dari lembaga internasional. Sekali kebijakan ini dihapus maka akan sulit diterapkan kembali.

Wacana lain yang juga tergolong *policy overkill* ialah keinginan untuk mengisolasi pasar beras domestik dengan mengembalikan hak monopoli impor Bulog seperti pada era Orde Lama. Kebijakan ini memang sangat efektif untuk mengendalikan harga beras di tingkat konsumen dan harga gabah di tingkat petani. Namun sejarah menunjukkan kebijakan ini sangat tidak efisien dan sarat dengan praktek KKN. Kebijakan ini harus dihindari.

Disadari, masalah perberasan nasional sudah demikian kompleks, sehingga harus diatasi dengan kebijakan komprehensif jangka panjang. Namun dalam kondisi saat ini, agenda yang paling mendesak ialah bagaimana menstabilkan harga beras pada tingkat yang wajar dengan tetap memperhatikan konsistensinya dengan upaya mengamankan HDG pada musim panen mendatang. Berikut ini disarankan jalan keluar jangka pendek yang dapat ditempuh pemerintah.

*Pertama*, Bulog mengumumkan untuk merealisasikan sisa kontrak impor beras dari Vietnam yang masih mencapai 300.000 ton. Secara psikologis tindakan ini diharapkan akan dapat meredam tindakan spekulasi yang mencoba menumpuk stok. Dari segi harga, realisasi kontrak ini juga dipandang menguntungkan Bulog, mengingat kecenderungan peningkatan harga beras di pasar internasional. Sudah barang tentu, Bulog harus membayar pajak impor sesuai ketentuan Rp430 per kg karena dengan harga buku Rp3.000 per kg mestinya Bulog sudah memperoleh laba normal. Tugas utama Bulog adalah menjaga stabilitas harga beras dan gabah, bukan meraih laba sebesar-besarnya.

*Kedua*, rasionalisasi OPM. Target stabilisasi harga beras yang wajar adalah yang sesuai dengan paritas impor yaitu Rp2.900 per kg. Di satu sisi, harga beras setinggi itu juga konsisten dengan kebijakan HDG. Jika harga beras Rp2.900 per kg, harga gabah di tingkat petani diperkirakan akan mencapai sekitar Rp1.600 per kg GKG atau di atas HDG yang ditetapkan pemerintah.

Operasi pelaksanaan OPM juga perlu ditinjau ulang. Sebagaimana diketahui, gejolak harga beras yang terjadi saat ini terutama dan pada awalnya terjadi di

Jakarta dan kota-kota besar lainnya. Oleh karena itu, salah satu langkah yang dapat ditempuh Bulog ialah melakukan kerjasama dengan perusahaan-perusahaan swalayan. Perusahaan swalayan diminta menjual beras Bulog sesuai harga OPM dengan imbalan yang dapat dirundingkan bersama. Hal yang sama dapat juga dilakukan dengan pedagang lainnya. Pada intinya OPM akan lebih efektif jika ada jaminan bahwa beras OPM tersebut tidak justru dimanfaatkan untuk spekulasi. Harga jual akhir (eceran) OPM tersebut harus dapat dijamin sesuai dengan target stabilisasi harga. Patut pula dihimbau agar semua pejabat pemerintah tidak memanfaatkan kemelut pasar beras untuk mendahulukan kepentingan lembaga, kelompok atau pribadinya.

<http://serverlib/psekpl>



---

# Harga Dasar Gabah dan Sindroma "Price Overhang" <sup>1)</sup>

Oleh : Pantjar Simatupang

---

Kalaupun pada musim paceklik di awal bulan Januari saja harga gabah petani sudah jauh di bawah harga dasar gabah (HDG), hampir pasti pada musim panen raya di bulan Februari – Mei ini HDG tidak akan dapat diefektifkan.

Berbeda dengan pandangan sebagian pengamat dan pejabat, berikut ini diuraikan bahwa masalah pokoknya bukanlah kelambanan dan ketidak-mampuan BULOG melakukan pembelian gabah petani akibat keterlambatan atau ketidak-cukupan dana yang sudah dijamin tersedia Rp 6,6 trilyun. Pembelian gabah petani secara besar-besaran sesuai HDG akan sia-sia belaka dan malah akan menumbuh-suburkan eksekusi *moral hazard*.

Inti masalahnya ialah HDG telah terperangkap *price overhang* yaitu suatu fenomena miskonstruksi paket kebijakan dengan lima ciri pokok. *Pertama*, instrumen HDG mubazir *redundant* atau tidak berfungsi karena tidak didukung dengan kebijakan insulasi pasar melalui pembatasan kuantitas impor. Dengan pembebasan impor beras oleh perusahaan swasta maka pasar gabah terintegrasi dengan pasar dunia yang berarti harga gabah keseimbangan pasar ditentukan oleh paritas impornya dan tidak dapat dipengaruhi langsung oleh fluktuasi produksi gabah domestik maupun oleh operasi pembelian Bulog. Harga gabah paritas impor ialah harga beras dunia (dikonversi dalam rupiah) plus tarif, ongkos pemasaran dan biaya pengolahan sehingga dalam produk yang setara dengan gabah produksi petani. Ini berarti harga gabah keseimbangan pasar tidak dipengaruhi oleh HDG. Dengan demikian fungsi instrumental HDG untuk mendukung dan menstabilkan (*price support and price stabilization*) harga gabah petani sesungguhnya telah sirna sejak pemerintah membebaskan impor beras tahun 1998.

*Kedua*, HDG ditetapkan terlalu tinggi sehingga perlu ditunjang dengan tarif impor beras yang terlalu tinggi untuk tidak merangsang eksekusi *moral hazard* dapat disetujui IMF/World Bank dan sesuai dengan kesepakatan WTO. Dengan harga beras dunia sekitar 150 dollar US per ton dan kurs Rp 9.500/dollar US maka HDG Rp 1.500 per kg GKG perlu ditunjang dengan tarif impor beras Rp 1.040 per kg atau 65 persen. Tarif sebesar itu memang masih boleh menurut kesepakatan WTO, tetapi tidak sesuai dengan kesepakatan dengan IMF/World Bank. Lebih dari itu, tarif yang demikian tinggi pasti akan menumbuhsuburkan penyelundupan dan

---

<sup>1</sup> Kompas, 19 Februari 2001

manipulasi dokumen impor beras. Kesimpulan ini didasarkan pada bukti empiris dalam dua tahun terakhir bahwa dengan tarif Rp 430 per kg atau sekitar 30 persen praktik "moral hazard" tersebut telah marak, apalagi jika tarif impor dua kali lipat lebih tinggi.

*Ketiga*, tarif impor ditetapkan terlalu rendah sehingga HDG jauh di atas harga paritas impornya yang merupakan harga keseimbangan pasar. Dengan tarif impor beras Rp 430 per kg harga beras dunia 150 dollar AS per ton dan kurs Rp 9.500 per dollar AS maka harga paritas impor gabah hanya Rp 1.150 per GKG atau Rp 840 per kg Gabah Kering Panen (GKP) sementara HDG Rp 1.500 per kg GKG. Ini berarti harga gabah yang wajar sesuai dengan kondisi pasar dan kebijakan per-dagangan saat ini ialah sekitar Rp 1.150 per kg GKG atau Rp 840 per kg GKP. Laporan media masa bahwa harga gabah di tingkat petani hanya berkisar Rp 700 – Rp 900 per kg GKP adalah hal yang sudah semestinya.

*Keempat*, paket kebijakan diamankan dengan membeli gabah petani sesuai harga dasar sehingga menciptakan dualisme pasar gabah di pedesaan: pasar ciptaan pemerintah yang harganya ditentukan oleh permintaan yaitu pembelian gabah oleh Bulog sesuai HDG (Rp 1.500 per kg GKG), dan pasar bebas yang harganya ditentukan penawaran yaitu ekspor beras dunia sesuai harga paritas impor (Rp. 1.150 per kg GKG). HDG hanya efektif jika volume pembelian gabah oleh Bulog demikian besarnya sehingga dualisme pasar gabah terhapus dengan harga keseimbangan Rp 1.500 per kg GKG sesuai HDG. Itu berarti BULOG harus membeli seluruh surplus jual gabah petani atau *bailout* dan HDG yang ditetapkan pemerintah Indonesia menjadi HDG di seluruh dunia. Tindakan demikian jelas *absurd*, sangat mahal dan secara teknis mustahil terlaksana berkelanjutan.

*Kelima*, paket kebijakan menciptakan berbagai disparitas harga yang cukup besar dan permanen, baik antar segmen pasar gabah/beras di dalam negeri maupun antar pasar beras dalam negeri dan luar negeri, sehingga merangsang tindakan opportunistik baik yang bersifat legal-rasional maupun bersifat *moral hazard* yang membuat kebijakan tersebut semakin sulit diefektifkan. Fenomena inilah yang disebut sebagai sindroma *price overhang*. Dengan demikian, pembelian gabah petani oleh BULOG bersifat *self-defeating*: semakin gencar pembelian gabah petani dilakukan semakin tidak mungkin HDG diefektifkan dan semakin marak praktik *moral hazard* yang ditimbulkannya.

*Pertama*, disparitas harga beras domestik dengan harga beras dunia yang tercipta akibat pengenaan tarif dan hambatan impor lainnya. Pengalaman dua tahun ini menunjukkan bahwa dengan tarif impor Rp 430 per kg atau sekitar 30 persen sudah cukup untuk merangsang praktek penyelundupan atau manipulasi dokumen impor beras (beras *Spanyol* atau separoh nyolong). Praktik ini akan mempersulit upaya mengefektifkan HDG karena dua hal. Di satu sisi, beras impor tanpa bea (penyelundupan) dan dengan bea kecil (beras Spanyol) merupakan pasokan beras murah sehingga akan menekan harga gabah di bawah paritas impor resmi (dengan tarif impor penuh). Di sisi lain, pembelian gabah petani dalam

rangka mengefektifkan HDG akan meningkatkan permintaan beras domestik, beras murah khususnya, sehingga mengakomodir praktik penyelundupan dan manipulasi dokumen impor.

*Kedua*, disparitas HDG dengan harga beras impor di pedesaan yang tercipta akibat HDG ditetapkan terlalu tinggi dibandingkan dengan tarif impor beras. Disparitas harga ini dapat merangsang petani menjual seluruh gabah hasil produksinya kepada Bulog sesuai HDG dan membeli beras dari pasar bebas untuk memenuhi kebutuhan keluarga dengan harga yang lebih murah. Dengan HDG Rp 1.500 per kg GKG sementara harga paritas impornya hanya Rp 1.150 per kg GKG maka melalui praktek jual gabah – beli beras petani akan meraih selisih harga Rp 350 per kg GKG. Jika petani menghasilkan 2,5 ton GKG dari lahan sawah 0,5 hektar maka keuntungan dari selisih harga akan mencapai Rp 875.000 atau kira-kira sama dengan laba bersih usahatani yang diperoleh dengan kerja keras selama empat bulan. Uang sebesar itu sungguh menggiurkan bagi petani.

Apabila sejumlah besar petani menjual seluruh atau sebagian besar gabah yang dihasilkannya maka BULOG akan kewalahan menampungnya. Dana sebesar Rp 6,6 triliun hanya cukup membeli 4 juta ton GKG atau hanya sekitar 7,5 persen dari total produksi gabah nasional. Kalau konsisten membeli gabah petani sesuai HDG maka pada bulan Maret nanti Bulog sudah kehabisan dana operasi seperti yang terjadi pada bulan Mei 2000 lalu. Ini berarti HDG hanya dapat dinikmati sejumlah kecil petani yang kebetulan duluan panen saja.

*Ketiga*, disparitas HDG (Rp 1.500 per kg GKG) dan harga gabah di pasar bebas (Rp 1.150 per kg GKG) sehingga menciptakan dualisme pasar gabah/beras di pedesaan. Akibatnya ialah petani dan pedagang berlomba dengan cara apapun untuk mendapatkan kesempatan pertama menjual gabah/beras kepada Bulog dengan harga yang jauh lebih tinggi. Jika perlu, petani dan pedagang akan berkolusi dengan petugas Dolog dengan sistem bagi hasil selisih harga. Petani atau pedagang rela menerima harga jual di bawah HDG, untuk sebagian diberikan kepada petugas Dolog, asalkan masih tetap lebih tinggi dari harga di pasar bebas. Dengan begitu, HDG hanya berlaku di atas "kuitansi" saja. HDG tidak hanya dinikmati petani, tetapi juga oleh pedagang dan oknum DOLOG sehingga tidak sesuai dengan tujuan kebijakan pemerintah.

Perpaduan antara dualisme pasar gabah, kecenderungan petani melakukan jual gabah beli beras dan tidak adanya pembatasan impor beras membuat HDG tidak mungkin diefektifkan. HDG hanya efektif apabila dualisme pasar dapat dihilangkan melalui pembelian seluruh gabah yang dijual petani, atau jika impor beras Indonesia demikian besarnya sehingga harga dunia meningkat setara dengan HDG. Hal yang pertama praktis tidak mungkin karena membutuhkan dana operasi pembelian gabah yang sangat besar. Walaupun dana operasi pembelian gabah tersedia tidak terbatas, Bulog pasti tidak memiliki gudang yang cukup untuk menampung gabah petani lebih-lebih karena saluran pelepasan stok sangat terbatas. Hal kedua jelas sangat absurd, kenapa pemerintah harus mensubsidi

petani beras seluruh dunia sementara penduduk Indonesia masih banyak menderita kemiskinan?

*Keempat*, disparitas harga beli beras Bulog dengan harga beras impor di tingkat pedagang. Sebagai gambaran, harga beli beras Bulog adalah Rp 2.470 per kg sementara harga beras impor hanya Rp 2.000 per kg sehingga terdapat selisih harga Rp 470 per kg yang cukup menggiurkan bagi para oportunis. Melalui kolusi dengan pejabat berwenang dengan kesepakatan "bagi hasil keuntungan", pedagang (juga importir) melakukan "oplosan", mencampur beras impor dan beras produksi dalam negeri, lalu menjualnya ke Bulog dengan harga Rp 2.470 per kg sesuai ketentuan resmi. Pedagang/importir untung, pejabat berwenang dalam pembelian beras pun senang pula. Praktek "oplosan" ini menurunkan kemampuan Bulog untuk mengamankan HDG, merugikan petani dan hanya menguntungkan pedagang (importir) dan oknum Bulog. Semakin gencar upaya Bulog mengamankan HDG, semakin marak pula praktek oplosan beras.

*Kelima*, disparitas ekspektasi HDG dengan harga gabah aktual. Petani dan pedagang yakin bahwa kebijakan HDG tetap ada dan HDG tidak mungkin turun. Apabila harga jual gabah di pasar bebas jauh lebih rendah dari HDG sementara Bulog sudah menghentikan operasi pembelian sesuai HDG maka petani dan pedagang kaya menyimpan gabahnya dengan harapan dapat dijual sesuai HDG pada musim mendatang. Dengan praktek semacam ini maka sejumlah besar gabah/beras yang dibeli BULOG musim ini merupakan hasil produksi musim lalu sehingga HDG semakin sukar diefektifkan. Apabila pada musim ini BULOG gagal mengefektifkan HDG maka upaya mengefektifkan HDG pada musim mendatang akan semakin sulit lagi. Artinya, kegagalan mengefektifkan HDG cenderung berkelanjutan.

Sebagai gambaran, pada MT 2000 harga jual gabah hanya sekitar Rp 950 per kg GKG sedangkan HDG Rp 1.400 per kg GKG. Petani dan pedagang gabah akan berusaha menyimpan gabah dengan harapan akan memperoleh laba setidaknya Rp 450 per kg (sekitar 12,5% per bulan) apabila kelak dapat dijual sesuai HDG pada MT 2000/2001. Dengan demikian, begitu BULOG mulai melakukan pembelian gabah sesuai HDG pada musim ini maka para petani dan pedagang kaya akan melepas stok dari musim lalu. Akibatnya ialah beban BULOG untuk mengefektifkan HDG pada musim ini semakin sulit.

*Keenam*, disparitas harga pembelian dan harga penjualan BULOG yang terlalu besar sehingga upaya pengamanan HDG menimbulkan kerugian besar. Pada saat ini harga pembelian beras Bulog adalah Rp 2.470 per kg sedangkan biaya penanganan Rp 335 per kg (*Kompas* 31 Januari 2001) sehingga biaya pokok pengadaan beras Rp 2.805 per kg. Di sisi lain, harga jual beras di pasar bebas hanya Rp 2.000 per kg yang berarti operasi pengamanan HDG akan menimbulkan kerugian Rp 805 per kg beras. Kalau volume pembelian beras domestik 2,5 juta ton maka jumlah kerugian akan mencapai sekitar 2 trilyun. Jumlah sebesar ini sekitar tiga kali nilai anggaran pembangunan Deptan. Apakah

tidak lebih baik dana sebesar itu digunakan membangun infrastruktur pendukung usahatani padi seperti pembangunan irigasi dan sistem inovasi daripada dihabiskan mengamankan HDG yang praktis hanya dinikmati segelintir petani dan menumbuhkan eksekusi *moral hazard*?

Pembatasan kuantitas impor (misalnya dengan kuota, monopoli) atau pengenaan tarif impor hingga bersifat prohibitif (sekitar 65 persen) merupakan syarat mutlak agar HDG dapat diefektifkan. Kedua opsi ini nampaknya tidak mungkin dilaksanakan baik karena hambatan institusional (persetujuan dengan IMF/World Bank) dan operasional (pencegahan praktek moral hazard) maupun karena alasan efisiensi ekonomi. Oleh karena itu keputusan membebaskan impor beras pada tahun 1998 dan menaikkan HDG pada tahun 2001 merupakan blunder profesional yang dilakukan para teknokrat yang patut disesalkan.

Apabila kuantitas impor tidak dapat dibatasi maka pengamanan HDG melalui pembelian gabah petani sesuai harga dasar akan sia-sia belaka dan dapat menumbuhkan eksekusi *"moral hazard"* sehingga sebaiknya tidak dilakukan karena hanya membuang uang rakyat saja. Tindakan yang lebih rasional saat ini ialah mengubah sasaran kebijakan dari mengefektifkan HDG yang mustahil dicapai, menjadi meningkatkan dan menstabilkan harga gabah yang aktual diterima petani. Acuan sederhana yang dapat dipakai ialah mengupayakan harga gabah sama dengan harga pupuk urea yang merupakan *batas psikologis* yang umum digunakan petani. Itu berarti sasaran kebijakan ialah stabilisasi harga gabah di tingkat petani pada kisaran Rp 1.150 – Rp 1.250 per kg GKG sesuai dengan harga pupuk urea sehingga masih cukup merangsang bagi petani. Di sisi lain, kisaran harga ini tidak berbeda nyata dengan paritas impornya sehingga eksekusi *moral hazard* dapat dikurangi pula.

Ke depan, paket kebijakan harga gabah harus dikonstruksi ulang. Apabila tidak mau mengambil risiko melaksanakan pembatasan kuantitas impor atau meningkatkan tarif sesuai dengan kebutuhan pengamanan kebijakan, tidak ada pilihan lain HDG harus diturunkan sehingga konsisten dengan tarif impor beras. Kalau inipun tidak disukai, karena alasan politis misalnya, alternatif terakhir ialah membekukan kebijakan HDG. Secara resmi HDG masih ada, namun secara *de facto* tidak efektif dan tidak ada upaya mengefektifkannya. Pembelian gabah petani direorientasikan dari mengamankan atau mengefektifkan HDG menjadi menstabilkan harga gabah yang diterima petani pada sekitar paritas impornya.

Disarankan pula agar kebijakan harga gabah diintegrasikan dengan kebijakan harga pupuk seperti pada masa lalu. Acuan yang dapat dipilih ialah mengupayakan agar harga gabah sama dengan harga pupuk Urea yang merupakan "patokan psikologis" petani pada umumnya. Keputusan untuk memisahkan kebijakan harga gabah dan harga pupuk juga merupakan kesalahan profesional para teknokrat perancang kebijakan yang perlu ditinjau ulang.

---

# *Menyidik Akar Penyebab Kemelut Pasar Beras <sup>1)</sup>*

*Oleh : Pantjar Simatupang*

---

**M**elonjaknya harga beras hingga 30 persen pada pekan pertama Januari 2002 merupakan fenomena abnormal, terlalu tinggi dan cepat untuk diterangkan sebagai refleksi dari dinamika mekanisme pasar bersaing sehat dalam tatanan perdagangan terbuka. Walau sukar dibuktikan, banyak pihak menduga fenomena abnormal tersebut merupakan ulah para pelaku pasar dominan, baik sendiri-sendiri maupun berkolusi terselubung, mengeksploitasi pasar untuk meraih laba sesaat (spekulasi) dan atau mengarahkan kebijakan pemerintah guna memburu rente dan menjaga eksistensi peluang usahanya (ekonomi-politik).

Berdasarkan teori ekonomi positif, pada kondisi permintaan normal (pasca puncak siklus permintaan pada hari-hari besar) maka melonjaknya harga beras adalah murni akibat tekanan penawaran. Lonjakan harga yang demikian tinggi dapat terjadi jika pasokan anjlok tiba-tiba. Akan tetapi, pada awal Januari 2002 sama sekali tidak ada berita tentang bencana gagal panen luar biasa. Memang, bulan Januari merupakan periode puncak paceklik pada siklus musiman panen gabah tahunan, namun efeknya terhadap pasokan beras berlangsung secara bertahap dan dapat diantisipasi karena merupakan pola berulang sehingga tidak akan sekonyong-konyong menimbulkan kelangkaan pasok. Lebih dari itu, impor beras antara September-Desember 2001 mencapai 656.032 ton, sementara stok Bulog cukup hingga Maret 2002, yang berarti pasokan beras domestik sesungguhnya melimpah.

Lonjakan harga beras juga tidak dapat dijelaskan sebagai dampak dari rencana pemerintah menaikkan harga BBM. Alasannya, peningkatan harga beras terjadi sebelum harga BBM dinaikkan pemerintah, dan dampak langsung peningkatan harga BBM terhadap harga beras relatif kecil karena terutama terjadi melalui peningkatan sewa traktor dalam kegiatan usahatani padi dan ongkos angkutan dalam kegiatan pemasaran yang sumbangan keduanya dalam harga akhir beras relatif kecil. Bukti paling kuat mengenai hal ini ialah ketika pemerintah menaikkan harga BBM sekitar 50-100 persen pada bulan April 2001, harga beras ternyata tidak meningkat (malah menurun).

---

<sup>1</sup> Kompas, 20 Januari 2002

Argumen yang paling kuat untuk menolak dampak pakeklik dan rencana kenaikan harga BBM sebagai akar penyebab melonjaknya harga beras ialah teori arbitrase pasar internasional. Dalam rejim perdagangan terbuka, harga beras di pasar domestik setara dengan harga beras di pasar internasional (*the law of one price*). Oleh karena Indonesia defisit beras, lebih-lebih pada musim pakeklik, maka harga beras di pasar domestik terutama ditentukan oleh harga beras di pasar internasional dan nilai rupiah. Dampak fundamental pasar domestik, seperti musim panen dan harga BBM, kecil dan bersifat jangka pendek.

Memang sejak akhir tahun 2001 harga beras dunia cenderung meningkat tapi dengan laju yang sangat kecil. Pada bulan Desember 2001 harga beras dunia hanya meningkat satu persen saja. Pada awal Januari 2002 nilai rupiah berfluktuasi pada kisaran sempit (Rp 10.365 – Rp 10.425 per dollar AS). Pada awal Januari 2002 harga beras patahan 15 persen FOB Bangkok adalah 174 dolar AS per ton. Dengan kurs Rp 10.400 per DOLLAR AS, harga eceran bersaing beras impor di Jakarta adalah sekitar Rp 2.900 per kg. Artinya, harga eceran beras medium yang wajar adalah Rp 2.900 per kg. Peningkatan harga beras medium hingga Rp 3.600 per kg tergolong abnormal, sekitar 25 persen lebih tinggi dari harga wajarnya.

Dapat disimpulkan, melonjaknya harga beras tidak dapat dijelaskan dengan perubahan fundamental pasar bersaing sehat. Harga beras memang wajar meningkat karena harga internasionalnya meningkat, namun tidak semestinya mendadak melonjak hingga 30 persen dalam sepekan. Patut diduga, ada kekuatan dominan yang sengaja dan mampu mengeksploitasi pasar beras untuk kepentingannya.

Fenomena abnormal melonjaknya harga beras lebih logis dijelaskan dengan teori spekulasi dan teori ekonomi-politik. Teori spekulasi menjelaskan bahwa melonjaknya harga beras adalah akibat ulah pedagang dominan yang secara sendiri-sendiri atau berkolusi terselubung memanfaatkan momentum trend peningkatan harga beras dunia dan rencana kenaikan harga BBM untuk mengeksploitasi pasar dengan menahan pasokan beras (menimbun stok) sehingga harga melonjak abnormal dan pedagang pun meraih laba abnormal.

Kalau melonjaknya harga beras akibat ulah spekulasi pedagang maka strategi yang paling tepat untuk mengatasinya ialah Operasi Pasar Murni (OPM) besar-besaran pada harga jual wajar sesuai tara pasar internasional paling tinggi Rp 2.900 per kg dan Operasi Pasar Khusus bagi warga miskin (OPK-Raskin). OPM difokuskan di Jakarta yang menjadi pemimpin pasar dan titik sentrum lonjakan harga beras. Mestinya tindakan spekulasi yang terpusat di satu pasar (Jakarta) akan dapat segera dipatahkan karena tidak akan mampu menghadapi Bulog. Melihat alotnya penurunan harga beras walaupun Bulog telah melakukan OPM dan OPK-Raskin secara besar-besaran dengan harga sangat rendah maka patut diduga, melonjaknya harga beras tidak semata-mata akibat tindakan spekulasi untuk meraih laba jangka pendek.

Kalau ada, motif politik murni bertujuan menciptakan instabilitas sosial-politik dan "image" kegagalan pemerintah dengan menciptakan eskalasi peningkatan harga secara berantai diawali dengan harga beras, BBM, listrik, telpon dan sebagainya. Skenario politik murni ini pun sulit diterima karena tidak ada tanda-tanda peningkatan harga beras diikuti dengan gerakan massa dan penciptaan opini politik yang merupakan komponen komplemen kunci guna meraih tujuan politik.

Barangkali penjelasan yang lebih logis ialah motif memburu rente kebijakan. Berdasarkan logika ekonomi-politik, fenomena abnormal melonjaknya harga beras adalah rekayasa untuk mempengaruhi kebijakan perberasan pemerintah. Tentu, sangatlah sulit untuk membuktikan kebenaran skenario ini. Boleh jadi, "pertunjukan", berupa respon kebijakan pemerintah yang menjadi sasaran dalang kemelut pasar beras, belum selesai sehingga terlalu dini untuk dapat diurai tuntas. Lagi pula, dalangnya mungkin banyak, tersebar dan dengan kepentingan yang berbeda-beda namun saling membonceng sehingga sukar diidentifikasi.

Fakta dan urutan kejadian berikut dapat dipakai sebagai dasar analisis. *Pertama*, pada Juli-September 2001, pemerintah memunculkan wacana kebijakan membatasi impor beras pada musim panen raya. *Kedua*, pada bulan Agustus 2001 Presiden Megawati menandatangani kontrak pembelian beras Vietnam sebanyak 500.000 ton patahan 15 persen dengan harga 172 dollar AS per ton. (Harga beras Thailand patahan 5 persen, mutu lebih baik, pada periode Juli-September 2001 adalah 170,2 dollar AS per ton). *Ketiga*, hingga Januari 2002 realisasi kesepakatan tersebut baru mencapai 200.000 ton dan masih tertahan di gudang Bulog karena masalah pembayaran tarif impor (Kompas, 10/1/02). *Keempat*, impor beras oleh swasta melonjak hingga mencapai 627.142 ton selama Agustus-September 2001 (lebih dari dua kali lipat pada periode sama tahun 2000). *Kelima*, ekspor beras Vietnam terjual habis (*oversold*) sehingga harganya melonjak dan selanjutnya memicu lonjakan harga beras dunia. *Keenam*, penetapan Inpres Kebijakan Perberasan (IKP) yang sedianya (biasanya) diumumkan pada bulan Oktober 2001 ditunda hingga Januari 2002.

*Ketujuh*, melonjaknya harga beras menjadi berita utama media massa bersamaan waktunya dengan pengumuman IKP (7/1/02) dan awal kenaikan harga beras bersamaan dengan awal berlakunya IKP tersebut (1/1/02). *Kedelapan*, para Menteri terkait segera (8/1/02) berkoordinasi dan menugaskan Bulog melakukan OPM dengan menjual beras produksi petani Indonesia pada harga Rp 2.900 per kg. *Kesembilan*, OPM dengan beras produksi petani Indonesia dinyatakan gagal (karena bermutu rendah dan harganya tinggi sehingga tidak disukai konsumen), oleh karenanya harus digantikan dengan beras produksi petani Vietnam yang kualitasnya lebih baik (patahan 15 persen) dan harganya diturunkan menjadi Rp 2.500 per kg.

*Kesepuluh*, untuk keperluan OPM, Bea Cukai membuka segel gudang Bulog tempat penyimpanan beras impor Vietnam dengan ketentuan kewajiban Bulog untuk membayar pajak impor dibicarakan kemudian. *Kesebelas*, pemerintah mem-



berikan subsidi Rp500 per kg untuk menutupi selisih antara harga buku beras Bulog yang ditetapkan dalam APBN Rp3.000 per kg dengan harga jual OPM Rp 2.500 per kg. *Keduabelas*, Bulog meningkatkan penyaluran OPK-Raskin dua kali lipat menjadi 200.000 ton per bulan. *Ketigabelas*, PPN impor beras, jagung dan kedelai dihapus berlaku surut sejak 1 Januari 2002. *Keempatbelas*, muncul wacana agar pajak impor beras dihapus. *Kelimabelas*, dikembangkan opini bahwa pedagang swasta hanya mengejar laba (jika perlu dengan mengacaukan pasar) dan pasar terbuka sangat berbahaya sehingga tataniaga beras sebaiknya dikembalikan seperti sebelum Desember 1998 (monopoli oleh Bulog). *Keenambelas*, belum teridentifikasi atau masih akan muncul?

Dari fakta dan urutan kejadian di atas, dapat ditarik benang merah bahwa akar penyebab kemelut pasar beras ialah perpaduan dari tindakan antisipasi pedagang terhadap rencana kebijakan pembatasan impor beras pada awal musim panen Februari 2002 dan keputusan untuk memborong beras Vietnam. Swasta dan Bulog melakukan impor beras besar-besaran (diperkirakan mencapai 800.000 ton selama periode Agustus-Desember 2001) sebelum pemerintah melarang atau meningkatkan tarif impor melalui IKP. Ironisnya, hal itu dilakukan dengan memborong beras Vietnam walaupun mahal, tidak dari berbagai sumber dengan harga bersaing, sehingga harga beras Vietnam melonjak tajam yang selanjutnya memicu lonjakan harga beras dunia. Tidak hanya konsumen Indonesia, konsumen Vietnam dan VNCO (semacam Bulog-nya Vietnam) juga mengalami kerugian akibat melonjaknya harga beras (diperkirakan VNCO rugi sekitar 20-35 dollar AS per ton untuk memenuhi kontrak eksportnya). Kontrak jual-beli 500.000 ton beras antara pemerintah Indonesia dan Vietnam merupakan *blunder* kebijakan yang merugikan rakyat kedua negara.

Dengan argumen untuk menekan harga pokok impor dan memperbesar pasokan guna meredam lonjakan harga beras, lebih-lebih saat pemerintah akan menaikkan harga BBM, importir menggiring pemerintah untuk mengubah pemeriksaan pabean impor beras dari jalur merah ke jalur hijau serta menegaskan kebijakan penghapusan PPN impor beras. Importir memperoleh laba luar biasa besarnya, tidak hanya dari lonjakan harga jual tetapi juga dari pembebasan PPN dan kemungkinan praktek manipulasi dokumen, lebih-lebih dengan volume impor yang sangat besar. Selain itu, pemerintah pun batal menetapkan kebijakan pembatasan impor di musim panen raya yang akan dimulai pada Februari 2002 sehingga importir berhasil menjaga kelangsungan bisnisnya. Boleh jadi, munculnya wacana untuk menghapus tarif impor beras juga merupakan hasil lobi para importir beras.

Kemelut pasar beras jelas memberikan keuntungan besar bagi Bulog. Kalau benar volume impor beras asal Vietnam mencapai 200.000 ton, maka dari penundaan pembayaran tarif impor beras saja Bulog telah meraih Rp 86 milyar. OPM dan OPK-Raskin merupakan kesempatan untuk memperbesar omset dan laba. Dalam tagihan harga buku beras Bulog kepada pemerintah Rp 3.000 per kg

mestinya sudah terdapat laba yang cukup besar mengingat biaya impor beras tanpa tarif hanya sekitar Rp 2.100 per kg. Semakin besar volume OPM dan OPK-Raskin, semakin besar pula laba yang dapat diraup Bulog. Lebih dari itu, momentum kemelut pasar beras merupakan kesempatan baik bagi Bulog untuk membuktikan kepada publik legitimasi eksistensinya dan betapa berbahayanya liberalisasi impor beras (pentingnya mengembalikan hak monopoli Bulog).

Selama dalam koridor hukum, mempengaruhi dan memanfaatkan kebijakan pemerintah dengan persuasi lobi atau tekanan politik untuk meraup rente merupakan hak dan lazim dilakukan pengusaha dan kelompok kepentingan dalam negara demokrasi. Di sisi lain, memberikan informasi dan pertimbangan kepada pemerintah dan masyarakat luas tentang latar belakang, akar penyebab dan implikasi dari suatu permasalahan serta usulan opsi yang tepat untuk mengatasinya adalah tugas seorang analis. Tugas pemerintah ialah menetapkan kebijakan dengan cerdas, cermat dan adil untuk sebesar-besarnya kepentingan orang banyak. Media massa dan lembaga swadaya masyarakat melakukan pengawasan. Dengan begitu, kebijakan perberasan, dan kebijakan politik secara umum, dapat dibuat dalam tatanan pasar kebijakan publik (*political market place*) yang sehat. *Political market place* untuk kebijakan publik merupakan salah satu institusi esensial *good governance* yang masih perlu kita benahi.

<http://serverlib/psekp>

---

# Tinjau Kembali HDG 2001<sup>1)</sup>

Oleh M. Husein Sawit

---

A papun dasar pertimbangan para pengambil keputusan, pemerintah telah mengeluarkan Inpres 8/2000. isinya Harga Dasar Gabah 2001 sebesar Rp 1.500 atau setara dengan Rp 2.470 per kg beras mulai bulan Januari 2001.

Apakah penetapan tersebut terlalu tinggi atau terlalu rendah bergantung perkembangan harga beras di pasar internasional. "Harga beras tahun ini masih tertekan", demikian perkiraan Dr. M. Husein Sawit, seorang pengamat masalah pangan. Husein memberikan argumentasi bahwa produksi beras di sebagian besar negara Asia cukup baik karena didukung oleh musim hujan yang bersahabat. Walau terjadi bencana banjir di sungai Metkhong, kerusakannya tidak parah, diperkirakan produksi hanya turun 2,5 persen. Oleh karena itu, diperkirakan harga akan tetap tertekan terutama pada bulan April dan Nopember karena panen raya di Vietnam.

Husein memperkirakan harga beras tahun 2001 ini berkisar antara 160-175 dollar AS per ton. Apabila nilai tukar Rp 8.500 maka harga dasar sebesar 66-82 persen lebih tinggi dari harga FOB. Selisih harga ini lebih tinggi dari tahun 2000, sehingga tetap akan sulit diimplementasikan. Tahun lalu saja selisihnya lebih rendah tidak mampu dilaksanakan, apalagi bila lebih tinggi lagi seperti tahun ini", kata Husein memperkirakan.

Dengan harga dasar ini, sebenarnya pemerintah perlu menetapkan Bea Masuk (BM) antara Rp 940 per kg sampai Rp 1.070 per kg. Tetapi kemungkinan ini kecil, karena suatu angka yang amat tinggi dan akan memberi insentif buat penyelundupan atau manipulasi dokumen yang bakal ramai.

**Bagaimana peranan KUD?** KUD tidak akan bergairah menyerap gabah. Menurut Husein Sawit, karena tidak ada perbedaan harga pembelian Bulog seperti yang berlaku selama ini. Perubahan penyediaan kredit untuk KUD dari *channelling* menjadi *executing* diperkirakan akan membawa kehati-hatian bank. Karena kredit tersebut berisiko tinggi, apalagi harga beras tetap tertekan sepanjang tahun, demikian juga harga gabah. Diperkirakan juga pihak pedagang swasta tidak akan bergairah membeli gabah, karena risiko perdagangan tetap tinggi.

**Bagaimana peranan Bulog?** Bulog menjadi pembeli tunggal, dan ini tidak masuk akal, kata Husein, karena Bulog pasti tidak akan mampu menampung

---

<sup>1</sup> Sinar Tani 17-23 Januari 2001

semua aktivitas perdagangan gabah/beras. "Walaupun Bulog disediakan dana yang cukup", tegas Husein Sawit. Karena saat ini dengan stok akhir tahun mencapai sekitar 1 juta ton, mana mungkin mampu menyerap lebih besar dari 2 juta ton". Suatu tugas yang tidak masuk akal, tambah Husein.

Menurut Husein, Bulog seharusnya dirancang sebagai salah satu firm dalam industri/perdagangan beras/gabah, dengan kapasitas gudang dan SDM yang dikuasai dapat menjadi *market leader*, bukan menggantikan firms yang telah ada dalam industri.

**Lalu bagaimana?** Secara tegas, Husein Sawit menyarankan sebaiknya kebijakan populis ditinjau ulang, karena biaya ekonominya amat mahal. "Harga dasar yang realistis adalah Rp 924 per kg GKP atau Rp 1.260 per kg GKG", demikian angka yang disodorkan. Karena dengan harga sebesar ini, sebenarnya petani masih cukup menutupi produksi, tidak terlalu berbeda jauh dengan harga internasional, insentif penyelundupan dan KKN tidak semarak.

Husein mengingatkan bahwa HDG bukan satu-satunya cara untuk meningkatkan pendapatan petani. Tetapi justru yang paling berperan adalah perubahan teknologi yang mampu meningkatkan produktivitas, perbaikan efisiensi usahatani serta efisiensi penanganan pasca panen termasuk di dalamnya penggilingan padi dan alat pengering.

---

# Restorasi Paket Kebijakan Harga Dasar Gabah <sup>1)</sup>

Oleh : Pantjar Simatupang

---

---

Setelah sekian lama mengiming-imingkannya, pemerintah akhirnya menetapkan kenaikan harga dasar pembelian gabah pemerintah di gudang Bulog dari Rp 1.519 per kg gabah kering giling (GKG) atau Rp 2.470 per kg beras menjadi Rp 1.725 per kg GKG atau Rp 2.790 per kg beras per 1 Januari 2003 melalui Inpres No.9/2002. Sayangnya, Inpres No.9/2002 tersebut tidak disertai dengan paket instrumen penyangga yang mutlak perlu guna menjamin efektifitas kebijakan tersebut dalam mengangkat harga gabah di tingkat petani.

Barangkali tidak semua menyadari bahwa sejak dua tahun terakhir konstruksi kebijakan harga dasar gabah telah diubah secara halus namun mendasar. *Pertama*, istilah harga dasar gabah (HDG) diubah menjadi harga dasar pembelian gabah pemerintah (HDPG). Sungguh halus dan cerdas karena perubahan ini sukar disadari oleh orang awam. Namun sesungguhnya perubahan HDG menjadi HDPG sangatlah mendasar. Dengan kebijakan HDPG, pemerintah tidak lagi memiliki kewajiban dan tanggung jawab formal atau juridis untuk menjamin harga gabah minimum. Pemerintah hanya berjanji akan membeli gabah pada tingkat harga tertentu, bukan menjamin harga gabah minimum di tingkat petani sebagaimana lazimnya pada konsep kebijakan HDG.

*Kedua*, HDPG berlaku di gudang Bulog bukan di tingkat petani seperti lazimnya pada kebijakan HDG. Dengan kebijakan HDPG pemerintah tidak wajib membeli gabah dari petani. Bulog yang menjadi lembaga pemerintah pelaksana pembelian gabah hanya pasif menunggu di gudangnya, tidak perlu harus repot-repot membeli gabah langsung dari petani. Dengan demikian HDPG yang ditetapkan Rp 1.725 per kg GKG bukanlah harga dasar gabah yang diterima petani, melainkan harga dasar gabah yang diterima pedagang rekanan Bulog.

Secara formal juridis, kebijakan HDG di tingkat petani sesungguhnya sudah tiada. Argumen inilah yang digunakan oleh sebagian pihak pada awal tahun 2002 lalu dalam mensosialisasikan bahwa Bulog tidak lagi bertanggung jawab untuk mempertahankan HDG. Bulog hanya membeli gabah untuk memenuhi kebutuhannya pada harga sesuai HDPG. Bahwa harga gabah anjlok di bawah HDPG adalah masalah lain yang di luar tanggung jawab formal Bulog. Secara

---

<sup>1</sup> Suara Pembaruan, 28 Januari 2003

formal juridis argumen ini benar, namun secara moral dan misi keberadaan lembaga argumen tersebut sangat keliru.

## **Tanggung Jawab**

Di satu sisi, perubahan konsep kebijakan dari HDG ke HDPG dapat diterima sebagai tindakan logis untuk menghindari kewajiban hukum menjamin harga gabah minimum bagi semua petani yang memang amat sukar diwujudkan. Namun sungguh disesalkan, perubahan tersebut malah dijadikan alasan untuk melepaskan tanggung jawab formal menyangga HDG di tingkat petani. Perubahan ketentuan tempat berlakunya harga dasar dari di tingkat petani menjadi di gudang Bulog juga dapat dipandang sebagai bagian dari upaya pelepasan tanggung jawab dan tidak sesuai dengan tujuan hakiki kebijakan yakni menjamin atau sungguh-sungguh mengupayakan suatu harga gabah minimum di tingkat petani.

Para perumus kebijakan mestinya menyadari bahwa kebijakan HDPG hanya dapat diefektifkan secara berkelanjutan dan dengan beban anggaran minimal jika ditopang dengan instrumen tarif impor beras yang sepadan dan atau tataniaga beras. Lantas, kenapa HDPG dinaikkan tanpa bersamaan dengan penyesuaian tarif impor beras?

Adalah benar bahwa Instruksi Presiden hanya memuat arahan kebijakan (diktum keempat dan keenam Inpres No.9/2002) sementara penetapan dan pelaksanaan instrumen kebijakan operasional merupakan tugas dan wewenang Menteri terkait. Isunya bukanlah masalah pembagian tugas dan wewenang melainkan praktik konstruksi paket kebijakan yang benar. Misalnya, Inpres No.9/2002 diterbitkan dan diberlakukan bersamaan dengan Keputusan Menteri terkait, khususnya Keputusan Menteri Keuangan tentang penyesuaian tarif impor dan atau Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan tentang tataniaga beras, yang merupakan syarat keharusan agar kebijakan HDPG dapat diefektifkan. Patut diduga, para Menteri terkait belum seluruhnya sepakat mengenai kebijakan HDGP yang baru saja dirumuskan pemerintah.

Dengan konstruksi seperti saat ini kebijakan HDGP mustahil dapat diefektifkan. Pada saat ini, tarif impor beras adalah Rp 430 per kg, sementara harga beras patokan 25 persen di pasar internasional (rata-rata harga beras ekspor Thai dan Vietnam) adalah Rp 175 dollar AS per ton. Setelah memperhitungkan ongkos transportasi, asuransi dan pajak maka harga ekuivalen beras impor adalah Rp 2.461 per kg atau setara Rp 1.500 per kg GKG. Harga ekuivalen beras impor praktis sama dengan HDPG yang berlaku pada tahun 2002 lalu. Artinya, tarif impor yang saat ini Rp 430 per kg beras hanya memadai untuk menopang HDPG yang berlaku pada tahun 2002 sebesar Rp 1.519 per kg GKG.

## **Tarif Impor**

Media massa memberitakan bahwa pemerintah berencana menaikkan tarif impor beras menjadi Rp 510 per kg. Apakah tarif impor sebesar ini memadai

menopang HDPG yang baru sebesar Rp 1.725 per kg GKG atau Rp 2.790 per kg beras? Hasil perhitungan penulis menunjukkan bahwa jika tarif impor beras Rp 510 per kg maka harga ekivalen beras impor adalah Rp 1.575 per kg GKG atau Rp 2.553 per kg beras. Artinya tarif impor beras sebesar Rp 510 per kg tidak akan memadai untuk menopang HDPG yang diberlakukan per Januari 2002.

Berdasarkan hasil perhitungan penulis, tarif impor beras yang diperlukan untuk menopang HDPG yang baru saja diberlakukan pemerintah ialah minimal sebesar Rp 716 per kg. Dengan demikian, jika pemerintah hanya menetapkan tarif impor beras sebesar Rp 510 per kg maka dapat dipastikan kebijakan HDPG yang baru saja diumumkan pemerintah mustahil dapat diefektifkan. Jika pemerintah memang berniat kukuh mengefektifkan kebijakan HDPG, tarif impor beras haruslah ditetapkan minimal Rp 720 per kg atau 42 persen dari harga di pelabuhan.

Saya yakin para teknokrat perumus kebijakan HDPG memahami logika dan teknik perhitungan sederhana di atas. Secara berempati saya mencoba mereka-reka kenapa mereka seolah irasional tidak segera menyesuaikan tarif impor beras sepadan dengan kebutuhan penyanggaan HDPG.

*Pertama*, peningkatan tarif impor beras akan meningkatkan harga beras di tingkat konsumen sehingga akan meningkatkan jumlah penduduk miskin dan laju inflasi. Dengan cerdas perumus kebijakan HDPG memasukkan diktum keempat Inpres No.9/2002 "Menetapkan kebijakan impor beras dalam rangka memberikan perlindungan kepada petani dan konsumen". Kebijakan impor beras tidak mungkin memberikan perlindungan kepada petani sekaligus bagi konsumen. Ada *trade-off* antara kepentingan petani dan konsumen dan pemerintah harus menetapkan putusan "bijaksana", tidak lantas memilih tidak membuat keputusan sama sekali.

Adalah benar menaikkan harga beras dapat meningkatkan jumlah penduduk miskin dan pasti meningkatkan inflasi. Masalahnya ialah apakah beban pengentasan kemiskinan dan pengendalian inflasi mesti dipikul oleh petani yang juga sebagian besar keluarga miskin? Lagi pula, HDPG sudah dua tahun tidak dinaikkan pemerintah sementara ongkos produksi usahatani padi dan harga kebutuhan pokok keluarga petani terus meningkat. Kiranya cukup adil kalau pemerintah kukuh mengefektifkan HDPG yang hanya meningkat 14 persen dalam dua tahun, jauh lebih rendah dari tingkat inflasi yang mencapai sekitar 23 persen.

*Kedua*, pemerintah menghadapi tekanan lembaga dan negara multi-nasional dominan untuk tidak menaikkan harga beras. Dengan kedok berdampak buruk terhadap kemiskinan, Bank Dunia, misalnya, menetapkan "konstruksi" kebijakan perberasan sebagai salah satu syarat agar Indonesia dapat memperoleh kredit *high case*. Patut diduga, rencana pemerintah untuk menaikkan tarif impor beras hanya Rp 510 per kg merupakan bagian dari upaya untuk mematuhi keinginan Bank Dunia tersebut. Tarif impor Rp 510 per kg setara dengan 30 persen angka kesepakatan mantan Presiden Abdurrahman Wahid dan Presiden Bank Dunia. Ini jelas memalukan dan tidak adil. Memalukan karena Indonesia telah

kehilangan kehormatan dan kedaulatannya menetapkan kebijakannya. Tidak adil karena semua negara produsen beras utama di dunia ini memberikan perlindungan atau subsidi kepada petaninya.

*Ketiga*, tarif impor beras sebesar Rp 720 per kg atau 42 persen dari harga di pelabuhan dianggap terlalu tinggi sehingga dikhawatirkan merangsang praktek *moral hazard* yang pada akhirnya tetap akan membuat HDPG tidak dapat diefektifkan. Argumen ini ada benarnya dan sudah terbukti terjadi pada masa lalu. Banyak pihak berpendapat bahwa ambang atas tarif untuk menghindari maraknya praktek *moral hazard* ialah 30 persen. Dengan argumen ini, rencana pemerintah untuk mengenakan tarif impor beras sebesar Rp 510 per kg kiranya dapat dimaklumi.

Masalahnya ialah HDPG sebesar Rp 1.725 per kg GKG telah ditetapkan sebagai kebijakan pemerintah sehingga bagaimanapun harus sungguh-sungguh diefektifkan. Untuk itu disarankan agar pemerintah, selain menetapkan tarif impor beras Rp 510 per kg juga menerapkan pengaturan impor. Impor beras hanya diberikan kepada importir terbatas dengan sistem lisensi dan dengan pengaturan volume dan waktu pelaksanaan impor. Pengaturan impor demikian dapat berfungsi sebagai instrumen pengendali dan pembatasan volume impor beras yang pada akhirnya dapat pula menopang harga gabah yang diterima petani.

Format paket kebijakan impor beras yang diusulkan di atas antara lain telah diterapkan di Filipina. Kebijakan tersebut pada dasarnya merupakan salah satu varian tarif kuota yang termasuk kategori tidak melanggar ketentuan WTO dan telah diterapkan di banyak negara untuk berbagai komoditas pertanian. Dengan demikian, paket kebijakan tersebut mestinya dapat diterima oleh lembaga-lembaga internasional maupun negara lain.



---

# *Inpres Harga Beras Minim Dukungan <sup>1)</sup>*

*Oleh : M. Husein Sawit*

---

Pemerintah akhirnya menerbitkan Inpres baru (No.9/2002) tentang Penetapan Kebijakan Perberasan, sebagai penyempurnaan Inpres No.9/2001. Inpres itu berlaku sejak 1 Januari 2003. Kebijakan tersebut amat terlambat karena musim tanam padi (MT) 2002/03 telah lama berlangsung.

Keterlambatan kebijakan itu memberikan kesan tersendiri terhadap pemerintah sekarang. Tampaknya *political will* untuk pembangunan sektor pertanian umumnya, sub-sektor pangan khususnya belum banyak berubah, tetap lamban dan sering dadakan.

Padahal dalam pidato di KTT Pangan, Roma Italia (Juni 2002), pemerintah telah ikut menandatangani deklarasi tentang perlunya *political will* dan aksi yang sungguh-sungguh untuk memobilisasi dan mengefektifkan penggunaan sumber daya sehingga terbuka akses pangan terutama buat orang miskin dan kelompok *vulnerable*. Beras masih dianggap sebagai salah satu komoditas yang paling tepat untuk itu.

## **Lebih Konprehensif**

Inpres beras harus dipandang sebagai sebuah kerangka kerja untuk mempercepat tercapainya tujuan di atas. Oleh karena itu, Inpres No. 9/2001 penting untuk dievaluasi dan dinilai kekuatan dan kelemahannya, serta harapan terhadap Inpres baru.

Isi Inpres No. 9/2001 lebih konprehensif dibandingkan dengan Inpres tentang perberasan yang pernah dikeluarkan di Era Orba yang hanya terbatas pada kebijakan harga dasar gabah dan pupuk kimia.

Disebut konprehensif, karena materinya mencakup berbagai aspek yang tertuang dalam 5 diktum. (i) peningkatan produktivitas petani dan produksi beras nasional, (ii) pengembangan diversifikasi usahatani untuk meningkatkan pendapatan petani; (iii) penetapan harga dasar pembelian pemerintah, dan (iv) penetapan kebijakan impor yang melindungi petani dan konsumen dalam negeri, dan (v) pemberian jaminan penyediaan beras buat kelompok masyarakat miskin yang rawan pangan. Tujuan dari kebijakan perberasan nasional itu adalah untuk meningkatkan produktivitas, efisiensi sub-sektor perberasan, dalam waktu yang

---

<sup>1</sup> Bisnis Indonesia tgl 29-30 Januari 2003

sama mampu meningkatkan pendapatan serta insentif yang layak buat petani padi, dan mampu mendorong berkembangnya ekonomi perdesaan.

Menurut data ARAM III BPS, terungkap bahwa produksi padi (GKG) tumbuh 2,27 persen tahun 2002. 55 persen sumber pertumbuhan tersebut berasal dari areal panen, sisanya berasal dari pertumbuhan produktivitas.

Pertumbuhan luas tanam/panen masih menjadi sebuah pertanyaan, mengingat awal tahun ini negara kita pernah dilanda banjir serius dan tanaman padi banyak yang rusak.

Deptan (Februari 2002) melaporkan bahwa luas sawah yang terkena banjir MT 2001/02 mencapai 205.000 ha dan puso sebesar 45.000 ha, sehingga telah terjadi kehilangan produksi sebesar 323.000 ton setara beras (lihat tabel).

Terlepas dari persoalan itu, hal yang penting lainnya adalah produksi beras DN (dalam negeri) bukan gabah, karena manusia tidak mengkonsumsi gabah. Suplai beras yang berasal dari produksi DN banyak ditentukan rendemen GKG ke beras, kehilangan hasil baik padi maupun beras.

### **Rendemen Turun**

Rendemen GKG ke beras sebesar 63,2 persen diperoleh dari hasil penelitian 1995. Besaran angka ini diragukan, terlalu tinggi mengingat telah terjadi perubahan dalam berusaha tani setelah subsidi dikurangi, kredit usahatani sulit diperoleh, demikian juga penggilingan padi belum banyak berubah ke arah yang lebih modern, malahan sebagian besar bertambah tua.

Balai Penelitian Tanaman Padi Litbang Deptan, melakukan penelitian pada 1998 di wilayah Pantura Jabar, dilaporkan angka rendemen gabah turun menjadi 62 persen. Kalau angka ini dipakai, maka kita telah kehilangan sekitar 0,5 juta ton beras setiap 1 persen penurunan rendemen.

Dilaporkan juga bahwa kehilangan hasil pasca panen padi, mulai dari panen, perontokan, pengangkutan, pengeringan dan penggilingan padi mencapai angka 20-21 persen. BBKP Deptan memproyeksikan kehilangan padi 2002 sebesar 2,9 juta ton GKG dan kehilangan beras sebesar 382.000 ton. Angka kehilangan hasil padi/beras semakin besar dari tahun ke tahun.

### **Pengaruh terigu**

Diktum tentang diversifikasi paling tidak jelas tujuan dan tolok ukurnya. Yang terpenting seharusnya diversifikasi pangan, agar terhindar dari ketergantungan yang terlalu tinggi terhadap beras. Indonesia kaya dengan sumber pangan non-beras seperti ubi kayu, ubi rambat, jagung dan sagu.

Namun komoditas itu dianggap inferior manakala pendapatan masyarakat meningkat. Salah satu cara untuk mengatasinya adalah memperbaiki teknologi

pengolahan serta menumbuh kembangkan industri pangan modern, sehingga dapat makanan yang berkualitas dan disukai oleh masyarakat luas.

Produksi, Impor Beras dan Pembelian Gabah: 2002

Keterangan	Ton atau %
1. Produksi DN dan Permintaan Total:	
Total GKG (000 Ton)	51.604
Total Beras (000 Ton)	32.614
Suplai Beras untuk Konsumsi Langsung/Tidak Langsung (000 ton)	29.352
Permintaan Total Beras (000 Ton)	33.073
2. Impor Beras	
Volume Impor (000 Ton) sampai bln Oktober 2002	3.100
Ketergantungan Impor (%)	9,6
Impor terhadap Perdagangan Dunia (%)	11,6
3. Pertumbuhan Produksi dan Produktivitas	
Pertumbuhan Produksi GKG (%)	2,27
Sumber Pertumbuhan dari Luas Areal Panen (%)	45

Sumber Data: BPS, Bulog, Deptan, dan The Rice Report

Ironisnya, yang dikembangkan adalah industri makanan yang berasal dari tepung terigu. Tarif bea masuk terigu dibebaskan (0 persen) mulai Maret 2002 sesuai dengan Kepmen Deperindag, hal ini *counter productive* dengan kebijakan perberasan nasional.

Padahal di sejumlah negara Asia yang bukan produsen gandum, tetap menerapkan bea masuk untuk terigu/gandum, contohnya Thailand (40 persen) dan Srilanka (25 persen). Makanan yang berasal dari tepung terigu menjadi lebih terjangkau, dan pangan non-beras semakin dijauhi konsumen.

Kebijakan memurahkan terigu, sama artinya membunuh insentif petani pangan non-beras serta mempersulit menumbuhkan industri pangan yang berasal dari sumberdaya DN. Pada tahun 2000 Indonesia diperkirakan telah memproduksi 8,2 milyar bungkus mi instan per tahun, telah menjadikan Indonesia sebagai negara produsen mie instan terbesar no.2 di dunia setelah Cina.

Berbagai kebijakan pemerintah telah mendorong perkembangan itu, juga mendorong berkembangnya monopoli swasta. Sekitar 90 persen mi instan dikuasai oleh Indofood SM, juga telah mendorong berkembangnya *food loose industry*. Padahal kita punya pengalaman pahit (krisis ekonomi) karena pembangunan industri sejenis itu.

Kebijakan lainnya seperti meningkatkan bea masuk gula menjadi Rp 700 per kg, jauh lebih tinggi dari beras, juga *counter productive* dengan kebijakan per-berasan nasional. pemerintah masih menginginkan agar tanaman tebu ditanam di sawah irigasi di Jawa, padahal komoditas ini tidak punya keunggulan komparatif apabila dibandingkan dengan padi, sehingga telah mengurangi areal tanaman padi.

Bea masuk dipakai sebagai instrumen untuk "memaksakan" agar tanaman tebu tetap unggul di sawah irigasi, seperti kebijakan TRI (tebu rakyat intensifikasi) semasa Orde Baru.

Penetapan Harga Dasar Pembelian Pemerintah (HDPP) cukup jelas ukurannya karena dalam diktum itu disebutkan secara kuantitatif tolok ukurnya, sehingga mudah sekali dimonitor keberhasilan atau kegagalannya.

Kejatuhan harga di bawah HDPP rata-rata hanya 7 persen tahun 2002 dibandingkan dengan tahun 2001 mencapai 31 persen. Pengadaan gabah Bulog tahun sebelumnya hanya 10 persen, kini telah mencapai 84 persen dari total pengadaan 2,1 juta ton setara beras, diyakini sebagai salah satu penyebab keberhasilan tersebut. Akibat perubahan pola pengadaan ini, telah menumbuhkembangkan teknologi *dryers*, dan perbaikan penggilingan padi.

Pemerintah nampaknya amat antusias untuk memonitor perkembangan harga beras karena paling banyak disoroti masyarakat. Seharusnya, antusiasme juga diberikan dalam proporsi yang sama untuk diktum lainnya.

Diktum selanjutnya adalah impor beras. Seperti diketahui Indonesia adalah salah satu negara net importer beras di dunia. Ketergantungan terhadap impor semakin besar, manakala secara berkelanjutan produksi dalam negeri tidak mampu ditingkatkan melebihi laju konsumsi.

Deptan memproyeksikan impor beras 2002 mencapai 2,5 juta ton. Tetapi menurut The Rice Report realisasi impor yang sampai Oktober 2002 mencapai 3,1 juta ton, akan menembus angka 3,5 juta ton sampai dengan Desember 2002.

Kalau angka tadi benar terjadi, maka rasio ketergantungan impor telah mencapai 10-12 persen dari total beras yang diperdagangkan di pasar dunia. Indonesia kembali menjadi negara importir beras terbesar di dunia.

Kebijakan tarif belum berhasil dan efektif dalam mengelola impor beras, banyak terjadi penyelundupan dan KKN di lembaga pelaksana. Seharusnya, pemerintah tidak bergantung pada instrumen tarif yang tidak efektif, tetapi mencari opsi lain yang lebih mungkin dilaksanakan.

Hasil penelitian EMSI (Netherland) dan CAPS (Indonesia) menawarkan kebijakan tarif-quota (TQ) seperti banyak dilakukan negara-negara berkembang lain seperti Filipina. Negeri tetangga itu, di samping menggunakan TQ, juga komitmen presidennya besar sekali dalam hal pemberantasan penyelundupan beras.

Misalnya, kepada pelapor penyelundupan beras, pemerintah memberikan hadiah 20 persen dari hasil tangkapannya sebagai balas jasa, sehingga masyarakat luas mengawasi praktek buruk atau impor ilegal, tidak cukup bersandar terhadap aparat bea dan cukai dan polisi laut.

Kebijakan impor ini juga tidak jelas tolak ukurnya. Apakah meningkatnya angka ketergantungan impor atau merosotnya angka swasembada sebagai kemunduran atau kemajuan?

### Program Raskin

Terakhir adalah diktum tentang beras untuk orang miskin (Raskin) sebagai salah satu program proteksi sosial. Walau peran pasar memang penting, namun tidak akan pernah adil terhadap kelompok miskin atau rawan pangan.

Penelitian selama ini menunjukkan bahwa akses secara ekonomi terhadap pangan menjadi pembatas utama dalam mengakses pangan di pasar, bukan ketersediaannya.

Pada tahun 2002, Pemerintah telah menyediakan APBN Rp 4,2 trilyun untuk program ini, atau sekitar 2,3 juta ton beras diperuntukkan buat 9,8 juta rumah tangga miskin yang rawan pangan.

Persentase Harga Gabah Di Bawah Harga Pembelian Pemerintah (Kuartal III 2002)		
Bulan	Tingkat	
	Penggilingan	petani
Oktober	4,07%	11,13%
Nopember	5,59%	8,29%
Desember	5,51%	8,82%

Target dan manajemen program itu terutama dari titik distribusi ke rumah tangga tampaknya tetap masih lemah yang perlu diperbaiki. Program ini telah dimanfaatkan oleh sejumlah pemerintah daerah untuk kepentingan politiknya, sehingga lebih diutamakan dibagi rata daripada diberikan kepada rumah tangga yang berhak. Akibatnya adalah rumah tangga rawan pangan hanya menerima 5-7 per kg per KK, sehingga dampaknya menjadi kurang berarti terhadap perbaikan gizi makro mereka. Padahal dirancang sebanyak 20 kg per KK, guna memenuhi 40-60 persen dari total kebutuhan beras bulanan keluarga miskin yang rawan pangan.

Demikian juga, salah sasaran itu merupakan kebocoran yang menyebabkan angka pengguna fiskal lebih kecil dari yang ditaksir 1,9. Padahal kalau tepat sasarnya, maka setiap Rp 1 trilyun pengeluaran pemerintah untuk Raskin, akan meningkatkan permintaan efektif keluarga miskin terutama terhadap barang-barang di pedesaan, sehingga akan meningkatkan GDP hampir Rp 2 trilyun.

Khusus tentang target, telah dirancang sebuah metodologi VAM (*vulnerable analysis and mapping*) untuk menentukan desa-desa, di mana terkonsentrasi atau tingginya tingkat vulnerabilitasnya di pulau Jawa, sehingga wilayah yang tinggi risiko *food insecurity* mendapat prioritas tinggi.

Namun, sejumlah provinsi menolaknya dengan alasan berkurangnya desa-desa yang selama ini menerima program, sehingga akan menimbulkan konflik antar desa. Padahal penelitian menunjukkan bahwa konflik yang sering terjadi adalah antar masyarakat di dalam desa, karena ketidakadilan dalam pembagiannya, ada rumah tangga yang berhak tetapi tidak menerimanya. Sebaliknya yang tidak berhak namun menerima Raskin.

### **Target Tak Jelas**

Masih banyak yang belum jelas target yang ingin dicapai dari Inpres beras, serta belum kuat dukungan dari berbagai sektor untuk mencapai tujuan tersebut. Walau dalam Inpres itu diinstruksikan sembilan menteri, empat kepala Badan/LPND serta seluruh gubernur Bupati serta Walikota, namun belum jelas komitmen dan output yang diharapkan dari mereka.

Seharusnya Inpres itu dapat dipakai sebagai dasar dalam menyusun program pembangunan sub-sektor beras dalam kerangka memperkuat ketahanan pangan di wilayah masing-masing

Inpres baru sebaiknya dilengkapi dan didukung oleh mekanisme pemantauan dan evaluasi, serta dibuat tolok ukur keberhasilan/kegagalan masing-masing diktum, dan harus jelas tugas *leading* institusinya. Tampaknya Kantor Menko Perekonomian belum antusias untuk mengemban tugas lintas sektoral itu. Selama ini perannya sebatas pada rapat, pengumpulan laporan dan informasi dari masing-masing sektor, itupun tidak dilaksanakan secara teratur dan terjadwal.

Seharusnya peran yang dimainkan oleh Kantor Perekonomian adalah menganalisa kebijakan dan program yang dilaksanakan oleh masing-masing sektoral dan wilayah, apakah sinergi atau tidak satu terhadap yang lain dalam mencapai tujuan Inpres?

Kalau kebijakan lintas sektoral masih tetap berjalan sendiri-sendiri, masing-masing menteri dan pimpinan wilayah sibuk sendiri-sendiri, tidak saling memahami atau mengabaikan Inpres itu, maka akan sulit mencapai tujuan Inpres, lalu untuk apa Inpres itu dibuat. Sudah saatnya di sejumlah wilayah mengatasi pesatnya konversi lahan irigasi dan jangan dipakai sebagai alat untuk meningkatkan APBD.

Demikian juga perluasan dan perbaikan irigasi yang dilaksanakan oleh Depkimpraswil, harus bersinergi dengan wilayah pengembangan padi atau wilayah yang *yield gap* tinggi. Siapa yang harus bertanggungjawab untuk mendorong dan memfasilitasi pembangunan penggilingan padi modern, Deptan, Deperindag atau Bulog?

---

# Menggugat Kebijakan Perberasan <sup>1)</sup>

Oleh : M. Husein Sawit

---

**B**anyak pihak menggugat kebijakan beras (*rice policy*) sekarang ini, apakah masih tetap mengacu pada kebijakan stabilisasi harga seperti yang dianut selama Orde Baru, atau tetap akan dijadikan *wage goods* untuk meningkatkan daya saing sektor industri atau manufaktur?

Begitu pula, apakah beras tetap dipakai sebagai tameng inflasi dan stabilisasi ekonomi makro? Yang jelas, kebijakan perberasan nasional kita saat ini lebih banyak ditentukan oleh lembaga moneter internasional (IMF).

Pencabutan monopoli impor beras dan pembebasan bea masuk (BM) merupakan resep pengambil keputusan personel lembaga tersebut. Mereka tidak meletakkan kebijakan beras dalam kerangka lebih luas, tetapi terbatas sekitar harga *border* dan privatisasi.

Mungkin kesulitan utama pemerintah adalah singkatnya waktu (terburu-buru) sehingga cenderung menerima konsep IMF begitu saja. Pemerintah cuma mengubah sedikit saja *draft* dalam bahasa Inggris yang telah disusun lebih awal di Washington DC itu.

Berbeda sekali dengan keputusan-keputusan yang diambil dalam kerangka kerja sama regional dan global seperti WTO. Keputusan dalam kerja sama terakhir lebih banyak didasari atas kesepakatan bersama yang didahului oleh proses negosiasi yang relatif lama dan pembicaraannya amat intensif. Negara-negara anggota ikut serta dalam proses pengambilan keputusan, jauh berbeda dengan cara IMF.

## Ketahanan Pangan

Mestinya, dengan gejolak harga gabah/beras saat ini, kita tidak boleh lagi memakai harga *border* sebagai harga patokan biaya oportunitas untuk beras. Beras dan petani padi telah menghasilkan nilai eksternalitas positif yang signifikan, sehingga kita perlu menghargakannya dengan harga bayangan (*shadow price*). Harga terakhir ini lebih mampu menggambarkan biaya oportunitas sosialnya.

Komoditi beras berperan penting dalam ketahanan pangan nasional, baik dilihat dari sisi partisipasi konsumsi maupun sumbangan energi dan protein, serta berpengaruh positif terhadap lingkungan hidup, urbanisasi dan usaha pengentasan

---

<sup>1</sup> Komoditas Nomor 19, Tahun II 5-9 April 2000

kemiskinan. Selain itu, kestabilan dan ketersediaan beras dalam negeri akan berpengaruh besar terhadap ketahanan nasional suatu negara.

Di pihak lain, pasar beras di luar negeri masih tetap tipis berkisar sekitar 23 – 25 juta ton. Bahkan diperkirakan, suplainya tidak stabil. Perdagangan beras dikuasai oleh enam negara dan didominasi oleh 15 pengusaha besar.

Pasar beras internasional tidak memenuhi syarat sebagai pasar persaingan, ia lebih mendekati pasar oligopoli. Menggantungkan impor beras pada pasar tipe terakhir ini, akan berisiko tinggi terhadap ketahanan pangan dan kemandirian bangsa untuk sebuah negara besar seperti Indonesia.

Apabila kita sependapat dengan pandangan di atas, maka solusi yang diberikan oleh IMF sesungguhnya bukanlah solusi yang mampu memaksimalkan kesejahteraan sosial. Mereka memandang beras sama seperti komoditi lain, misalnya sepatu. Padahal kita tahu, masyarakat Indonesia mampu hidup tanpa sepatu, tetapi tidak sebaliknya. Sepatu tidak memberikan nilai eksternalitas positif yang berarti.

Oleh karena itu, kita harus mencari suatu perangkat kebijakan yang mampu meningkatkan pendapatan petani padi, sekaligus terciptanya insentif agar mereka tetap tertarik berusaha tani padi dan memanfaatkan investasi begitu besar yang telah dikeluarkan selama Orba.

Di samping itu, dalam waktu yang sama kita perlu meningkatkan produktivitas, efisiensi dan kualitas beras sehingga kepentingan publik lainnya terpenuhi. Hendaknya kita jangan bergantung pada beras impor yang berlebihan.

### **Solusi Penanganan**

Lalu apa yang harus dilakukan untuk mencapai tujuan di atas? *Pertama*, memperbaiki insentif produsen via kebijakan BM beras seperti yang telah ditetapkan awal Januari 2000 dan mengefektifkan penerapannya di lapangan. Kebijakan ini bukanlah satu-satunya kebijakan untuk dapat meningkatkan pendapatan petani padi, namun tanpa kebijakan ini, kebijakan lainnya akan menjadi tumpul.

*Kedua*, kebijakan harga dasar gabah harus tetap dipertahankan. Lantaran, harga dasar dapat dipakai untuk menstimulir persaingan pada pasar domestik, membantu menjamin penghasilan petani, serta mencegah ambruknya harga padi pada setiap pergantian musim, sehingga tidak berpengaruh buruk terhadap pendapatan mereka.

Beberapa negara telah memperkenalkan bantuan penghasilan produsen (*producer income support*) buat "mengganti rugi" atas jerih payah mereka. Apabila harga di pasar internasional terus menurun, pemerintah mungkin akan terpanggil untuk merakit semacam bantuan penghasilan produsen guna melindungi pendapatan petani padi.



Pendapatan petani juga dapat ditingkatkan melalui peningkatan produktivitas dan efisiensi penggunaan *input*. Produktivitas padi dapat ditingkatkan dengan menghilangkan *yield gap* yang saat ini berkisar antara 20 – 30 persen di Jawa, 30 – 50 persen di wilayah Sumatera, Sulawesi, NTB, dan Kalimantan. Maka prioritas harus diberikan kepada: (i) peningkatan peran penyuluhan di luar Jawa; (ii) peningkatan penggunaan benih unggul; dan (iii) program intensifikasi di luar Jawa.

Dalam jangka panjang, produktivitas padi hanya mungkin ditingkatkan dengan memberi perhatian pada pertemuan varietas baru (*super rice*), di mana pada saat sekarang penggunaan IR-64 masih tetap dominan, terutama di wilayah produsen utama di Jawa. Lebih baik lagi jika bekerja sama dari segi pendanaan dan produksinya dengan IRRI dan lembaga internasional lain.

Sedangkan peningkatan produksi padi/beras dalam jangka pendek dapat dilakukan dengan mengurangi kehilangan hasil yang mencapai sekitar 21 persen, terutama penanganan pada tahap panen, perontokan, penjemuran dan penggilingan. Selama hampir 20 tahun terakhir, aspek ini tidak dikerjakan secara tuntas, sehingga angka kehilangan tersebut tidak banyak berkurang dari tahun ke tahun.

Oleh karena itu, arah riset dan kebijakan mekanisasi dalam pemecahannya mutlak diperlukan. Implementasi kebijakan ini perlu terus dimonitor dan berbagai hambatan dan kendala mesti dipecahkan sehingga dampaknya terhadap produksi akan signifikan.

Adapun cara peningkatan kapasitas produksi padi pada lahan yang telah ada adalah dengan menyempurnakan/merehabilitasi sejumlah irigasi yang telah rusak/kurang optimal berfungsi. Dalam kerangka ini, maka usaha untuk memberdayakan manajemen pengelolaan air oleh penggunaanya harus dijadikan fokus utama.

Produksi beras dan kualitas beras juga dapat ditingkatkan dengan memperbaiki angka rendemen yang terus merosot menjadi 62 persen tahun 1998 padahal tahun 1950 mencapai 71 persen. Setiap penurunan satu persen rendemen akan kehilangan sekitar 0,5 juta ton beras.

## **Perlu EWS**

Pendeknya, walaupun banyak faktor yang mempengaruhinya, akan tetapi perhatian harus diberikan pada penggilingan padi. Selama ini penggilingan padi didominasi oleh penggiling kecil dan umur mesinnya tua-tua sehingga berpengaruh buruk terhadap rendemen dan kualitas beras.

Beras lokal yang berkualitas, misalnya Rojolele, Solok, beras Tangse, dan beras Cianjur yang punya karakteristik tertentu harus pula digalakkan guna memenuhi kebutuhan kelompok berpendapatan menengah ke atas yang terus bertambah jumlahnya. Juga perbaiki aspek pemasaran seperti *grading, packing/* labelisasi yang transparan dengan mutu terjamin.

Di samping itu, stabilisasi produksi dan peringatan dini semakin penting manakala frekuensi kekeringan dan banjir semakin sering terjadi. Oleh karena itu, perlu diaktifkan peran *early warning system* (EWS) sehingga mampu memberi peringatan awal sekaligus perencanaan dini dalam mengatasi masalah tersebut. Apabila diperkirakan akan terjadi masalah, maka pemerintah harus mengatasinya dengan berbagai program kredit dan subsidi sehingga mereka dapat keluar dari fluktuasi produksi yang tidak menguntungkan.

Fluktuasi produksi juga dapat disebabkan oleh pengaruh hama dan penyakit. Oleh karena itu, produksi dapat lebih distabilkan dari tahun ke tahun. Tidak saja karena adanya sistem peringatan dini, tetapi juga perlu diperkenalkan program asuransi tanaman dan penekanan pada PHT (Pemberantasan Hama Terpadu) serta cara-cara mengatasi hama dan penyakit lainnya.

Yang lebih penting lagi, program JPS pangan harus menjadi program permanen pada masa mendatang. Sehingga harga beras tidak ditekan untuk mensubsidi konsumsi umum dan dipakai sebagai pengendali inflasi atau untuk kepentingan masyarakat kota.

Program tersebut perlu diarahkan untuk konsumsi yang berisiko tinggi terhadap ketahanan pangan rumah tangga. Program semacam OPK beras dan OPSM beras (khusus di kota) perlu dilanjutkan dengan lebih diarahkan lagi kepada mereka yang memang benar-benar rawan pangan.

Pendeknya, kebijakan perberasan nasional harus dilaksanakan secara terintegrasi. Meski banyak lembaga yang terlibat yang masing-masing ingin mempengaruhi keputusan produsen, konsumen, dan pelaku distribusi atau perdagangannya, tapi kebijakan itu harus bermuara sama, yaitu meningkatkan kesejahteraan petani, mendorong peningkatan dan kestabilan produksi beras dalam negeri, sehingga terwujud kepentingan publik yang lebih luas.

Kita jangan mengulang kebijakan beras yang *ad hoc* dan "kebijakan panik" – yang sering ditempuh selama tiga tahun terakhir. Jangan diulang kebijakan layaknya menanggulangi kasus kebakaran, seperti cara-cara penanggulangan penurunan harga gabah akhir-akhir ini. Hanya serius ditangani setelah diberitakan secara luas di media massa. Padahal kita tahu kasus ini terjadi setiap panen raya.

---

# Dilema Pangan Beras Indonesia <sup>1)</sup>

Oleh : Herlina Tarigan

---

**B**elakangan ini, masalah perberasan Indonesia menghadapi dilema antara upaya mencukupi kebutuhan konsumsi dalam negeri dengan cara peningkatan produktivitas dan impor beras, dengan upaya menjaga kestabilan harga beras agar tetap terjangkau oleh semua pihak. Apa dampaknya jika keduanya dicapai secara bersamaan?

Harus diakui bahwa pembangunan yang bersifat hegemoni pada masa yang lampau telah meninggalkan banyak dampak negatif. Salah satu kebijakan yang telah menciptakan dampak kompleks adalah hegemoni dalam bidang pangan, yaitu menyeragamkan jenis makanan pokok rakyat dengan komoditi beras.

Misi itu diimplementasikan saat produksi padi Indonesia mengalami pertumbuhan yang cukup baik. Selain itu ada keyakinan yang besar bahwa usahatani padi masih mempunyai potensi untuk terus dikembangkan. Berbagai teknologi mulai dari benih, pupuk, pestisida hingga alsintan diteliti dan diintroduksi ke perdesaan dengan tujuan agar petani bisa menangani proses produksi secara intensif. Pembangunan yang mempunyai ideologi identik dengan revolusi hijau diorientasikan pada tingkat pertumbuhan dengan landasan efisiensi. Indikator utamanya adalah produktivitas.

Selain itu, perluasan lahan melalui peretakan sawah, pemanfaatan lahan rawa dan pasang surut, hingga intensifikasi usahatani padi pada lahan kering, menjadi program pembangunan yang mendapat prioritas. Sebagian besar dana, energi, dan perhatian Departemen Pertanian tercurah untuk komoditas beras. Kedudukan beras sebagai komoditi publik sekaligus komoditas politis "seakan-akan" menghilangkan rasionalitas untuk memikirkan bahwa tujuan sejati pembangunan pertanian adalah kesejahteraan masyarakat, termasuk petani padi.

Faktanya, tahun 1984 kita sempat swasembada beras. Status ini merupakan kehormatan dan kebanggaan negara di tingkat dunia. Persoalannya adalah seberapa besar kebanggaan tingkat negara ini menjadi kebanggaan di tingkat petani, karena ternyata hingga tahun 2001 sekitar 70 persen petani padi (termasuk petani kecil dan buruh tani) termasuk golongan masyarakat miskin (Suryana, 2001).

Beberapa masalah yang diperkirakan menjadi pembatas peningkatan produksi adalah: 1) Keterbatasan sumberdaya lahan sebagai akibat konversi

---

<sup>1</sup> Sinar Tani, 23 April 2003

menjadi pabrik, jalan, perkantoran maupun pemukiman; 2) Pemilikan lahan yang relatif kecil-kecil sehingga sulit berproduksi secara optimal, 3) Kualitas agroekosistem yang kian miskin, bahkan jenuh input, dan 4) Sebaran produksi yang sebagian besar masih bertumpu di Pulau Jawa.

Dari segi konsumen, hegemoni pembangunan masa lalu telah menyebabkan banyak wilayah atau komunitas yang mengalami proses perubahan sosial budaya yang sangat mendasar. Masyarakat yang mempunyai kebiasaan mengkonsumsi bahan pokok seperti jagung, sagu atau singkong, kini merata mengkonsumsi beras. Masyarakat yang tinggal di daerah dengan agroekosistem yang tidak cocok untuk padi, sudah beralih mengkonsumsi beras sebagai pangan pokok. Benturan-benturan yang terjadi pada tahap awal, secara perlahan menjadi harmoni karena dibingkai dalam nuansa kebijakan dan sarana yang kondusif.

Kebanggaan sebagai negara swasembada beras di tengah masyarakat yang sudah telanjur memiliki budaya mengkonsumsi beras, melahirkan dilema pembangunan yang cukup sulit untuk dipecahkan. Saat seluruh rakyat di pelosok negeri ini sudah tergantung pada beras, ketersediaan beras dalam negeri kerap tidak memadai. Belum lagi pertumbuhan penduduk yang mengalami peningkatan, terutama semenjak terjadi krisis ekonomi yang lalu. Ini berarti ada peningkatan jumlah konsumsi beras dalam negeri. Sementara pola produksi yang fluktuasi memberi indikasi bahwa berbagai upaya peningkatan produksi belum menunjukkan hasil yang memuaskan. Realitas ini mendesak pemerintah khususnya Departemen Pertanian untuk berfikir dan bertindak secara cepat dan bijaksana.

Berpijak pada kerangka berfikir klasik dari Wolf (1985), dilema di atas berpeluang ditanggulangi melalui dua cara yang "bertentangan" yaitu memperbesar produksi dan mengurangi konsumsi. Di tingkat negara, cara pertama layak untuk diupayakan. Namun kapasitas petani perlu mendapat perhatian. Menggerakkan petani untuk terus meningkatkan produksi, saat sensitifitas beras terhadap harga sangat rendah, sama dengan menggiring petani memasuki dunia kemiskinan dan bertahan di sana sampai muncul kesadaran bahwa padi tidak lagi sumber rejeki yang menciptakan rasa aman dan nyaman. Hal yang penting justru membuat kebijakan yang berpihak pada kepentingan petani padi yang tidak selalu berimpit atau identik dengan kepentingan negara. *Good governance* harus menunjukkan bahwa pada saat sangat mendesak sekalipun, negara adalah pelindung masyarakat, terutama masyarakat miskin.

Secara transparan, kegundahan mengenai beras telah menciptakan situasi yang mendudukkan instansi-instansi yang menangani tanaman pangan khususnya padi, terkesan lebih penting dan prioritas dibanding yang lainnya. Kekhawatiran yang besar juga yang menginisiasi adanya institusi seperti ketahanan pangan dengan program-program seperti lumbung padi modern. Sekiranya perlu diperhatikan, selain memperhatikan proses produksi, ada beberapa yang perlu mendapat perhatian yaitu: 1) Menentukan tarif dan membatasi jumlah impor beras yang mampu mengatasi banjirnya beras impor di dalam negeri. Kebijakan ini hanya

efektif jika didukung peraturan dan kontrol hukum yang tegas; 2) Melepaskan penggunaan indikator inflasi dalam mengendalikan harga beras dengan alasan apapun; 3) Menangani masalah kehilangan hasil pada proses panen dan pasca panen dengan teknologi dan sistem kerja yang lebih baik. Kehilangan hasil yang diperkirakan mencapai 30 persen merupakan kebocoran besar. Dengan memakai contoh produksi padi tahun 2001 yang mencapai 50,5 juta ton, berarti terjadi kehilangan hasil sekitar 21,64 juta ton. Itu artinya, kita kehilangan hampir separuh dari jumlah padi yang kita miliki, suatu jumlah yang cukup besar dan berarti bagi kecukupan pangan dalam negeri yang bisa menekan kebutuhan untuk mengimpor beras.

Mengurangi konsumsi sebagai cara kedua dalam mengatasi masalah pangan beras merupakan cara yang lebih rumit karena menyangkut dua hal yaitu: 1) Pertumbuhan penduduk yang sulit ditekan. Selama masa krisis terjadi kenaikan angka pertumbuhan penduduk yang cukup signifikan; 2) Karena jenis makanan pokok keluarga merupakan bentuk konkrit dari sebuah budaya, maka proses perubahannya hanya bisa berlangsung dalam jangka waktu yang panjang. Ada indikasi bahwa beras dikonstruksikan sebagai makanan yang enak dan melambungkan status sosial yang lebih baik. Ini bisa dilihat pada masyarakat pedesaan di Jawa, yang mengkonsumsi gaplek atau jagung jika dan hanya jika ketersediaan beras terbatas (tidak tersedia di wilayah atau rumah tangga tidak mampu membelinya). Hal yang sama terjadi di Maluku, hampir tidak ditemukan rumah tangga yang mengkonsumsi sagu sebagai makanan pokok. Sarapan pagi dengan papeda menjadi momen yang langka. Padahal agroekosistem yang memungkinkan untuk ditanami padi sangat terbatas. Artinya, ketergantungan terhadap komoditas luar sangat tinggi.

Berdasarkan kedua faktor penghambat pengurangan konsumsi di atas dapat dipastikan Departemen Pertanian akan kesulitan jika dibebani penyelesaian masalah pangan tanpa ada dukungan dan solidaritas dari pihak lain. Upaya mengurangi konsumsi memerlukan beberapa kondisi pendukung seperti: 1) Program kependudukan yang lebih terencana, termasuk menekan tingkat pertumbuhan. Penyuluhan KB, alat kontrasepsi dan pelayanan kesehatan yang murah dan mudah, sangat mendesak mengingat kemampuan beli/bayar penduduk yang semakin rendah; 2) Menggerakkan program diversifikasi pangan yang disertai peningkatan pengetahuan ilmu gizi pangan yang benar. Mengenali kelebihan kandungan gizi pada bahan pangan selain beras berfungsi merubah persepsi yang berlebihan tentang komoditas beras; 3) Meningkatkan penelitian, pengetahuan dan pelatihan keterampilan mengolah bahan pangan selain beras hingga dikenal keragaman makanan pengolahan yang enak dan bergengsi. Kegencaran teknik promosi diperlukan untuk merubah pandangan masyarakat tentang makanan yang bergengsi dan modern; 4) Mengurangi program beras murah yang memelihara ketergantungan masyarakat untuk tetap mengkonsumsi beras. Selama masih memungkinkan untuk memperoleh beras, masyarakat sulit untuk merubah jenis

pangan pokoknya. Jika dahulu perubahan pangan masyarakat dari non beras bisa dibuat menjadi seragam beras, tentu ada peluang untuk merubah atau mengembalikannya pada posisi semula. Perlu menciptakan kondisi yang kondusif untuk itu, meskipun perubahannya sangat evolutif.

Harus diakui pula bahwa program beras murah mempunyai kontribusi dalam "merusak" harga gabah petani padi. Kelompok petani kecil pun akhirnya meniasati keadaan dengan menjual gabahnya sendiri dan membeli beras murah pemberian pemerintah. Ironisnya, pendapatan hasil gabah tersebut seringkali digunakan untuk keperluan konsumtif hasil produksi industri perkotaan yang kerap tidak berhubungan dengan usahataniya sendiri.

Akhirnya, masalah pangan di tingkat negara maupun tingkat petani tetap merupakan dilematis. Namun sikap berstrategi tetap perlu diambil agar tidak terkesan mendua. Pemerintah berupaya mencukupi pangan nasional dengan alasan stabilitas dan integrasi, tapi secara bersamaan memiskinkan atau membiarkan miskin mereka yang memproduksi pangan bagi mereka yang tidak miskin. Lalu di mana peran negara sebagai pelindung mereka yang miskin?.

<http://serverlib/psekpl>

---

# *Komoditas Beras: Bela Petani, atau Konsumen? <sup>1)</sup>*

*Oleh : M. Husein Sawit*

---

**B**eras adalah barang kuasi publik, berperan ganda: sebagai barang privat, merangkap barang publik. Kita tidak pernah membayar jasa yang dihasilkan oleh beras, seperti kestabilan ekonomi dan politik, peredam keresahan sosial, penyerap tenaga kerja, pemerataan pendapatan, pencegahan arus urbanisasi, ketahanan pangan. Sementara itu, fungsi sawah juga begitu banyak, termasuk pengatur suhu udara, pencegah erosi, penyerap air dan perbaikan kualitas air, keragaman biota, pemandangan yang elok, termasuk kebudayaan, dan adanya daerah pedesaan. Kita melupakan peranan publik yang diproduksi oleh petani padi, dan tidak memberinya nilai sepeser pun. Paradigma kita selama ini hanya bersandar pada harga border sebagai pedoman biaya oportunitasnya, padahal tingkat harga tersebut belum menggambarkan biaya oportunitas sosial yang ingin kita maksi-mumkan. Memang, selama ini, pemerintah amat bias ke konsumen, bukan seperti layaknya negara agraris yang seharusnya membela petani. Pada waktu nilai tukar rupiah terhadap dollar Amerika di atas Rp 10.500 per dollar AS, walau kesulitan dana, pemerintahan Orde Baru tetap melindungi konsumen dengan menjual beras 60 persen lebih rendah ketimbang harga paritas.

Pada tahun anggaran 1998/1999, para konsumen telah meraup keuntungan setara dengan Rp 37 trilyun — 73 persen-nya dinikmati oleh konsumen tingkat menengah ke atas, hanya Rp 10 trilyun yang dinikmati konsumen miskin. Sementara itu, keuntungan petani padi yang seharusnya bisa diraih, sebesar Rp 21 trilyun, lenyap. Dalam periode pemerintahan reformasi, kebijakan yang bias konsumen tetap berlanjut. Penghapusan monopoli impor beras oleh Bulog, disengaja atau tidak, tanpa perlindungan tarif, mana mungkin membuat petani padi kita mampu bersaing dalam situasi harga beras di luar negeri terus merosot, dan nilai tukar rupiah makin menguat, serta dalam waktu yang bersamaan hampir semua subsidi dihapus. Lagi-lagi, konsumen menikmati beras murah, dan pemerintah merasa kebijaksanaan tersebut telah benar karena mampu menyediakan beras dengan harga murah buat konsumen, sekaligus sebagai tameng untuk pengendalian inflasi.

Selama pemerintahan reformasi, keuntungan petani padi yang paling produktif pun, misalnya petani di Karawang, telah merosot sekitar 27 persen dan

---

<sup>1</sup> GATRA, 29 Januari 2000

sebagian petani mulai enggan merawat tanamannya, apalagi menggunakan teknologi baru. Baru pada pemerintahan Gus Dur, pemerintah berani memutuskan penerapan bea masuk (BM) untuk beras (juga gula) yang berlaku sejak 1 Januari 2000. Semua hambatan nontarif dihapus, misalnya pembatasan impor beras kualitas di atas 5 persen *broken* oleh swasta (impor produsen untuk gula). Teori ekonomi mengajarkan kepada kita, BM— apakah itu spesifik atau *ad valorem*— akan menaikkan harga beras dalam negeri.

Untuk komoditas semusim, seperti beras, petani akan segera meresponsnya manakala elastisitas suplai positif (diperkirakan 0,3), produksi beras dalam negeri akan meningkat, sedangkan di pihak lain konsumen akan mengurangi konsumsinya. Cepat tidaknya harga beras dalam negeri terangkat setelah adanya tarif bergantung pada jumlah stok, khususnya yang dimiliki swasta, saat ini. Mereka mengimpor tidak kurang dari 2,5 juta ton dalam periode Januari-Desember 1999.

Bagaimana dampak kebijakan BM spesifik sebesar Rp 430 per kg (setara dengan *ad valorem* 30 persen) terhadap produsen dan konsumen? Konsumen akan mengalami kerugian Rp 9,6 triliun per tahun, dan produsen akan memperoleh keuntungan Rp 8,7 triliun per tahun apabila kebijakan ini dipertahankan sampai tahun 2000. Pada saat yang sama, pemerintah akan memperoleh pendapatan dari tarif sebesar Rp 409 milyar, lumayan untuk menambah penerimaan pemerintah. Dengan kebijakan tarif, pemerintah telah mengambil bagian konsumen untuk ditransfer ke produsen. Setiap rupiah yang diambil dari konsumen amat tinggi nilainya buat petani sempit.

Timbul pertanyaan, setelah harga beras naik akibat kebijakan ini, siapa yang akan melindungi konsumen miskin. Jawabannya adalah pertahankan program OPK (operasi pasar khusus) beras, dan pertajam penentuan rumah tangga sasaran. Untuk itu, hanya diperlukan dana Rp 3,8 triliun, jauh lebih murah ketimbang subsidi listrik dan BBM (bahan bakar minyak) yang masing-masing sebesar Rp 10 triliun dan Rp 27,5 triliun, padahal sebagian besar subsidi tersebut dinikmati konsumen kaya dan umumnya mereka yang berada di perkotaan, lagi-lagi bias konsumen dan bias kota.

Besarnya keuntungan petani padi/beras tidak hanya bergantung pada tingkat harga jual beras/padi, melainkan juga amat ditentukan oleh tingkat produktivitas, pengurangan hasil, pemanfaatan teknologi panen dan pasca panen, perbaikan rendemen, efisiensi penggunaan *input*, serta pemanfaatan teknologi baru. Masalah-masalah itu hanya mungkin dipecahkan dengan memberi perhatian serius pada masalah dana, tenaga, irigasi, penelitian dan pengembangan serta penyuluhan, atau program tunjangan pendapatan lainnya.

Pertanyaan selanjutnya: Apakah pemerintahan Gus Dur akan berhenti hanya pada kebijakan BM, atau akan ada kebijakan komplementer lain untuk memecahkan masalah-masalah tadi? Tanpa kebijakan komplementer tersebut, kita masih tetap belum melangkah ke paradigma baru guna memaksimalkan kesejahteraan sosial.



---

# Upaya Peningkatan Produksi dan Keragaan Petani Padi<sup>1)</sup>

Oleh : Handewi P.S. Rachman

---

**D**i saat para petani padi sedikit merasa lega hasil produksi panen pada musim kemarau pertama (MK-I) 2002 ini menunjukkan hasil yang baik dan berharap dapat memperoleh pendapatan dari usahataniya juga ikut membaik, tiba-tiba di saat akan menjual hasil panennya harga gabah jatuh. Musnahlah harapan petani memperoleh pendapatan memadai. Walau tidak menguntungkan, petani tetap saja menjual padinya segera setelah panen, mengapa? Jawabannya adalah karena mereka butuh uang tunai untuk membayar sebagian biaya (sarana produksi) yang umumnya mereka peroleh dari pinjaman, mereka butuh biaya untuk kebutuhan non beras, merekapun perlu biaya untuk persiapan pengolahan lahan untuk usahatani musim tanam berikutnya. Para pemberi pinjaman yang umumnya juga pedagang hasil produksi petani biasanya memberi pinjaman sarana produksi (terutama pupuk) dengan harga yang lebih mahal dari harga pasar (karena dibayar setelah panen) dari hasil produksi dijual ke pemberi pinjaman tersebut dengan harga yang lebih murah dari harga pasar (karena keterikatan untuk bisa mendapat pinjaman pada musim berikutnya). Belum lagi dikaitkan dengan rata-rata luas lahan garapan yang umumnya sempit (kurang dari 0,5 ha), usahatani padi secara finansial kurang menguntungkan. Pada kondisi yang serba tidak menguntungkan tersebut, wajarlah apabila sebagian besar petani (padi) tingkat kesejahteraannya boleh dikata tidak meningkat bahkan secara riil cenderung menurun dalam satu dekade ini.

Secara teoritis, perhitungan atau analisis usahatani padi per hektar dengan tingkat harga yang berlaku saat ini masih menguntungkan, masalahnya adalah rata-rata garapan usahatani padi mereka yang hanya sekitar 0,3 hektar, secara ekonomis skala usaha tersebut tidak memungkinkan petani mengandalkan pendapatan rumahtangganya hanya pada usahatani padi. Pada kondisi demikian, sulit diharapkan peningkatan produksi padi nasional secara signifikan. Selain itu, secara nasional upaya peningkatan produksi padi terkendala pula oleh stagnannya pertumbuhan luas areal panen dan gejala *levelling off* dari produktivitas. Pada saat yang sama, secara rata-rata pendapatan penduduk meningkat (karena perkembangan ekonomi) yang mendorong peningkatan permintaan terhadap beras sebagai produk akhir usahatani padi yang dikonsumsi konsumen. Bersamaan

---

<sup>1</sup> Sinar Tani, 11 September 2002

dengan itu terdapat pula peningkatan jumlah penduduk yang mengkonsumsi beras. Kondisi tersebut menyebabkan tidak seimbangnya pertumbuhan produksi padi (beras) dengan pertumbuhan permintaannya, untuk menutupi kekurangan tersebut impor beras diperlukan.

Masalahnya adalah dengan kondisi perekonomian global saat ini yang mendorong adanya kompetisi, harga beras di pasar dunia cenderung menurun dan lebih murah dari harga beras dalam negeri. Hal ini yang menyebabkan harga gabah di tingkat petani pada saat panen tertekan. Walaupun telah ada kebijakan tarif impor beras Rp 430 per kg, ternyata hal ini tidak mengurangi masuknya arus impor. Jelas kondisi yang tidak menguntungkan petani tersebut merupakan kenyataan yang terus berulang setiap tahunnya. Belum lagi permintaan beras melalui program "raskin" yang di beberapa daerah mendorong perubahan pola konsumsi pangan pokok yang semula non-beras ke beras, turut pula menyebabkan makin bertambahnya permintaan beras secara nasional.

Untuk mengimbangi cepatnya laju permintaan beras, beberapa saran yang patut dipertimbangkan dalam upaya peningkatan produksi padi dikaitkan dengan kondisi petani padi seperti diuraikan di atas adalah: (1) penetapan prioritas penegakan aturan bahwa lahan sawah potensial untuk usahatani padi secara konsisten dan konsekuen tidak boleh dikonversikan ke penggunaan lain; (2) bersamaan dengan itu penggalan potensi wilayah sebagai sumber pertumbuhan baru untuk komoditas padi secara simultan dilakukan, (3) pengelolaan usahatani padi berbasis wilayah usaha untuk mencapai skala optimal secara ekonomi patut dikembangkan, usaha semacam *corporate farming* merupakan salah satu pilihan, (4) penyediaan modal usaha bagi petani dengan prosedur mudah dan tepat waktu dapat menjadi substitusi peran para pedagang hasil pertanian, (5) upaya menjaga stabilitas harga padi dalam kebijakan penetapan harga pembelian gabah di tingkat petani dalam pelaksanaannya perlu keseriusan dari para pelaksana di lapangan agar kebijakan tersebut betul-betul sampai kepada sasaran, dan (6) penelitian dan pengembangan varietas baru yang mampu menangkal stagnannya peningkatan produktivitas padi patut mendapat dukungan sarana penelitian yang memadai.

---

# *Produksi Padi dan Kinerja Sektor Pertanian <sup>1)</sup>*

*Oleh : Nizwar Syafa'at*

---

**D**ata BPS menunjukkan bahwa produksi padi nasional berdasarkan ATAP (angka tetap) tahun 2001 sebesar 50.460.782 ton lebih kecil dibanding produksi tahun 2000 yang mencapai 51.898.852 ton atau mengalami penurunan sebesar -2,77 persen. Tetapi sebaliknya perkiraan produksi padi berdasarkan ARAM II (angka ramalan) tahun 2002 sebesar 50.838.948 ton atau mengalami peningkatan 0,75 persen dibanding produksi tahun 2001. Penyebab penurunan produksi padi tahun 2001 dibanding tahun 2000 adalah: (1) penurunan luas panen padi sawah dan padi ladang masing-masing sebesar -1,87 persen dan -8,10 persen; dan (2) penurunan produktivitas padi sawah -0,80 persen. Selanjutnya perkiraan sumber peningkatan produksi padi tahun 2002 dibanding tahun 2001 adalah: (1) peningkatan luas panen padi sawah dan padi ladang masing-masing sebesar 0,21 dan 4,32 persen; dan (2) peningkatan produktivitas padi sawah dan padi ladang masing-masing 0,26 dan 1,39 persen.

*Trend* perkembangan produksi 2000 – 2002 di atas merupakan bukti bahwa fenomena penurunan produksi padi pada tahun 2001 bersifat sementara. Dinamika luas panen, produktivitas dan insentif produksi 5 tahun terakhir mendukung "sifat sementara" tersebut (lihat tulisan pada Sinar Tani Minggu ke-2 bulan Juni, 2002). Perkiraan "pengamat" bahwa peningkatan harga beras bulan Desember 2001 dan awal Januari 2002 sebagai refleksi kelangkaan produksi tahun 2001 ternyata keliru, karena kenaikan harga yang terjadi selama periode sekitar 4 minggu tersebut bersifat abnormal di luar *trend* perkembangan pasar beras dimana pun di dunia.

## **Produksi Tahun 2002 dan Kinerja Sektor Pertanian**

Perkiraan peningkatan produksi padi tahun 2002 merupakan hal yang wajar karena penurunan produksi tahun 2001 bersifat sementara. Keberhasilan pemerintah menjaga harga gabah di atas harga patokan pembelian pemerintah telah mendorong petani meningkatkan pengelolaan usahatani padinya. Pengamanan pada tanaman MT II dan MT III difokuskan pada monitoring dan evaluasi atas (1) serangan OPT karena kondisi iklim menunjukkan gejala fluktuatif abnormal; (2) penyediaan benih yang bermutu; (3) penyediaan pupuk enam tepat; dan (4) penyuluhan; (5) kekeringan akibat gejala El Nino selalu diwaspadai, serta (6) kebijakan pengamanan harga patokan pembelian pemerintah. Pengamanan produksi padi tahun 2002 mempunyai arti strategis karena akan meningkatkan

---

<sup>1</sup> Sinar Tani, 10 Juli 2002

kinerja ekonomi sektor pertanian. Perhitungan angka PDB yang dikeluarkan BPS terakhir menggunakan angka perkiraan produksi padi berdasarkan angka sementara (ASEM) 2001 untuk memperkirakan PDB tahun 2001. Dengan menggunakan angka produksi tersebut, PDB sub sektor Tanaman Bahan Makanan tahun 2001 turun -1,11 persen dibanding tahun 2000. Ternyata hasil perhitungan BPS menunjukkan bahwa angka produksi padi tahun 2001 berdasarkan ATAP lebih tinggi dibanding berdasarkan ASEM (50,46 vs 49,59 juta ton), sehingga angka penurunan PDB tanaman bahan makanan tahun 2001 dibanding tahun 2000 seharusnya lebih kecil dari angka -1,11 persen.

Perkiraan PDB kuartal I tahun 2002 menggunakan produksi padi berdasarkan ARAM I 2002. Ternyata hasil perhitungan BPS menunjukkan bahwa ARAM II 2002 lebih besar dibanding ATAP 2001 (50,84 vs 50,46 juta ton), sehingga PDB tanaman bahan makanan tahun 2002 kemungkinan akan mengalami peningkatan dibanding tahun 2001. Mengingat kontribusi PDB tanaman bahan makanan terhadap PDB sektor pertanian sangat besar, maka hampir dapat dipastikan penurunan PDB sektor pertanian tahun 2001 dibanding tahun 2000 di bawah angka -1,11 persen dan PDB sektor pertanian tahun 2002 dibanding tahun 2001 akan mengalami peningkatan.

#### **Antisipasi Tahun 2004**

Berdasarkan gejala siklikal 8 tahunan, harga beras dunia akan mencapai puncaknya pada tahun 2004 dan awal 2005. Saat ini harga beras dunia mulai terlihat meningkat. Pada tahun 2004, kita akan melaksanakan Pemilu. Apabila produksi dalam negeri pada tahun 2004 tidak mencukupi untuk konsumsi, maka perlu impor dan akan menguras banyak devisa yang pada tahun itu masih sangat langka, dan harga beras melambung tinggi, kemungkinan besar akan terjadi rawan pangan yang sangat gawat. Kondisi yang demikian akan mengganggu stabilitas nasional, sehingga pelaksanaan pemilu kemungkinan besar menjadi tidak tenang. Agar bangsa Indonesia dapat melaksanakan Pemilu dengan tenang, maka produksi beras harus mampu mencukupi kebutuhan konsumsi. Untuk memacu produksi padi pada tahun 2004, pemerintah mulai tahun anggaran 2003 perlu menginvestasikan dana pada: (1) pengembangan sistem perbenihan nasional sehingga mampu menyediakan benih bermutu; (2) rehabilitasi jaringan irigasi terutama pada lahan irigasi yang terlantar, untuk meningkatkan luas tanam padi sebagai kompensasi konversi lahan sawah yang semakin sulit dikendalikan, utamanya di Jawa; (3) pengembangan sistem penyuluhan nasional yang handal. Saat ini sistem penyuluhan lumpuh sehingga tidak mampu berperan optimal dalam mendorong petani meningkatkan adopsi teknologinya. Selain itu, pemerintah perlu menata sistem distribusi pupuk sehingga pupuk tersedia pada saat diperlukan dan harganya pun dapat dijangkau oleh petani. Dukungan DPR untuk alokasi dana tersebut amat diperlukan, agar bangsa Indonesia dengan tenang dan rasional dalam melaksanakan Pemilu 2004.

---

# Cerita di Balik Angka Produksi Padi 2002<sup>1)</sup>

Oleh : Sudi Mardianto dan Nizwar Syafa'at

---

Produksi padi tahun 2002 berdasarkan angka ramalan (aram) II Badan Pusat Statistik (BPS) diperkirakan meningkat sebesar 0,75 persen dibandingkan dengan tahun 2001, yaitu dari 50,46 juta ton gabah kering giling (GKG) menjadi 50,84 juta ton GKG. Perkiraan peningkatan produksi padi tahun 2002 jelas melegakan bagi pemerintah. Sebab, banyak kalangan memprediksikan akibat banjir yang terjadi pada awal tahun ini produksi padi di Pulau Jawa pada tahun 2002 akan lebih buruk dari tahun 2001. Prediksi itu kemudian menimbulkan polemik yang berkepanjangan bahwa impor beras tahun 2002 bisa mencapai tiga juta ton. Polemik ini pun akhirnya mengarah pada tindakan spekulasi pasar dan instabilitas nasional.

Namun, apabila diperhatikan lebih seksama, peningkatan produksi padi tahun ini lebih disebabkan oleh meningkatnya produktivitas serta luas panen nasional yang juga meningkat sebesar 0,59 persen. Namun, peningkatan luas panen tersebut sebagian besar terjadi di luar Jawa, sedangkan untuk Provinsi Jawa Timur, Pulau Sumatera, dan Kalimantan selama kurun waktu 1999-2002 luas panennya secara konsisten terus mengalami penurunan. Gambaran yang sama juga dialami oleh Provinsi Jawa Barat, yang selama kurun waktu 2000-2002 juga mengalami penurunan.

Fenomena penurunan luas panen di Provinsi Jawa Barat dan Jawa Timur yang selama ini dikenal sebagai lumbung beras nasional perlu diwaspadai. Sebab, sumber pertumbuhan produksi padi tahun 2002 di kedua provinsi itu berasal dari produktivitas yang sangat rentan terhadap perubahan cuaca dan iklim, yang akhir-akhir ini cenderung berfluktuasi dan sulit diprediksi.

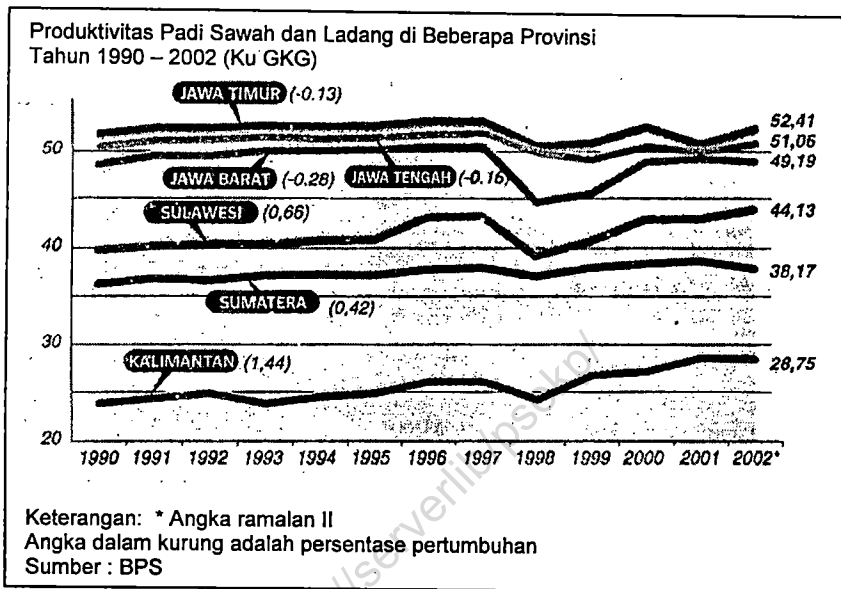
Oleh karena itu, perlu upaya besar dari pemerintah untuk mengamankan produksi padi tahun 2002. Strategi pengamanan dalam jangka pendek dapat difokuskan pada monitoring dan evaluasi organisme pengganggu tanaman (OPT), kelancaran distribusi pupuk, dan sarana produksi pertanian lainnya.

Namun, jika dilihat dari laju pertumbuhan produktivitas padi di tiga provinsi penghasil utama padi di Pulau Jawa, yaitu Jawa Barat, Jawa Tengah, dan Jawa Timur selama kurun waktu 1990-2002 terlihat adanya penurunan masing-masing sebesar 0,28, 0,16, dan 0,13 persen per tahunnya. Kondisi tersebut setidaknya menggambarkan bahwa produktivitas padi di Pulau Jawa, dengan teknologi yang ada saat ini, sudah dalam kondisi *leveling off*. Artinya, kondisi tanah di Pulau Jawa sudah menunjukkan "kelelahan" (*soil fatigue*).

---

<sup>1</sup> Kompas, 26 Juni 2002

Penyebabnya menurut beberapa kajian karena frekuensi penggunaan lahan secara terus-menerus sepanjang tahun dan penggunaan bahan kimia (pupuk anorganik dan pestisida) yang berlebihan. Kiranya kondisi tersebut menyadarkan kita bahwa sumber pertumbuhan produksi padi pada masa datang tidak lagi di Pulau Jawa. Sebagai antisipasi, pemerintah perlu melakukan orientasi program pengalihan produksi padi dari Pulau Jawa ke luar Jawa secara konsisten dan berkelanjutan. Dukungan DPR tentang program tersebut sangat diperlukan.



Selain fakta di atas, perlu juga diperhatikan kondisi kependudukan dan ketersediaan sumber daya alam (khususnya air) yang ada di Pulau Jawa, mengingat sekitar 50 persen lebih produksi padi masih dihasilkan di Pulau Jawa. Hasil sensus penduduk tahun 2000 menunjukkan 59,2 persen penduduk Indonesia tinggal di Pulau Jawa sehingga kepadatan penduduknya juga semakin meningkat menjadi sekitar 946 jiwa per kilometer persegi. Gambaran itu kontradiktif jika dibandingkan dengan Pulau Sumatera, Kalimantan, Sulawesi dan Irian Jaya yang daratannya jauh lebih luas dari Pulau Jawa dengan tingkat kepadatan penduduk yang masing-masing 88,20 jiwa per kilometer persegi, 75 jiwa per kilometer persegi, dan lima jiwa per kilometer persegi.

Kembali ke Pulau Jawa, selama kurun waktu 1990-2000, kepadatan penduduk di Jawa Barat, Jawa Tengah dan Jawa Timur meningkat tajam. Di Jawa Barat meningkat sebesar 908 jiwa per kilometer persegi pada tahun 1990 menjadi 1.009 jiwa per kilometer persegi pada tahun 2000. Demikian pula di Jawa Tengah dari 911 jiwa per kilometer persegi menjadi 948 jiwa per kilometer persegi, dan Jawa Timur 706 jiwa per kilometer persegi menjadi 720 jiwa per kilometer persegi

pada tahun 2000. Jumlah penduduk yang semakin banyak di Pulau Jawa itu tentu saja mendorong meningkatnya kompetisi penggunaan lahan. Peningkatan itu khususnya terjadi pada lahan pertanian untuk perumahan dan pembangunan prasarana publik, di samping untuk keperluan pembangunan sarana industri maupun sarana perhubungan, seperti untuk jalan raya.

Kondisi riil semakin bertambahnya jumlah penduduk di Pulau Jawa harus diakui menjadi salah satu penyebab utama menurunnya luas baku lahan sawah di Pulau Jawa. Hasil empiris menunjukkan bahwa alih fungsi lahan sawah tidak hanya menyebabkan menciutnya areal persawahan yang tersisa, tetapi juga menimbulkan dampak rambatannya. Dampak itu adalah terjadinya degradasi kualitas lahan sawah di sekitarnya, dan terjadinya percepatan laju alih fungsi lahan sawah tersebut secara keseluruhan. Diperkirakan laju konversi lahan sawah ke penggunaan non-pertanian saat ini sekitar 50.000 hektar per tahun.

Di samping itu, jumlah penduduk yang semakin besar di Pulau Jawa juga telah mengakibatkan tekanan terhadap lingkungan yang begitu tinggi. Degradasi lingkungan akibat kompetisi penggunaan lahan yang berlebihan di Pulau Jawa sudah kita rasakan bersama. Salah satu dampak yang kini paling dirasakan adalah ketersediaan air di Pulau Jawa semakin terbatas. Hasil kajian yang dibuat tahun 2001 menunjukkan bahwa ada tiga daerah aliran sungai (DAS) yang diperkirakan telah mengalami defisit penggunaan air (kebutuhan lebih tinggi dari ketersediaan).

Ketiga DAS yang diduga defisit tersebut adalah DAS Cisadane-Ciliwung (3.406 vs 4.471 juta m<sup>3</sup>/th), DAS Citarum Hilir (6.619 vs 7.670 juta m<sup>3</sup>/th), dan DAS Brantas Hilir (4.637 vs 4.788 juta m<sup>3</sup>/th). Selain itu, kajian di atas juga menunjukkan bahwa dari 28 DAS yang ada di Pulau Jawa, tiga DAS sudah pada tingkat kekritisannya yang sangat tinggi, delapan DAS tingkat kekritisannya tinggi, tiga DAS tingkat kekritisannya sedang, tujuh DAS tingkat kekritisannya rendah, dan hanya tiga DAS yang masih tergolong aman (belum kritis).

Ciri utama DAS kritis adalah kadar sedimen tinggi, perbedaan debit maksimum-minimum sangat tinggi, dan waktu aliran mencapai puncak banjir sangat cepat. Sebaliknya ketika aliran banjir melemah, terjadi penyusutan dalam waktu yang juga sangat cepat. Kondisi krisis ketersediaan air saat ini sudah mulai dirasakan di daerah pantai utara (pantura) Jawa. Hal ini juga pernah diberitakan oleh harian ini pada 19 Juni 2002.

Melihat kondisi di atas, upaya peningkatan produksi padi di Pulau Jawa menjadi tidak mudah dilakukan. Tanaman padi merupakan salah satu jenis tanaman yang membutuhkan air sangat besar. Hasil penelitian yang pernah dilakukan menyebutkan bahwa untuk menghasilkan satu kg padi dibutuhkan air sebanyak 1.900 – 5.000 liter air. Padahal, untuk jenis tanaman lain seperti kentang, gandum, dan jagung masing-masing hanya butuh 500 – 1.500, 900 – 2.000 dan 1.000 – 1.800 liter.

Oleh sebab itu, untuk mendorong peningkatan produksi padi nasional, setidaknya perlu dilaksanakan tiga program besar secara konsisten. Sebab, jika

tiga program besar yang dicanangkan oleh Badan Litbang Pertanian, 2002, upaya keras pemerintah untuk meningkatkan produksi padi jauh lebih realistis untuk dicapai. Program *pertama* adalah program peningkatan produktivitas dan stabilitas produksi padi melalui inovasi teknologi. Caranya adalah mengembangkan pengelolaan tanaman terpadu, *crops livestock system*, padi tipe baru, serta perwilayahan dan pergiliran varietas. Selain itu, juga harus dilakukan penyediaan prasarna, khususnya rehabilitasi jaringan irigasi, penataan sistem distribusi pupuk dan penyediaan benih bermutu di tingkat petani.

Pengembangan skema kredit model KUT dan pembiayaan mikro-pedesaan, revitalisasi kelompok tani dan P3A dan pengembangan sistem insentif, dengan mengefektifkan harga dasar pembelian pemerintah melalui penetapan tarif yang sepadan. Selain itu, perlunya implementasi pembelian gabah oleh Bulog dan Pemda, serta sinkronisasi kebijakan beras untuk orang miskin dengan operasi pembelian gabah.

*Kedua*, mengupayakan terlaksananya program peningkatan luas panen melalui peningkatan indeks pertanaman (IP) dan pemanfaatan lahan tidur. Implementasi program tersebut dalam jangka pendek-menengah dapat dilakukan melalui rehabilitasi dan perluasan jaringan irigasi. Namun dalam jangka panjang peningkatan luas panen melalui pembangunan areal persawahan yang baru tidak dapat dilakukan karena kebijakan itu hanya mungkin dilakukan di luar Jawa.

*Ketiga*, program pengurangan kehilangan hasil. Kenapa hal ini mendesak untuk dilakukan karena kajian yang ada kehilangan hasil pada kegiatan panen dan pascapanen hingga saat ini masih tetap tinggi, yaitu sekitar 20 persen. Hal ini semakin gawat karena di tengah tingkat kehilangan itu, rendemen beras menurun dari sekitar 65 persen menjadi 62 persen.

Menurut hasil penelitian yang ada, kehilangan hasil terbesar adalah pada kegiatan panen, yaitu sekitar 15 persen. Kenapa bisa sedemikian besar tingkat kehilangan itu? Hal ini bisa terjadi karena merupakan akibat dari sistem (kelembagaan) panen dan alat perontok gabah yang tidak efisien. Sistem panen "bawon bebas" (gropyokan) dengan perontokan secara "bantingan" (manual), sehingga menimbulkan kehilangan hasil terbesar.

Penurunan rendemen beras (dan juga kehilangan hasil) terutama disebabkan oleh kehilangan hasil pada tahap penggilingan gabah menjadi beras. Selain itu, penggunaan pupuk yang tidak berimbang pada tahap usaha tani. Mesin penggilingan padi *one pass* dan berumur tua yang jumlahnya masih banyak merupakan penyebab utama berkurangnya rendemen beras. Rendemen beras ini dapat ditingkatkan melalui program revitalisasi (renovasi) industri penggilingan padi dan massalisasi pemupukan berimbang usaha tani padi. Oleh sebab itu, inovasi kelembagaan dan teknologi panen merupakan opsi kebijakan yang masih berpeluang besar untuk menurunkan kehilangan hasil.

Upaya peningkatan produksi tanaman pangan, khususnya padi, memang menjadi tugas utama Departemen Pertanian. Namun, untuk mewujudkan upaya



tersebut perlu dukungan semua pihak yang terkait, tidak semuanya hanya diserahkan kepada Departemen Pertanian. Jadi, harus ada dukungan dari instansi terkait, yang juga memegang peranan yang penting dalam upaya meningkatkan produksi padi. Misalnya, untuk mencegah penurunan luas panen akibat konversi lahan sawah dan rusaknya jaringan irigasi, perlu dukungan penuh dari Departemen Permukiman dan Prasarana Wilayah, Departemen Dalam Negeri, dan pemda setempat.

Menyangkut soal jaminan tersedianya sarana produksi (khususnya pupuk) di tingkat petani dan terjaminnya insentif harga, perlu adanya dukungan penuh dari Departemen Perindustrian dan Perdagangan, Departemen Keuangan, Bulog dan tentu saja pemda setempat menjadi wajib adanya. Selain itu, dukungan informasi dari Badan Meteorologi dan Geofisika, Lapan dan lembaga lain yang berkaitan dengan informasi iklim dan cuaca juga sangat diperlukan.

Namun, jika terjadi pemenggalan tugas dan tanggung jawab, tidak akan pernah membantu menyelesaikan masalah produksi pangan nasional, khususnya beras. Jadi, butuh keharmonisan dan sinergisme dari semua pihak yang bertanggung jawab terhadap masalah peningkatan produksi pangan. Apabila bisa diwujudkan, hal itu akan sangat membantu mewujudkan kemandirian dan ketahanan pangan nasional.

<http://serverlib/psekp/>

---

# Efektivitas Program Raskin di Tengah Larangan Impor Beras<sup>1)</sup>

Oleh : M. Husein Sawit

---

Program beras untuk keluarga miskin (raskin) yang dimulai Januari 2002 adalah lanjutan dari program Operasi Pasar Khusus (OPK) yang dirancang pemerintah dan dilaksanakan oleh Bulog pertengahan 1998. Dengan nama yang berubah, diharapkan program itu akan lebih *self targeting* yaitu hanya kelompok miskinlah yang berhak memperoleh beras murah subsidi dari pemerintah. Program *targeting* ini merupakan penyempurnaan dari program stabilisasi harga beras, yang umumnya mahal dan juga kurang adil, di-nikmati oleh semua orang terutama orang mampu dan kaya, sedikit untuk kelompok miskin.

Pada waktu puncak krisis ekonomi yang parah pada 1997/98, program *general subsidy* – sejenis stabilisasi harga itu – ternyata tidak mampu mengatasi persoalan rawan pangan penduduk miskin yang bertambah cepat akibat dari krismon. Pada saat krisis itu pula, pemerintah melaksanakan sejumlah program JPS (Jaring Pengaman Sosial) atas anjuran Bank Dunia (BD), guna mengatasi dampak buruk dari krismon. Program OPK kemudian dimasukkan sebagai salah satu program JPS. Di samping pendidikan dan kesehatan.

Sesungguhnya, program JPS tidaklah sekedar program penyelamatan sementara, tetapi itu juga sebagai program perlindungan manakala; *pertama*, sebagian orang/rumah tangga (RT) tidak punya kemampuan secara kronis (*chronic poor*) untuk bekerja atau memperoleh pendapatan karena tua, sakit dan cacat. Atau walau bekerja, namun mereka memperoleh pendapatan seadanya, pendapatan harian amat rendah dan tidak menentu.

*Kedua*, penurunan pendapatan riil individu/RT sehingga tidak mampu menyediakan keperluan minimum untuk hidup sehat. Itu bisa karena PHK, bencana alam, penurunan subsidi publik. Mereka digolongkan sebagai kelompok miskin sementara (*transient poor*). Program OPK umumnya mengatasi masalah kedua, sedangkan program raskin cenderung untuk mengatasi masalah pertama.

## Banyak Diberitakan

Pada waktu pemerintah mengurangi subsidi bahan bakar minyak (BBM) dan listrik mulai 1999/2000, program pangan (beras murah itu) dipakai sebagai salah satu dari program kompensasi sosial. Program itu dilanjutkan sampai sekarang di

---

<sup>1</sup> Bisnis Indonesia, 27 Januari 2004 (*Bagian pertama dari dua tulisan*)

bawah PKPS (Program Kompensasi Pengurangan Subsidi) BBM. Pada 2003, hampir 200.000 ton atau 10 persen dari total raskin yang mencapai angka 1,9 juta ton disalurkan untuk PKPS BBM.

Raskin dan PKPS-BBM bidang pangan adalah program yang paling banyak diberitakan di media masa, koran maupun media elektronik, dibandingkan dengan program JPS bidang lainnya seperti kesehatan dan pendidikan. Itu tidak berarti JPS kesehatan dan pendidikan tidak ada kebocoran akibat salah *targeting* atau korupsi.

Program subsidi natura, dimana pun dilakukan akan lebih mudah dikontrol oleh masyarakat daripada program subsidi kas (uang tunai) seperti pendidikan. Masyarakat tidak tahu, berapa banyak dana yang diperoleh oleh kelompok miskin yang berhak mendapat subsidi pendidikan, siapa dan berapa besarnya, kapan datangnya dana tersebut. Semuanya luput dari pengawasan masyarakat luas dan aparat penegak hukum tentunya.

Banyak pula dana JPS pendidikan diperuntukkan untuk merehabilitasi bangunan, sehingga telah menyeleweng dari tujuan semula. Padahal tujuan program itu adalah untuk meningkatkan pendapatan riil masyarakat miskin yang turun akibat dari pengurangan/penghapusan subsidi, sehingga itu perlu dikompensir dengan dana untuk pendidikan, kesehatan dan pangan.

Apabila tidak, maka kelompok miskin akan menyotop anak dari sekolah, tidak berobat ke puskesmas atau beli obat bila mereka sakit, mengurangi konsumsi pangan (terutama beras) menggantikannya dengan pangan yang murah dan kurang bergizi. Itu seterusnya akan berpengaruh buruk terhadap kesehatan dan kualitas SDM (Sumber Daya Manusia).

Program perbaikan angkutan kota dan air bersih adalah contoh lain tidak tepat masuk dalam program JPS, karena tidak erat terkait dengan penurunan pendapatan riil rumah tangga miskin. Itu seharusnya dibiayai dari dana pembangunan yang dirancang dalam APBN atau APBD. Bila perlu pengusaha angkutan diberikan kemudahan kredit, sehingga usahanya dapat berjalan lebih lancar, bukan melalui program JPS.

Hampir setiap tahun, program Raskin ini dievaluasi oleh berbagai lembaga penelitian independen, baik dari perguruan tinggi daerah, termasuk universitas ternama seperti UGM, UI, maupun lembaga penelitian seperti LP3ES, SMERU. Kesimpulan dari berbagai penelitian selama lima tahun terakhir adalah berkisar sekitar: (i) subsidi itu bocor keluar RT sasaran, dibagi rata, digilir, sehingga RT miskin tidak menerima sebanyak 20 kg/KK/bulan. Akibatnya adalah dampak positif terhadap perbaikan gizi masyarakat yang rawan pangan menjadi berkurang. Pemerintah nampaknya amat antusias untuk memonitor perkembangan harga beras karena paling banyak disoroti masyarakat. Seharusnya, antusiasme juga diberikan dalam proporsi yang sama untuk diktum lainnya. (ii) Lemah dalam manajemen program, terutama pengawasan, monitoring dan evaluasi, penanganan keluhan masyarakat. (iii) Peran pemerintah daerah terlalu dominan, sejak dari

penentuan wilayah, jumlah jatah beras per wilayah, distribusi beras dari titik distribusi ke RT sasaran. Hampir tidak ada Divre/ Dolog/Sub-Dolog yang terlibat aktif di dalam mengelola program setelah titik distribusi.

### Laporan Bank Dunia

Belum lama ini, BD (Bank Dunia) menerbitkan laporan singkat dalam rangka pertemuan CGI (*Consultative Group on Indonesia*) di Jakarta, dengan judul *Indonesia: Beyond Macro-Economic Stability*. Biasanya, BD menggunakan cara-cara lama untuk "menekan" pemerintah penerima hutang luar negeri.

Laporan itu telah membuat pemerintah kayak kebakaran jenggot. Karena di dalamnya yang dikritik adalah *Social Protection*, khususnya raskin. Apa yang dilaporkan BD itu bukanlah hal yang baru seperti yang telah disebutkan sebelumnya. Terlepas dari angka-angka yang dipakai oleh BD, itu masih dapat diperdebatkan, namun ada persamaan dengan hasil penelitian selama ini, yaitu sebagian subsidi itu dinikmati oleh rumah tangga tidak miskin.

Evaluasi WB yang dikutip luas oleh media masa, disebutkan bahwa 64 persen keluarga miskin menerima raskin, ini merupakan JPS yang mampu menjangkau mereka secara luas. Sisanya 35 persen diterima oleh keluarga yang tidak miskin, karena bocor ke luar sasaran. Di luar sasaran itulah, 74 persen diantaranya dinikmati oleh keluarga yang tidak miskin, dan hanya 26 persen jatuh ke rumah tangga miskin. Hanya 18 persen dari dana raskin yang benar-benar tertuju ke rumah tangga miskin. Disebutkan juga, bahwa Bulog telah menikmati dana yang tidak sedikit dari program ini.

Memang BD tidak merekomendasikan untuk menghapus program subsidi pangan tetapi yang dipersoalkan adalah buruknya implementasi program, besarnya biaya dan kurang efisien, serta lemah *targeting*-nya. Setidak-tidaknya ada dua saran BD untuk raskin, yaitu rancanglah *area targeting* dan beri beras mutu rendah. Pada 2002, pernah diadakan penelitian untuk mempertajam sasaran raskin dengan metodologi VAM (*vulnerability analysis and mapping*). Itu dibiayai oleh APBN yang dibantu oleh BKKBN dan *World Food Program* (WFP). Seluruh desa di Jawa telah dipetakan, sehingga diketahui tingkat vulnerabelitasnya.

Seharusnya pemerintah memberikan prioritas subsidi pangan untuk wilayah yang vulnerabelitas tinggi sesuai dengan anggaran yang tersedia. Desa dimana tingkat prevalensi kemiskinan tinggi dan kedalaman kemiskinan (*poverty depth*) parah, maka desa-desa itu diprioritaskan mendapat program raskin. Desa-desa di luar itu – yang vulnerabelitasnya rendah – biarkan masyarakat yang mampu dan jumlahnya lebih dominan untuk membantu keluarga miskin. Pola bantu membantu memang telah berjalan sejak lama, merupakan salah satu bagian dari tanggung jawab sosial masyarakat, terutama masyarakat desa. Tanggung jawab sosial itu akan melemah, manakala pemerintah secara sembrono mengarahkan bantuan pangan ke desa-desa tersebut.

Konsekuensi dari penerapan metodologi ini adalah sejumlah desa yang selama ini mendapat jatah raskin akan dihentikan. Berkurang antara dari terendah 22 persen (DIY) sampai tertinggi 74 persen (Jatim), provinsi lainnya berkurang sekitar 43 persen. Tampaknya, cara itu tidak dikehendaki oleh banyak pemda. Pemda lebih melihat program ini sebagai program pemerataan daripada program *targeting*. Pemda lebih memandang alasan politis daripada bagaimana mencapai tujuan program.

Sosialisasi dilakukan secara intensif ke berbagai provinsi, hasilnya adalah pemda menolak pengalokasian raskin dengan metodologi baru ini. Maka kembali-lah lagi cara lama, semuanya diserahkan kepada pemda, dari penentuan sasaran, pembagian beras, ongkos distribusi dari titik distribusi ke rumah tangga sasaran. Masing-masing daerah menciptakan cara sendiri-sendiri, kadang-kadang agak serampangan.

<http://serverlib/psekp/>

---

# *Pecahkan Hambatan Raskin Mulai dari Titik Distribusi<sup>1</sup>*

*Oleh : M. Husein Sawit*

---

**A**mat sedikit pemda yang telah menyediakan dana untuk membantu ongkos transportasi dari titik distribusi ke rumah tangga sasaran, malah ada pemda meminta jasa pelaksanaan raskin. Seperti yang disebutkan di atas, di sinilah titik lemahnya, hingga sampai sekarang belum dicoba untuk dipecahkan.

Selanjutnya Bank Dunia menyarankan agar menyalurkan beras mutu rendah untuk program raskin. Beras jenis itu tidak akan diperebutkan oleh kelompok mampu. Teorinya memang bagus, tetapi itikadnya amat buruk. Apakah keluarga miskin itu harus menerima kualitas beras seperti yang dimakan oleh ayam?

Apakah keluarga mampu tidak memperebutkannya, memang bukan untuk dimakan sendiri, tapi untuk dijual kembali atau untuk campuran makanan ternak karena harganya amat murah. Ini Indonesia bung. Banyak keluarga mampu yang tidak pernah malu untuk merebut hak orang lain, walau itu hak orang miskin.

Saya pikir, pemerintah pusat dan daerah, dan Bulog harus segera mengatasi persoalan ini sesegera mungkin, sudah mendesak bukan karena tekanan Bank Dunia, tetapi lebih dilihat dari sisi keadilan. Pemerintah sebaiknya merancang kebijakan raskin dalam tatanan *rice policy* yang utuh, dan ada departemen penanggungjawabnya.

Pada waktu program OPK di bawah kendali Meneg Phor (Menteri Negara Pangan dan Hortikultura) periode 1998 – 2000, produktivitas program cukup bagus, berbagai kelemahan teknis disempurnakan, tidak mandeg seperti sekarang ini. Biarkan Bulog hanya sebagai lembaga pelaksana, jangan dicampuradukan dengan hal-hal yang lain, sehingga produktivitas pelaksanaan program dapat ditingkatkan.

Area target menjadi salah satu solusi penting yang harus segera diputuskan pemerintah. Konsentrasikan terlebih dahulu target di Jawa, karena persoalan terbesar salah sasaran itu umum terjadi di Jawa, tidak kurang dari 54 persen alokasi raskin 2003 untuk Pulau Jawa. Dengan area target itu, memungkinkan tenaga Divre/Dolog yang terbatas dapat berperan lebih banyak dalam monitoring dan pengawasan program. Mereka tentu perlu bekerja sama dengan LSM, lembaga kemasyarakatan lain di desa, tidak terbatas dengan pemerintah setempat. Kinerja

---

<sup>1</sup> Bisnis Indonesia, 28 Januari 2004 (*bagian terakhir dari dua tulisan*)

Divre/Dolog sebaiknya dinilai tidak melulu tertib administrasi, tetapi yang maha penting adalah "mengawal" program itu sehingga mencapai tujuannya.

### **Duduk Bersama**

Pemerintah daerah, pemerintah pusat dan Bulog perlu duduk bersama, untuk memecahkan masalah utama yang terjadi mulai dari titik distribusi sampai ke rumah tangga sasaran, baik itu manajemen, biaya, maupun akuntabilitas dalam pelaksanaan maupun perencanaannya, tidak cukup hanya sebatas SKB (surat keputusan bersama), tetapi lebih dari itu. Dominasi Pemda seperti sekarang ini perlu dikurangi dengan melibatkan berbagai lembaga kemasyarakatan baik formal maupun nonformal.

Masih dalam kerangka *rice policy*, pemerintah juga harus meninjau ulang kebijakan penerapan HDPP (harga dasar pembelian pemerintah) yang terus dinaikan, hampir setiap tahun. Itu akan berpengaruh terhadap harga pokok beras yang ditetapkan oleh Bulog. Nampaknya, pemerintah terus terperangkap dengan *price policy*, mengabaikan *non-price policy*, padahal yang terakhir ini berpengaruh paling signifikan untuk meningkatkan produktivitas dan efisiensi industri padi/beras nasional.

Dalam waktu yang sama, Bulog harus pula mampu meningkatkan efisiensi dan akuntabilitasnya, itu memang seharusnya dilakukan dalam era Perum seperti sekarang ini. Raskin berbeda dengan program pemberdayaan masyarakat miskin. Yang terakhir ini tidak boleh ada tawar menawarnya, memang pemerintah harus merancang pembangunan *pro-poor* dan program yang jelas untuk mereka. Raskin adalah program pelengkap terhadap program pemberdayaan dan mampu meningkatkan produktivitas pemberdayaan.

Misalnya, program kredit mikro untuk mereka akan lebih terserap untuk keperluan produktif daripada konsumtif, karena persediaan pangan sebagian besar telah tercukupi. Demikian juga, produktivitas pendidikan anak keluarga miskin akan lebih terjamin, manakala mereka dalam keadaan perut terisi, demikian juga program kesehatan dan sebagainya.

Terus, apakah kita hanya mau memperbaiki kinerja suatu program, kalau ada "tekanan" dari Bank Dunia atau IMF atau dari "Londd"? Apakah martabat kita belum berubah? Hanya pemerintahlah yang tahu.

---

# Mencegah "Berasisasi" Pola Konsumsi Tradisi Lokal Karena Raskin <sup>1)</sup>

Oleh : Handewi P.S. Rachman

---

**D**i wilayah Nusa Tenggara Timur (NTT), khususnya di kabupaten-kabupaten di Pulau Timor, secara biofisik, sumberdaya lahan pertanian tidak mendukung usahatani padi yang banyak diusahakan adalah jagung dan umbi-umbian terutama ubi kayu. Sebenarnya Tuhan telah menciptakan manusia untuk bersahabat dengan alam, hal ini terlihat bahwa dengan kondisi wilayah yang kering dan hasil produksi pangan pokok yang ada, secara turun-temurun pola konsumsi pangan pokok rata-rata penduduk NTT adalah jagung. Jagung bukan saja sebagai pangan pokok tetapi menjadi komoditas yang menyatu dengan adat dan budaya.

Upacara adat dilakukan untuk masing-masing suku (atau lebih tepatnya 'fam' atau 'keluarga'). Sebagai contoh di Desa Supul Kecamatan Amanuban Barat, Kabupaten TTS terdapat tiga suku yaitu 'Betty', 'Bula' dan 'Nubaronis'. Hal ini berarti setiap tahun di Desa Supul akan terdapat tiga kali upacara adat yang terkait dengan usahatani jagung tersebut. Upacara dipimpin oleh ketua adat masing-masing suku bertujuan untuk memberikan persembahan dan doa untuk keberhasilan usahatani jagung. Dengan menggunakan bahasa 'Natoni' untuk suku 'Betty' misalnya, bahasa tersebut hanya bisa dimengerti oleh para tetua adat, upacara tersebut memberi petunjuk dan juga semacam ramalan hasil produksi dan apa yang harus dilakukan petani bila hasil produksi jagung nanti baik atau buruk. Setelah itu, para petani akan menggosokkan batang dan bulir jagung muda ke alat pertanian yang mereka bawa, kemudian acara dilanjutkan dengan pemotongan semua hewan yang dibawa pada upacara tersebut untuk dimakan bersama-sama. Upacara tersebut menandai mulai diperbolehkannya pemetikan jagung yang ditanam di kebun (bagi yang ingin memetik jagung muda). Sebelum diadakan upacara adat, petani pantang melakukan pemetikan dan ini umumnya ditandai oleh ikatan rumput, alang-alang atau daun kelapa yang dipasang di pohon atau tiang agar terlihat orang bahwa usahatani jagung di kebun tersebut belum dilakukan upacara. Pantang melakukan pemetikan ini tidak saja oleh petani pemilik kebun tersebut namun juga oleh orang lain. Hal ini berarti pula tidak ada pencurian jagung di kebun. Mereka meyakini bahwa memetik dan mengkonsumsi jagung yang belum dilakukan upacara adat yang berarti pula melanggar adat akan "sakit perut".

---

<sup>1</sup> Sinar Tani, 10 September 2002



Pemetikan jagung untuk konsumsi umumnya dilakukan setelah jagung berumur 4 – 5 bulan. Penyimpanan dilakukan dalam bentuk tongkol yang diikat, setiap ikat terdiri dari 8 bulir setara 1 kg. Dalam setiap 20 ikat atau 160 bulir jagung tongkol, petani Desa Supul menyebut satuan hasil tersebut satu kuda. Pada luasan lahan sekitar 1 hektar atau benih jagung 20 kg diperoleh hasil sekitar 100 – 200 kuda atau setara 2 – 4 ton. Penyimpanan jagung diletakkan dalam lumbung. Jagung diletakkan pada bagian atas atau 'para-para' sedangkan bagian bawah lumbung digunakan sebagai dapur untuk memasak. Penyimpanan dan penurunan atau pengambilan jagung dari lumbung untuk dimasak umumnya 'hanya boleh dilakukan' oleh 'ibu rumahtangga'. Dengan demikian apabila ibu tersebut akan bepergian untuk beberapa hari, maka sebelum pergi akan menurunkan dulu jagung dari lumbung tersebut sesuai kebutuhan selama meninggalkan rumah, untuk selanjutnya pemasakan jagung dapat dilakukan oleh anak gadisnya ataupun anggota rumahtangga yang lainnya. Selain itu, petani di wilayah ini umumnya pantang melakukan penjualan jagung yang sudah disimpan dalam lumbung, kecuali masih ada sisa sedangkan musim panen berikutnya sudah tiba.

Penyajian jagung sebagai pangan pokok di Desa Supul dan NTT umumnya, adalah dalam bentuk 'katemak' atau 'bose'. Pembuatan 'katemak' adalah dengan memipil jagung tongkol kering kemudian dimasak bersama sayuran. Sayuran yang umum dicampur dalam 'katemak' tersebut sesuai ketersediaan yang ada di kebun yaitu daun singkong (mereka menyebut daun ubi), pucuk daun labu siyem (mereka menyebut labu jepang), daun labu kuning, daun atau bunga pepaya, dan atau jantung pisang. Kadang-kadang dicampur kacang-kacangan seperti kacang beras (biji kacang tunggak). Sementara itu 'bose' adalah semacam 'bubur' jagung pipil yang ditumbuk agak halus dan dimasak bersama daun-daunan serta kacang-kacangan. Sehari-hari, rata-rata penduduk TTS mengkonsumsi makanan pokok sekaligus lauk pauk adalah 'katemak' tersebut pada siang dan sore/malam hari, sedangkan pada pagi hari umumnya hanya mengkonsumsi ubikayu atau pisang rebus. Katemak umumnya dimasak untuk satu kali makan dan cukup untuk satu keluarga.

### **Kemiskinan dan Program "Raskin":**

Desa Supul merupakan salah satu desa dari 13 desa yang ada dalam wilayah Kecamatan Amanuban Barat, berdasar data dari BKKBN termasuk kategori miskin. Oleh karena itu, di desa ini juga disalurkan beras dari program 'raskin'. Beras tersebut diberikan setiap 5 bulan sekali dan setiap kali penerimaan sebanyak 20 kg/KK dengan mengganti harga Rp 1000 per kg. Hal kontroversial yang ingin diungkapkan dalam tulisan ini, haruskah penduduk yang sudah memiliki pola konsumsi pangan jagung secara turun-temurun kita geser ke beras pada saat kondisi perberasan nasional kita tersendat-sendat dalam memenuhi kebutuhan pangan nasional? Tujuan program 'raskin' adalah membantu kelompok 'miskin' dalam memenuhi kebutuhan pangannya. Haruskah bantuan pangan tersebut berupa

beras? NTT kurang mendukung untuk menghasilkan padi. Pada kondisi demikian, jagung merupakan jenis pangan pokok yang dominan diproduksi dan dikonsumsi oleh rata-rata penduduk NTT. Oleh karena itu bantuan pangan berupa beras bagi penduduk NTT di samping akan mendorong pergeseran pola pangan pokok dari jagung ke beras, juga dalam jangka panjang apabila penduduk NTT sudah terbiasa makan beras dalam konsumsi pangan pokoknya, maka akan kesulitan untuk memperolehnya. Hal ini karena secara biofisik wilayah kurang mampu untuk menghasilkan dan setidaknya walaupun tersedia harganya akan lebih mahal dibanding harga di daerah lain yang mampu menghasilkan padi karena biaya transport.

Saran yang diajukan untuk membantu KK miskin di NTT adalah: (a) bantuan 'raskin' diuangkan oleh Pemerintah Daerah kemudian uang tersebut digunakan untuk membantu mereka yang tergolong KK miskin. Idealnya, membuka kesempatan kerja bagi mereka akan lebih membantu memberi keterjaminan sumber pendapatan. Pembangunan prasarana dan sarana sosial dan pengembangan industri pengolahan hasil pertanian merupakan jenis kegiatan yang dapat membuka kesempatan kerja bagi mereka; (b) apabila terpaksa program bantuan pangan tersebut tidak dapat dialihkan ke bantuan nonpangan, maka bantuan pangan sumber protein akan lebih membantu meningkatkan keseimbangan konsumsi. Berdasar pengamatan di lapang, pemenuhan pangan sumber karbohidrat secara rata-rata sudah dapat dipenuhi oleh penduduk NTT dari jagung hasil produksi sendiri. Oleh karena itu bantuan pangan yang dapat meningkatkan keseimbangan gizi akan lebih bermanfaat daripada mementahkan diversifikasi konsumsi pangan pokok yang sudah ada; dan (c) bantuan teknik pengolahan jagung menjadi semacam jagung beras agar lebih mudah dalam penyajian siap konsumsi. Barangkali saran ini masih perlu pengkajian lebih lanjut dalam pelaksanaannya, namun penulis yakin apabila ada *political will* dan komitmen untuk mewujudkan diversifikasi di negeri ini maka saran sederhana tersebut tidak sulit untuk dilaksanakan. Semoga.

# **Opini dan Solusi Kebijakan Pergulaan Kontemporer**

<http://server1.kps.kol>

---

# *Lima Tahun Pelajaran Dari Gula: Dari Krisis ke Harapan Masa Depan <sup>1)</sup>*

*Oleh : Agus Pakpahan*

---

---

Perubahan yang paling mendasar yang melandasi ekonomi gula adalah dilepasnya gula dari mekanisme yang sebelumnya dikendalikan oleh Pemerintah c.q. BULOG, ke mekanisme pasar pada tahun 1998. Dalam sistem produksi juga demikian bahwa INPRES tentang Tebu Rakyat Intensifikasi (TRI) dicabut dan petani menjadi bebas memilih tanaman yang akan diusahakannya sesuai dengan UU No.1/1992 Tentang Sistem Budidaya Tanaman.

Pada tahun 1998 harga gula pasar internasional relatif tinggi sehingga harga gula di dalam negeri juga relatif baik. Petani, pedagang dan semua pihak menikmati "kebebasan" sesuai dengan era baru reformasi. Namun demikian, sesuai dengan banyak perkiraan, harga yang baik itu tidak berlangsung lama.

Harga gula di pasar luar negeri merosot tajam hingga nilai terendah yaitu 8 cent dollar per pound. Waktu itu berlaku tarif impor gula nol persen, suatu perubahan struktur yang "sangat revolusioner" yaitu dari proteksi penuh melalui monopoli impor oleh Bulog sebelumnya. Akibatnya, harga gula di dalam negeri turun drastis dari sebelumnya di atas Rp 3000 per kg menjadi Rp 2000 per kg. Pasar gula di dalam negeri juga diperparah dengan masuknya gula impor ilegal, penyelundupan dan lebih parah lagi adalah impor gula mentah (*raw sugar*) yang langsung dijual kepada konsumen.

Petani tebu merupakan pihak yang paling terpuuk dengan kejadian di atas. Demikian juga para produsen gula yang sebagian besar BUMN. Produsen merasakan bahwa pasar gula itu tidak *fair* sehingga istilah pasar bebas perlu penafsiran yang benar, arif dan bijaksana. Karena tekanan ekonomi yang berat, maka para petani bergerak menyampaikan tuntutan-tuntutan kepada pemerintah. Penyampaian tuntutan semacam ini sebelumnya hampir tidak pernah terjadi.

Era reformasi telah melahirkan proses perubahan pada diri para petani tebu, yaitu berani mencari keadilan melalui berbagai upaya sendiri. Tuntutan kepada pemerintah pada intinya adalah: (i) kenaikan tarif impor sesuai dengan yang dimungkinkan oleh WTO; (ii) meminta harga gula petani di dalam negeri sama atau di atas *Break Even Point* petani. Tuntutan-tuntutan lainnya merupakan derivasi dari kedua tuntutan di atas.

---

<sup>1</sup> Sugar Observer, 25 Agustus 2003

Pada tahun 1999 pemerintah memberikan dana talangan Rp 2500 per kg. Dana talangan ini digunakan apabila harga gula pada tingkat petani di bawah Rp 2500 per kg. Dana talangan pada tahun 2000 naik menjadi Rp 2600 per kg. Tetapi pada tahun ini harga gula juga relatif baik sehingga dana talangan tidak banyak digunakan.

Tarif impor gula dikenakan sebesar 20 persen dan 25 persen, masing-masing untuk gula mentah dan gula putih. Pada tahun 2001 harga gula di dalam negeri relatif baik, yaitu rata-rata di atas Rp 3100 per kg pada tingkat petani. Pada tahun 2002 harga gula di pasar domestik kembali turun ke level harga tahun 2000, yaitu bergerak sekitar Rp 2600 per kg.

Kembali para petani dan produsen gula menyampaikan tuntutan perlindungan mengingat penyebab semuanya itu adalah gula impor yang diimpor secara tidak legal atau gula mentah yang dijual langsung ke pasar.

Akhirnya, Menperindag Rin Soewandi mengeluarkan kebijaksanaan yang juga "*revolusioner*" sebagaimana yang telah terjadi pada tahun 1998, namun substansinya berbeda, yaitu mengendalikan impor gula putih melalui mekanisme Importir Terbatas (IT) dan impor gula mentah melalui Importir Produsen (IP). IT itu pun bersyarat, yaitu pemegang IT adalah produsen yang bahan bakunya minimal 75 persen berasal dari petani atau kerjasama dengan petani. Selanjutnya, impor gula putih baru diperbolehkan manakala harga gula pada tingkat petani minimal sama dengan Rp 3100 per kg. Kebijaksanaan ini secara populer dikenal dengan SK Menperindag No.643 tahun 2002.

Segera setelah kebijaksanaan ini dikeluarkan maka harga gula pada tingkat produsen meningkat dari sekitar Rp 2600 per kg menjadi sekitar Rp 3100 per kg dan pada awal pertengahan November 2002 naik menjadi Rp 3200 per kg. Suatu kenaikan yang cukup signifikan yaitu sekitar 25 persen.

Selanjutnya, kenaikan harga gula yang luar biasa terjadi pada bulan April-Mei. Harga gula menembus Rp 6000 per kg. Namun sayang pada periode ini gula petani sudah hampir habis terjual. Hal ini menyebabkan terjadinya dinamika yang kuat, salah satunya adalah tuntutan dari berbagai kalangan di luar produsen gula agar SK Menperindag No.643 dicabut. Polemik mengenai hal ini masih terus berlanjut hingga sekarang.

Dalam memasarkan gulanya, para petani tebu bekerjasama dengan para pedagang gula dan Bulog dengan skim dana talangan Rp 3410 per kg gula dengan bagi hasil 60 persen untuk petani dan 40 persen untuk pedagang dan Bulog. Harga gula pada tingkat konsumen setelah gejolak April – Mei 2003 ternyata bertahan sekitar Rp 4200 per kg. Harga ini adalah harga target pada saat SK No. 643 tersebut ditetapkan. Bahkan, para pedagang yang memberikan dana talangan masih merasa khawatir dengan masuknya gula ilegal yang akan berdampak pada penurunan harga gula di pasar domestik.

## Perubahan Kultur

Pondasi perkebunan tebu dan industri gula khususnya dan perkebunan besar umumnya yang dibangun pada masa lalu adalah kultur feodalisme yang menyatu dengan kapitalisme. Hal ini berlangsung selama ratusan tahun dan dampaknya masih terasa hingga kini.

Kultur yang dimaksud lebih bersifat "*the way of thinking, feeling, believing and behaving*" yang pada intinya memandang petani sebagai bagian dari input produksi yang tidak memiliki hak untuk menyampaikan aspirasinya dan tidak berparteserta aktif dalam pengambilan keputusan. Posisi petani adalah lebih rendah daripada posisi perusahaan atau pihak-pihak lain yang terlibat dalam usaha perkebunan. Dalam kultur seperti itu perkebunan besar lebih bersifat sebagai "*enclave*" atau "*island*" yang eksklusif dari masyarakat sekitarnya atau bahkan tidak tersentuh oleh kekuatan-kekuatan lain di sekitarnya, termasuk Pemerintah Daerah.

Dalam lima tahun terakhir, telah terjadi perubahan yang sangat mendasar dalam kultur kehidupan perkebunan tebu dan industri gula. Para petani tebu membangun organisasi yang dinamaka Asosiasi Petani Tebu Rakyat Indonesia. Dengan berdirinya asosiasi ini maka terbangun suatu kultur baru, sesuai dengan pengertian kultur di atas.

Para petani yang sebelumnya bekerja dan berusaha sendiri-sendiri dalam membela kepentingannya sekarang menjadi bersatu. Melalui organisasi ini para petani tebu berusaha mengembangkan pengaruh terhadap pemerintah, baik pemerintah daerah maupun pemerintah pusat, dalam setiap proses pengambilan keputusan. Perubahan dalam tarif impor hingga keluarnya SK 643 oleh Deperindag merupakan bagian dari proses tersebut.

Para petani melalui asosiasi ini juga telah berusaha mencari formula dan format kemitraan baik dengan PTPN Gula maupun dengan para pedagang besar gula yang diharapkan dapat membantu menyelesaikan masalah transaksi atau masalah lainnya yang dinilai penting.

Salah satu hal yang telah terrealisir adalah negosiasi ulang bagi hasil gula dan tetes antara petani dengan PTPN Gula. Bagi hasil gula telah berubah dari 65 : 35, menjadi 66 : 34 atau disesuaikan menurut pabrik per pabrik di mana hak gula bagi petani telah meningkat. Untuk menahan harga gula agar tidak lebih rendah dari harga minimal yang disepakati telah pula berkembang kerjasama antara petani dengan pedagang menurut formula tertentu.

Selanjutnya, kebutuhan pupuk dan permodalan juga menjadi bagian kerja dari asosiasi petani. Hal sangat penting untuk dicatat di sini adalah telah berkembangnya inisiatif, partisipasi aktif dan kemampuan organisasi petani dalam menanggulangi permasalahan bersama. Perusahaan perkebunan, baik PTPN, RNI, maupun perusahaan perkebunan swasta di Jawa, juga telah berubah mulai dari cara pandang hingga perilakunya sehari-hari. Artinya adalah dalam tubuh perusahaan gula juga telah terjadi perubahan kultur yang sangat berbeda dengan

kultur sebelumnya. Keterbukaan, kedekatan, dan keinginan kerjasama dengan para petani berkembang pesat. Perusahaan gula berpartisipasi aktif dalam menangani permasalahan bersama dengan para petani. Secara formal hal tersebut dituangkan dalam berbagai MOU antara pihak perusahaan dengan pihak asosiasi. Kultur baru yang tumbuh ini merupakan *social capital* yang tidak kalah pentingnya dengan *social capital* yang berkembang dalam tubuh petani.

Selama lima tahun terakhir ini pun kultur pedagang besar gula telah berubah. Sudut pandang para pedagang sudah berkembang tidak hanya sekedar mencari keuntungan setinggi-tingginya tetapi juga berkembang ke arah partisipasi untuk menangani masalah bersama.

Pemerintah pun telah beradaptasi dengan perubahan kultural yang terjadi di lingkungannya. Dari kondisi yang sebelumnya bersifat "tarik-tambang", telah berubah menjadi kondisi yang sifatnya "menangani masalah bersama". Hal tersebut tampak dalam kebijaksanaan-kebijaksanaan yang dilahirkan akhir-akhir ini.

### **Revitalisasi**

Fakta bahwa hanya satu dari setiap lima PG di Jawa yang efisien dan satu dari setiap enam PG di luar Jawa yang efisien menunjukkan bahwa memang tingkat efisiensi industri pergulaan kita masih rendah. Efisiensi ini diukur oleh perbandingan unit cost terhadap harga pasar gula yaitu unit cost maksimal atau sama dengan Rp 2000 per kg pada tahun 1999.

Ini adalah ukuran efisiensi yang paling sederhana, namun ukuran ini mampu menggambarkan daya saing gula hasil produksi dalam negeri terhadap gula impor. Atas dasar pemikiran ini maka tujuan dari revitalisasi pergulaan nasional pada intinya adalah meningkatkan daya saing melalui penurunan unit cost ini.

Oleh karena itu salah satu sasaran dari revitalisasi pergulaan ini adalah di capainya unit cost gula sama dengan atau kurang dari Rp 2000 per kg. Untuk mencapai sasaran ini diperlukan perubahan total sistem agribisnis dan usaha perkebunan tebu dan industri gula nasional.

Tentu saja faktor unit cost tidaklah cukup mengingat cost bukanlah satu-satunya penentu daya saing dari suatu produk. Banyak hal yang perlu menjadi perhatian bersama untuk meningkatkan daya saing pergulaan nasional.

Salah satu hal yang paling penting adalah mengembangkan produk yang bersumber dari hasil tebu menjadi bermacam-macam produk akhir yang bernilai tambah tinggi. Alasan utama dari pemikiran ini adalah bahwa berdasarkan data *time series* yang cukup panjang (lima puluh tahun atau lebih) dari harga riil setiap produk primer, khususnya produk primer pertanian, menunjukkan trend harga riil yang berfluktuatif dan terus menurun, kecuali untuk produk olahannya. Artinya adalah bahwa apabila Indonesia tujuannya hanya untuk menghasilkan gula putih (*white sugar*), maka daya saing dari industri ini akan sangat lemah. Oleh karena

itu, dasar pemikiran pengembangan industri pergulaan ke depan sudah harus sangat berbeda dengan dasar pengembangan yang diletakkan Belanda pada akhir tahun 1830-an.

Gula ternyata penuh dinamika. Lima tahun terakhir dari gula memberikan pelajaran yang sangat berharga. Kalau kita dapat menangani gula dengan baik, maka yang lainpun akan dapat kita tangani dengan baik pula.

<http://serverlib/psekp/>



---

# Industri Gula 2020 – Dst. <sup>1)</sup>

Oleh : Agus Pakpahan

---

“Untuk menyelesaikan masalah pergulaan tidak dapat hanya dengan melakukan pembenahan dalam industri gula itu sendiri, tetapi harus dilakukan secara menyeluruh, terutama pembenahan terhadap hal-hal yang berada di luar industri pergulaan tetapi hal tersebut mempengaruhi kinerja dan proses yang berlangsung dalam industri pergulaan, termasuk di dalamnya, antara lain adalah aspek politik yang melatarbelakangi pergulaan ini”, seorang tokoh senior pergulaan menyampaikan pandangannya.

“Tatanan pergulaan yang ada sekarang, sangat berat apabila dijadikan acuan untuk membangun industri pergulaan masa depan. Kurang-lebih dalam 30 tahun terakhir kita dapat belajar bahwa pola pengembangan yang kita gunakan, menghasilkan kinerja yang menurun”, katanya lebih lanjut.

“Kita perlu belajar dari negara-negara yang telah menunjukkan kemampuannya dalam membangun pertanian sehingga bisa memenuhi kebutuhan di dalam negeri dan mengeksport hasil-hasil pertanian selebihnya ke negara-negara lain”, tegasnya. Amerika Serikat (AS) maju dalam bidang pertanian karena memang pertanian dianggap sebagai kegiatan manusia yang lebih penting dari kegiatan lainnya, karena itu harus dijadikan pondasi agar kegiatan ekonomi lainnya dapat berkembang serta negara menjadi kuat.

“Pertanian sudah menjadi suatu institusi dari negara. Manfaat pertanian lebih daripada satu manfaat. Pertanian membuat kita bersatu, dan karena itu membuat kita lebih saling kenal dan lebih bersahabat, daripada sebaliknya”, kata Abraham Lincoln, Presiden Amerika ke-16, pada 30 September 1859, di hadapan Wisconsin State Agricultural Society Milwaukee, Wisconsin.

Salah satu pondasi yang melandasi kemajuan pertanian di AS adalah Homestead Act, yang ditandatangani oleh Abraham Lincoln 20 Mei 1862. Dengan dasar Homestead Act 1862 ini, maka per unit lahan seluas 160 acres (65 hektar) dari lahan yang dikuasai negara, yang belum dimanfaatkan, ditransfer kepada petani (*homesteader*) dengan pembayaran sejumlah *nominal fee*. Bagi penduduk yang telah menjadi warga selama 6 bulan dapat memperoleh lahan dengan *nominal fee* 1.25 dollar AS.

Pada tahun 1900, atau 38 tahun Homestead Act berlaku, telah ditransfer lahan seluas 80 juta acres (32,5 juta hektar lebih) kepada para petani

---

<sup>1</sup> Sugar Observer, 6 Oktober 2003

(*homesteader*), atau hampir 1 juta hektar per tahun terjadi alih lahan dari negara kepada para petani. Dalam hubungan ini, Ronald Reagan, pada tahun 1974 mengatakan bahwa: "Lebih dari 100 tahun yang lalu, Abraham Lincoln menandatangani Homestead Act. Telah terjadi redistribusi lahan dan mereka tidak mengambil lahan yang sudah dimiliki pihak lain".

Delapan tahun setelah Homestead Act 1862 ditetapkan di AS, atau setelah 40 tahun Tanam Paksa (*Cultuurstelsel*) di Indonesia lahir *Agrarisch Wet 1870*. Ruh, jiwa dan semangat *Agrarisch Wet 1870* ini sangat berbeda dengan apa yang hidup dalam Homestead Act 1862 di AS. *Agrarisch Wet 1870* adalah memberikan tanah negara untuk perusahaan partikelir, bukan untuk petani. Sejarah ini terus berlangsung hingga sekarang, yaitu dalam bentuk Hak Guna Usaha untuk perkebunan-perkebunan milik perusahaan besar.

Apabila pola pikir Abraham Lincoln diterapkan di Indonesia, dan lahan hutan yang sudah dikonversi dengan luasan 10 juta hektar ditransfer kepemilikannya kepada petani, dengan masing-masing unit lahan 10 hektar maka akan dapat ditampung 1 juta petani. Apabila transfer tersebut dikenakan *fee* sebesar Rp 1 juta per petani per unit, maka akan terkumpul dana Rp 1 triliun. Bandingkan dengan alternatif seperti yang berlaku sekarang, lahan ditransfer kepada perusahaan @ 20 ribu hektar, maka perusahaan yang akan mendapatkan ada 500 perusahaan. Kemudian masing-masing perusahaan membayar Rp 2 milyar untuk pengurusan hak HGU, maka hitungan biaya per hektar (asumsi sebagai penerimaan untuk negara), adalah menjadi Rp 100.000. Jumlah ini juga sama dengan yang dibayar petani per hektar dalam pemisalan di atas. Perbedaannya adalah dengan menerapkan pola pikir Abraham Lincoln, jumlah yang berpartisipasi jauh lebih besar, dalam pemisalan di atas 1 juta petani : 500 perusahaan. Menurut Lincoln, manfaat yang utama dari pertanian ini, sebagaimana dikutip di atas adalah: "Pertanian membuat kita bersatu, dan karena itu membuat kita lebih saling kenal dan lebih bersahabat ....."

Kita sekarang hidup pada abad ke-21. 141 tahun setelah Abraham Lincoln menetapkan Homestead Act. Apabila pada saat itu kemiskinan, perbudakan dan hal-hal yang senada menjadi ancaman peradaban, maka dewasa ini persoalan tersebut belum hilang, khususnya di negara-negara berkembang seperti Indonesia. Bahkan sebaliknya dapat dikatakan bahwa persoalan tersebut makin berat, makin sulit diatasi dan makin kompleks langkah-langkah yang harus diambil. Secara umum dapat dikatakan bahwa institusi global seperti pasar telah gagal menangani kemiskinan, kesenjangan sosial dan kerusakan lingkungan hidup.

"10 persen memiliki 90 persen dari *corporate pie* sekarang dan sebaliknya 90 persen hanya memiliki 10 persen kue yang ada", tulis Norman Kurland dalam makalahnya *The Capital Homestead Act*. Pada masa mendatang, 90 persen "kue" baru harus dimiliki oleh pemilik baru, tanpa mengurangi yang 10 persen pemilik "kue" lama. Dengan cara berpikir ini, maka kepemilikan tidak terlepas dari produk-

tivitas dan kreativitas, bahkan lebih jauh dari itu, kepemilikan menjadi dasar untuk keadilan dan keberlanjutan dan membuat kita bersatu.

Dalam kerangka mencipta ulang pemikiran Abraham Lincoln, dan sejalan dengan ruh, jiwa dan semangat UUD 1945 dan TAP MPR, maka yang perlu dijadikan dasar dalam membangun ekonomi Indonesia mendatang adalah menerapkan apa yang dinamakan Kurland "Capital Homestead Act". Gagasan dasarnya adalah membuat landasan peraturan perundangan yang menjamin semua warga negara menjadi *share holders*.

"Sejak tahun 1973, Kongres telah mengeluarkan lebih dari 20 peraturan perundangan yang mendorong pekerja memiliki saham perusahaan (ESOPs) dan lebih dari 10.000 perusahaan secara bertahap telah memberikan saham kepada lebih dari 10 juta pekerja. Pada tahun 1976 the Joint Economic Committee dalam Kongres menyatakan bahwa perusahaan kepemilikan dari kapital baru sebagai kebijaksanaan utama", tulis Kurnland.

Perkembangan terakhir dalam dunia pergulaan Indonesia, yaitu kepemilikan saham perusahaan oleh petani dan pekerja dapat menggunakan perkembangan empiris yang telah terjadi di negara-negara maju seperti AS. Industri gula yang dibandingkan perlu dibangun tentunya jauh berbeda dengan industri gula yang sekarang ini ada.

"Kue" industri gula yang sekarang ini besarnya sekitar 1,8 juta ton, ditambah dengan hasil lainnya, tentunya pada 2020 "kue" itu besarnya sekitar 5 kali dibanding besar "kue" sekarang. Dengan demikian kondisi yang ada sekarang, tidak mungkin program akselerasi model saat ini mampu mencapainya mengingat berbagai kendala yang ada.

"Pembahasan saham perusahaan menjadi milik petani perlu dijadikan momentum untuk membangun fondasi industri pergulaan yang baru, yaitu fondasi untuk menghadapi masalah dan menciptakan hal baru yang sesuai dengan kondisi Indonesia serta dunia pada 2020 dan seterusnya", seorang pengamat pergulaan menyatakan pandangannya.

"Seperti halnya van den Bosch, ia tidak melihat perusahaan besar sebagai alat solusi, tetapi melihat petani. Karena itu van den Bosch menerapkan Tanam Paksa yang dasarnya adalah kekuatan atau energi petani. Hal yang serupa juga berlaku sekarang. Bedanya adalah bahwa "kue" yang akan dihasilkan harus dinikmati petani, bukan hanya dinikmati oleh orang lain, apalagi mereka yang tak ikut menanamnya", katanya lebih lanjut.

Dalam bahasa ekonomi, petani ini adalah *capital* atau *human capital*, tidak lagi sekedar dipandang sebagai *labor*. Organisasi petani adalah sebagai *social capital*, tidak lagi dipandang sebagai sekedar kumpulan orang atau kelompok tani. Bagaimana kapital ini dapat menjadi besar dan kuat? Inilah yang harus menjadi perhatian semua pihak. Besar dan kuatnya kapital ini akan menentukan industri pergulaan masa datang. Dapat dibayangkan apabila petani diberi hak mendapat

kredit Rp 50 juta per orang. Andaikan disekitar PG Gempol Krep ada 20.000 petani yang layak mendapat kredit tersebut. Dari skim ini akan terkumpul dana Rp 1 trilyun. Dana ini akan sangat bermanfaat untuk membangun berbagai fasilitas baru dan pabrik baru serta kapital baru yang lain yang sangat berharga.

Hal semacam ini pernah dilakukan 30 tahun yang lalu di Red River Valley, AS, ketika perusahaan gula American Crystal Sugar Company dibeli oleh asosiasi petani yang dipimpin Al Bloomquist, senilai 86 juta dollar AS (Rp 731 milyar pada kurs Rp 8.500 per dollar AS). Bandingkan apabila Rp 1 trilyun diberikan sebagai kredit kepada seorang pengusaha, efek distributif dan sarana membangun per-saudaraan tidak akan hidup dan berkembang. Pengelolaan perusahaan ini jelas dilakukan oleh individu yang bukan hanya profesional tetapi juga komit terhadap pada petani dan kemajuan industri gula.

Akhirnya, untuk membangun industri pergulaan mendatang diperlukan langkah-langkah besar dan fundamental, bukan sekedar mengubah manajemen atau mendatangkan pabrik baru, atau menghasilkan varietas tebu yang baru, tetapi memerlukan langkah-langkah sebagaimana pernah dilakukan oleh Abraham Lincoln dengan Homestead Act-nya.

Tentu kita perlu melakukan penciptaan ulang yang disesuaikan dengan perkembangan zaman mendatang. Tetapi intinya adalah menerapkan pemikiran bahwa petani dan organisasinya serta para pekerja sebagai suatu kekuatan yang dahsyat, dan kekuatan itu berhubungan dengan faktor kepemilikan dari perusahaan yang akan membangun "kue masa depan" itu.

---

# Apakah Ada Kebijakan Pergulaan Nasional? <sup>1)</sup>

Oleh : Agus Pakpahan

---

Seorang pengusaha senior di bidang pergulaan menyatakan, di Indonesia sulit dikatakan bahwa Indonesia memiliki kebijakan nasional di bidang pergulaan.

"Sulit untuk dapat mengatakan bahwa Indonesia telah memiliki kebijakan yang komprehensif di bidang pergulaan. Lebih banyak kadar ketidakpastian daripada kepastian mengenai apa yang akan dilakukan dalam bidang pergulaan ini", seorang pengusaha senior pergulaan menyampaikan pandangannya.

"Memang ada Dewan Gula Indonesia, tetapi kita menyaksikan bahwa walaupun ada Dewan Gula Indonesia, kebijakan yang dibuat di luar Dewan Gula juga terjadi. Masing-masing institusi secara sendiri-sendiri masih mengeluarkan kebijakan sendiri", katanya melanjutkan.

"Indonesia harus mampu menjawab pertanyaan yang paling pokok yaitu *what is the meaning of written contract*. Jawaban ini sangat penting untuk kalangan investor. Jangan sampai pejabatnya ganti, kemudian kebijaksanaannya berganti pula. Ketidakpastian ini akan menghambat laju investasi di bidang pergulaan", katanya menambahkan.

Apa yang dimaksud dengan kebijakan pergulaan yang komprehensif? Menurut sebuah sumber, hal ini akan dibahas di Yogyakarta, 9 Desember 2003 yang akan datang.

"Kita akan mengadakan seminar lanjutan untuk membahas kebijakan pergulaan yang komprehensif pada 9 Desember yang akan datang", kata Hasanuddin Ibrahim, Direktur Tanaman Semusim, Ditjen Bina Produksi Perkebunan menyampaikan informasi.

Jadi, memang kebijakan yang komprehensif baru akan dibahas dalam seminar. Ini menjawab kenyataan bahwa memang selama ini kebijakan yang komprehensif belum ada. Sebuah sumber mengatakan bahwa yang paling sulit, dan ini menjadi realitas selama ini, adalah melakukan koordinasi.

Departemen Pertanian dewasa ini melaksanakan kebijakan akselerasi produksi gula nasional. Kebijakan akselerasi ini diterjemahkan dalam kegiatan

---

<sup>1</sup> Sugar Observer, 24 November 2003

pembongkaran ratoon, pembangunan kebun bibit tebu dan prasarana pengairan sederhana dengan alokasi dana Rp 66,8 milyar.

Di samping itu, dialokasikan juga modal kerja dengan subsidi buga dalam format KKP-TR Rp 900 milyar. Adapun kebijaksanaan yang tidak secara langsung untuk tebu adalah subsidi pupuk sebesar Rp 1,3 trilyun dan dukungan pembangunan prasarana pengairan yang dilaksanakan oleh Departemen Kimpraswil sebesar Rp 4,5 trilyun.

Apa yang dikemukakan di atas menyangkut upaya peningkatan produksi gula, utamanya di Jawa, dengan basis usaha petani tebu. Walaupun belum memadai, usaha untuk meningkatkan produksi gula sudah dimulai dengan target produksi pada tahun 2007 mendekati 3 juta ton. Produksi gula tahun ini yang hanya mencapai sekitar 1,7 juta ton, sedikit lebih rendah dari produksi gula tahun lalu, merupakan sebuah peringatan bahwa upaya meningkatkan produksi gula ini bukanlah pekerjaan yang sederhana.

"Tidak mungkin target 3 juta ton akan tercapai, apabila tidak dilakukan perbaikan dalam penerapan kultur teknis kebun", seorang pengamat dan ahli tebu menyampaikan pandangannya.

Kebijaksanaan dalam bidang produksi, walaupun sudah sebaik-baiknya dilakukan, juga tidak akan berhasil apabila pabrik gula tidak dibenahi, mengingat produksi ini tidak terlepas dari kebijaksanaan di bidang lainnya.

"Kebijakan promosi sekaligus proteksi ini harus dilakukan secara simultan, karena melalui proteksi kita dapat melakukan promosi; sementara itu promosi tanpa proteksi berarti kita membiarkan ketidakadilan dialami oleh petani tebu kita", tegas Mentan, Bungaran Saragih, dalam sambutannya yang disampaikan di Bangkok, 25 Juli 2003.

Kebijaksanaan dalam industri gula, yang sebagian besar berada di bawah yurisdiksi Meneg BUMN, memerlukan sosialisasi yang lebih luas. Publik perlu mendapatkan kepastian tentang arah, sasaran, mekanisme dan proses dari penyehatan pabrik-pabrik gula yang ada.

"Ada 16 pabrik gula yang akan di *spin-all*", kata Simatupang, Deputi Bidang Industri Agro menjelaskan beberapa waktu yang lalu.

Kebijaksanaan ini perlu dipertegas dan diperjelas dengan sebuah kebijaksanaan yang tertulis sehingga dapat menjadi pedoman baik bagi investor, petani, dan publik secara keseluruhan. Proses yang memenuhi kriteria *good governance* perlu dibangun.

Yang sangat penting adalah kebijaksanaan di bidang perdagangan, khususnya yang menyangkut kebijaksanaan impor. Sampai pada tingkat mana impor ini tidak mengganggu produksi nasional saat ini dan tidak menghambat investasi baru industri gula, khususnya di luar Jawa, merupakan pertanyaan yang harus menjadi kriteria utama.

"Kita perlu menyusun rencana investasi jangka panjang di bidang pergulaan ini, apabila memang gula ini ditetapkan sebagai komoditas strategis", papar seorang pengusaha besar di bidang pergulaan.

"Kebijaksanaan impor gula yang selalu berubah dan menekan harga di dalam negeri merupakan disinsentif bagi pengembangan pergulaan Indonesia mendatang", seorang pengamat ekonomi menegaskan.

Tentu, efisiensi dan daya saing industri pergulaan nasional perlu ditingkatkan mengingat proteksi yang paling mendasar adalah efisiensi itu sendiri. Tetapi, belajar dari negara-negara lain yang industri gulanya sudah efisien, ternyata diproteksi juga. Misalnya, Thailand menerapkan tarif *rate quota* sebesar 65 persen untuk 13,7 ribu ton dan tarif 96 persen untuk impor gula di luar kuota; RRC menerapkan kuota impor sebesar 1,8 juta ton (2002) dengan tarif 30 persen untuk gula putih dan 20 persen untuk gula mentah; dan India menerapkan tarif impor 80 persen ditambah bea tambahan sebesar 85 Rupee per kuintal. Thailand dan India merupakan negara eksportir gula dewasa ini.

Kebijaksanaan komprehensif di bidang pergulaan memang sangat diperlukan. Saat ini yang ada baru kebijaksanaan yang sifatnya *piece meal* sektoral, dan tidak terintegrasi serta belum menggambarkan wajah masa depan pergulaan yang akan diwujudkan.

<http://serverlib/pseku>

---

# *Program Akselerasi dan Prospek Pergulaan Indonesia <sup>1)</sup>*

*Oleh : Agus Pakpahan*

---

Tahun pertama pelaksanaan Program Akselerasi Pergulaan Indonesia telah memperlihatkan gairah baru di lapangan. Pembongkaran ratoon telah di-mulai dan penggantian bibit tebu dengan upaya perbaikan varietas serta kom-posisinya juga telah berkembang.

Dengan harga gula yang diterima oleh petani lebih dari Rp 3410 per kg telah mendorong berkembangnya kegairahan para petani untuk meningkatkan luas serta kualitas kebunnya. Bahkan di luar dugaan sebelumnya, sebagian petani merasa khawatir, jangan-jangan tebu yang akan dihasilkan tahun depan tidak mampu di-olah oleh pabrik-pabrik gula yang ada.

"Kami sangat khawatir, program akselerasi akan menjadi bumerang bagi para petani tebu apabila kapasitas olah pabrik tidak ditingkatkan. Sekarang saja di daerah kerja kami terdapat sekitar 6 pabrik gula yang kelebihan bahan baku, sehingga banyak tebu yang tak dapat digiling tepat waktu", Arum Sabil, Ketua APTR Wilayah PTPN XI menjelaskan kepada SO akhir-akhir ini.

Adig Suwandi, Corporate Secretary PTPN XI, sebagaimana dikutip Kompas 14/8/2003, mengakui adanya kelebihan bahan baku tersebut, walaupun ia mengatakan bahwa petani tidak perlu khawatir, mengingat kapasitas olah yang tersedia mencukupi kebutuhan untuk mengolah hasil tebu petani.

Untuk lingkungan PTPN X, Adi Prasongko menyatakan bahwa sebenarnya kebanyakan pabrik gula masih bekerja di bawah kapasitas yang ada. "Kapasitas pabrik gula masih cukup untuk mengolah tebu hasil petani. Yang terjadi adalah masih belum sinkronnya antara tebang-angkut dengan pengolahan (giling) gula di pabrik-pabrik. Jadi, ada pabrik yang kelebihan dan ada pula pabrik yang kekurangan", Adi menjelaskan.

Pandangan yang sama disampaikan pula oleh H. Masduki, Wakil Ketua APTR Wilayah PTPN XI, petani tebu di wilayah PG Olean, Situbondo, Jawa Timur. "Saya melihatnya bahwa antara tebang-angkut dan giling ini belum seirama. Akibatnya, ada PG yang kelebihan tetapi di pihak lain ada juga PG yang kekurangan bahan baku", H. Masduki menjelaskan.

---

<sup>1</sup> Sugar Observer, 25 Agustus 2003



"Persoalan ini muncul sebagai akibat dari terganggunya pola panen-tebang-angkut oleh masuknya "tebu bebas" yang dikirim oleh para petani ke PG-PG tanpa koordinasi sejak awalnya", lanjut H. Masduki.

Sejak awal Sugar Observer sudah menyampaikan bahwa panen bukanlah hal yang sederhana. Panen dan pasca panen tebu adalah kegiatan yang meliputi tebang, muat dan angkut tebu dari lapang diangkut ke pabrik gula dan diolah lebih lanjut menjadi gula kristal, dikemas kemudian disimpan di gudang. Kegiatan panen dan pasca panen sangat menentukan keberhasilan proses panjang pembuatan gula, yang diawali dari menanam tebu, memupuk dan memelihara tanaman selama kurang lebih 12 bulan. Kegiatan panen dan pasca-panen harus dilakukan sesegera mungkin sehingga waktu tenggang antara tebang dan giling idealnya tidak lebih dari 24 jam.

"Hal inilah yang menyebabkan bahwa antara PG dengan kebun tebu merupakan bagian yang tidak terpisahkan atau industri gula merupakan industri terpadu antara kegiatan budidaya tebu dengan pengolahannya", seorang pakar pergulaan menjelaskan.

"Setelah ditebang sukrosa yang ada dalam tebu akan mengalami kerusakan atau penguraian menjadi glukosa dan fruktosa, makin lama waktu tunda semakin besar kehilangan sukrosa yang terjadi. Kehilangan gula dalam pasca panen berkisar 20 – 35 persen dari sukrosa yang tersedia, sekitar 15 – 25 persen hilang pada kegiatan tebang angkut dan sekitar 5 persen - 10 persen hilang dalam proses di pabrik. Gambaran tersebut berlaku bagi industri gula nasional terutama di Jawa yang bahkan menduduki rentang di atas maksimal", paparnya lebih lanjut.

"Argumen bahwa PG tua sebagai alasan rendemen rendah, tidak seluruhnya benar. Selama 3 musim giling terakhir ini rendemen tertinggi (di atas 8 persen, sedangkan rata-rata Jawa 6 persen) di Jawa diraih oleh PG kecil dan tua yang hanya direkondisi seadanya. Hal ini membuktikan bahwa mutu tebu giling menjadi faktor yang menentukan dalam pencapaian hasil gula. Pengamatan lebih lanjut menunjukkan bahwa memang PG tersebut telah berupaya keras dan terus menerus untuk memperbaiki manajemen tebang angkut agar dapat menyediakan tebu giling yang MSB", lanjutnya.

Kekhawatiran Arum Sabil, sebagaimana dikemukakan di atas, jadinya sangat beralasan apabila Program Akselerasi Peningkatan Produksi Gula (baca: tebu) tidak diikuti oleh perbaikan pada tahap panen dan pasca panennya. Dewasa ini rata-rata bobot tebu hasil petani di Indonesia lebih dari 70 ton per ha, lebih tinggi dari rata-rata bobot tebu hasil petani di negara lain. Namun, rendemen gula yang dihasilkan relatif lebih rendah. Petani India, misalnya, memperoleh rendemen rata-rata hampir 10 persen, sedangkan petani Indonesia sekitar 6 persen.

"Jangan sampai program akselerasi ini menjadi buah simalakama bagi petani. Di satu pihak produksi tebunya meningkat, tetapi pendapatannya tidak, karena tebunya tak terolah tepat waktu", kata Arum Sabil.

Subiono, Kadisbun, Jawa Timur, melihat bahwa program akselerasi ini membangun harapan dan sekaligus pula tantangan baru. "60 persen lebih produksi gula hasil petani berasal dari Jawa Timur. Jadi, Jawa Timur ini memegang peran dominan. Program akselerasi memberikan prospek apabila keseluruhan sistem dapat berjalan sebagaimana mestinya. Jadi, tidak cukup kita hanya menangani masalah peningkatan produksi tebu petani saja", kata Subiono.

"Pabrik gula memegang kunci yang menentukan, petani akan mengikutinya apabila apa yang dialirkan oleh pabrik gula menggairahkan petani. Ini pekerjaan rumah kita bersama yang tidak dapat lagi kita tunda", katanya lebih lanjut.

Trend 4 tahun terakhir produksi gula di Jawa memang memberikan harapan dan prospek yang menarik mengingat diantaranya produksi gula meningkat lebih dari 10 persen per tahun, walaupun dapat dikatakan bahwa dalam 4 tahun terakhir ini belum ada investasi yang signifikan di bidang pergulaan di Jawa.

Prospek bukanlah hal yang statis, apalagi datang dengan sendirinya. Prospek adalah hasil dari suatu visi dan kerja keras yang sistematis, terorganisir, dan dilaksanakan dengan penuh kedisiplinan dari berbagai upaya yang saling mendukung.

Dengan perkataan lain, prospek adalah bagian dari budaya industri pergulaan yang lebih maju, lebih berkembang dan lebih unggul yang digambarkan oleh praktek sehari-hari dari seluruh pelaku dalam industri pergulaan. Budaya inilah yang harus dibangun melalui Program Akselerasi ini.

---

# Gairah Baru dan Jaminan Investasi di Pergulaan <sup>1)</sup>

Oleh : Agus Pakpahan

---

Konsumsi, produksi dan investasi adalah bagian dari kehidupan ekonomi yang akan terus berlangsung dalam siklus kehidupan manusia. Kemudian berkembang tuntutan lain untuk keberlanjutan kehidupan manusia di muka bumi ini, yaitu preservasi, restorasi, rehabilitasi, renovasi, koservasi dan inovasi.

Perubahan teknologi, informasi, pengetahuan, preferensi, politik, hukum, nilai dan institusi melahirkan perubahan dalam lingkungan di mana keseluruhan aktivitas manusia di atas berlangsung. Hal ini berlangsung pula dalam lingkup pergulaan dan lingkungan di mana pergulaan berada.

Salah satu kegiatan yang sangat penting untuk membangkitkan pergulaan Indonesia adalah investasi. Secara sederhana investasi dapat diartikan sebagai upaya menciptakan atau mengembangkan kapasitas baru dalam sistem produksi sehingga dengan kapasitas baru tersebut produksi meningkat.

Pengertian kapasitas ini tentunya tak terbatas pada kapasitas pabrik secara fisik, tetapi mengandung pengertian yang lebih luas. Oleh karena itu, investasi dalam bidang sumberdaya manusia, ilmu pengetahuan dan teknologi, dan investasi dalam modal sosial (*social capital*), serta investasi dalam bidang lingkungan hidup juga merupakan hal yang tak dapat dipisahkan dari investasi secara fisik. Bahkan, investasi dalam bidang ini sering menjadi hal yang kritikal bagi keberlanjutan perusahaan.

Investasi dapat mempengaruhi lingkungan dan sebaliknya lingkungan dapat mempengaruhi investasi. Namun demikian, investor sebagai pelaku sering memandang bahwa gairah investasi tersebut ditentukan oleh faktor lingkungan. Lingkungan yang penuh risiko dan ketidakpastian *high cost economy*, tidak aman, atau langkanya prasarana dan sarana publik pada suatu daerah serta rendahnya prospek dari suatu produk yang dibicarakan, tidak menggairahkan para investor.

"Apa jaminan bagi investor bahwa kami tidak akan diganggu atau dengan perkataan lain kami aman dalam periode yang panjang mengingat investasi mendirikan pabrik gula ini relatif besar?", kata seorang pengusaha di bidang pergulaan ketika ditanya mengenai pandangannya tentang investasi dalam bidang pergulaan di Indonesia". Apa makna kontrak di Indonesia?", lanjutnya.

---

<sup>1</sup> Sugar Observer, 18 Agustus 2003

Memang akhir-akhir ini berkembang citra bahwa investasi di Indonesia kurang diminati oleh para investor. Bukan hanya itu beberapa investor asing ada juga yang sudah menarik investasinya ke luar Indonesia, misalnya Sony.

"Dalam melihat fenomena investasi ini, kita pun sebenarnya perlu melihat secara adil dan jernih. Bukankah dana rekapitalisasi perbankan yang mencapai sekitar Rp 600 triliun itu adalah gambaran investasi masa lalu yang juga dipicu oleh perilaku perbankan atau investasi asing? Seorang pengamat ekonomi pertanian yang tidak mau namanya ditulis, menyampaikan pendapatnya dengan nada bertanya.

"Kalau begitu, risiko dan ketidakpastian juga dihadapi oleh rakyat dan bangsa Indonesia dalam menerima investasi dari perusahaan besar, termasuk investasi asing", katanya lebih lanjut.

Kalau kita melihat sejarah, memang investasi asing dalam bidang perkebunan khususnya, sudah ratusan tahun usianya. Tanam Paksa mengalirkan uang dari Jawa ke Belanda hampir 900 juta Gulden dan ekspor perkebunan dari Indonesia pada 1929 mencapai 2,9 milyar Gulden. Sekarang, masyarakat di sekitar perkebunan besar juga masih tetap miskin dan tertinggal.

Belajar dari pengalaman empiris yang ada, perusahaan besar itu dapat dikelompokkan ke dalam kelompok berikut: (1) Perusahaan jenis VOC, yaitu dia merampas, invest dan bawa hasilnya tanpa mengingat masyarakat di mana ia berada, (2) Perusahaan yang melakukan investasi sesuai dengan peraturan investasi, tetapi tidak mau membayar pajak sesuai dengan hasilnya dan tidak memperhatikan masyarakat di sekitarnya, (3) Perusahaan yang melakukan investasi sesuai peraturan, membayar pajak tetapi tidak memperhatikan lingkungan sekitarnya. (4) Perusahaan yang melakukan investasi sesuai aturan, membayar pajak dan mengembangkan *community development*, tetapi yang terakhir itu dilakukan sebatas formalitas saja, dan (5) Perusahaan yang melakukan (2) - (4) dengan memegang filosofi dan mempraktekannya sekaligus dalam kehidupan kesehariannya sebagaimana kehidupan ikan dengan air.

Gairah dan jaminan investasi pada dasarnya ditentukan oleh banyak pihak, khususnya pihak investor dan masyarakat sekaligus. Hal ini tercermin dalam filosofi Merck yang mengatakan bahwa kami ini memproduksi obat, obat adalah untuk kesehatan manusia, keuntungan akan mengikuti.

"Dunia sudah berubah. *Licence to operate* dari suatu perusahaan tidak lagi sebatas dijamin oleh sehelai kertas, tetapi ditentukan oleh masyarakat di mana ia berada", kata Edmund Burke dalam bukunya *Lincence to Operate*. Karena itu, hanya perusahaan yang mampu membangun suasana kehidupan seperti ikan dengan air yang akan mampu *survive* pada masa mendatang. Pandangan ini telah melahirkan apa yang dewasa ini sering dinamakan *corporate social and environmental responsibility*. Masa depan pergulaan Indonesia akan sangat ditentukan oleh berkembang tidaknya investasi baru di bidang ini. Prospek bisnis di

bidang ini tidak terbatas pada produk gula saja, tetapi banyak produk yang dapat dihasilkan. Misalnya, dari *bagasse* dapat dihasilkan energi (listrik, arang briket, gas), produk serat (pulp dan kertas, *paper board & cardboard, fiber board, particle board, molded board, bagasse board*), dan produk lainnya (*fulfural & derivatives, alpha cellulose, carbo-nylmethyl cellulose*, plastik, *xylitol*, pakan dan lain-lain).

Jumlah *bagasse* yang dihasilkan Indonesia per tahun adalah sekitar 3 juta ton. "Jumlah *bagasse* per tahun ini setara dengan kalau kita menebang hutan tanaman industri seluas 600 ribu hektar per tahun". Wasrin Safii, pakar teknologi kayu, Institut Pertanian Bogor menggambarkan besarnya potensi *bagasse* untuk menyelamatkan hutan.

Namun, *bagasse* ini belum diminati untuk mensubstitusi bahan baku kayu. Dari hasil pembukaan lahan perkebunan kelapa sawit, kayunya juga laku dijual ke pabrik pulp.

"Kami menerima harga Rp 120.000 per ton kayu hasil tebangan. Jadi untuk apa kami repot-repot. Kayu masih banyak", kata seorang pengusaha pembukaan lahan perkebunan, yang menjual hasil kayunya ke pabrik pulp. Memang, dengan cara berpikir yang hanya lebih melihat kepentingan jangka pendek, sulit diharapkan untuk membuka peluang-peluang investasi baru.

Di negara lain prinsip pemanfaatan total dari tebu sudah dimulai sejak lama. "Brazil sejak 1970-an mengembangkan alkohol sebagai sumber energi. Kurang lebih setengah dari kebutuhan bahan bakar energi di Brazil dihasilkan dari tebu, yaitu alkohol. Pengembangan program ini membangkitkan banyak hal baru, termasuk berkembangnya industri yang modifikasi kendaraan bermotor agar dapat menggunakan bahan bakar ini.

Selain manfaat sosial ekonomi yang dapat diraih, juga lingkungan makin bersih. Selain itu Brazil juga memanfaatkan tebu untuk pakan, yang melahirkan *sweet succes*. Adapun Australia, mulai mengkonsentrasikan menghasilkan energi listrik dari pengolahan *bagasse*.

Hasil Seminar Internasional Pergulaan yang diselenggarakan AGI di Bali tahun lalu memperlihatkan bahwa pergulaan di Indonesia masih memiliki prospek. Prospek tersebut akan lebih besar lagi apabila investasi pemanfaatan tebu bukan hanya untuk gula, tetapi memanfaatkan seluruh potensi yang dikandung oleh tebu.

"Karena itu, kebijaksanaannya adalah investasi untuk memanfaatkan tebu secara total, bukan hanya untuk gula", tegas Adi Prasongko, Direktur Produksi PTPN X, dalam berbagai kesempatan. Bagaimana membangun iklim usaha yang dapat menggairahkan investor dan sekaligus bermanfaat bagi masyarakat luas, tentunya perlu menjadi perhatian dan upaya semua pihak. Rancangan Undang-Undang Perkebunan yang sekarang ini masih dalam proses, harusnya dapat mengatasi permasalahan kepastian dan kegairahan ini. Tentunya Undang-Undang tidaklah cukup apabila tidak didukung oleh hidup dan berkembangnya nilai-nilai baru, harapan baru dan cara baru yang melahirkan kehidupan perusahaan per-

gulaan dan masyarakat ibarat kehidupan ikan dengan air. Inilah tantangan terbesar pada awal abad ke 21 ini – bagaimana membangun gairah baru industri pergulaan Indonesia.

<http://serverlib/psekp/>

---

# Mengharap "Tangan Dingin" Dewan Gula Indonesia<sup>1)</sup>

Oleh : Agus Pakpahan

---

Makanan atau minuman, apakah itu segar ataukah hasil olahan, tentu yang menjadi perhatian utama konsumen adalah rasanya itu. Dari rasa ini maka lahirlah istilah enak, tidak enak atau segar.

Menurut Noel Deerr, dalam *The History of Sugar* (1949) keberadaan gula sudah ada jauh sebelum Belanda datang di Indonesia. Berkaitan dengan gula, pada tahun 1740 terjadi pemberontakan penduduk keturunan Cina, sekitar 10 ribu orang Cina terbunuh. Sejak 1400-an imigran dari Cina ini telah menjadi pengusaha gula yang relatif besar di Jawa.

Keterlibatan Pemerintah yang sedang berkuasa dengan dunia pergulaan tak pernah terputus sepanjang sejarah. Tahun 1619 – 1830 merupakan periode monopoli oleh VOC, yang berakhir pada tahun 1798. Kemudian era penguasaan Perancis atas Holland, dengan Daendels sebagai wakil Napoleon di Jawa. Selanjutnya, masa di bawah Inggris dengan Sir Stamford Raffles.

Lepas dari monopoli, gula masuk ke dalam sistem yang lebih keras, yaitu Tanam Paksa yang dimulai pada saat Hindia Belanda di bawah kekuasaan Van den Bosch. Walaupun Tanam Paksa berakhir, tetapi sejarah gula kemudian tetap saja dikendalikan oleh kekuasaan.

Bahkan, pola kekuasaan ini menjadi pola dunia. Setelah Peran Dunia I, terdapat kelebihan gula di pasar dunia. Hal ini melahirkan Perjanjian Chadbourne pada 1931. Perjanjian tersebut membatasi produksi gula di Jawa, turun menjadi 1,4 juta ton dari sekitar 3 juta ton pada 1930.

Selanjutnya, produsen gula di Jawa membentuk Beniso dan Pemerintah Kolonial membentuk Nivas, yaitu pembeli dan penjual tunggal untuk gula. Pada era pascakolonial, Pemerintah RI membentuk Bulog dan Inpres tentang Tebu Rakyat Indonesia (TRI), yang mana baik dalam produksi mau pun perdagangan, gula diatur oleh pemerintah. Perubahan drastis terjadi pada 1998 dengan dicabutnya peran Bulog dan Inpres tentang TRI. Hal ini berlaku hingga sekarang.

Atas dasar uraian di atas, maka sangatlah jelas bahwa terdapat *path dependence* dalam pergulaan ini, yang tentunya telah melahirkan pola sebab-akibat yang sudah membudaya. Karena sifatnya sudah membudaya maka, peru-

---

<sup>1</sup> Sugar Observer, 15 September 2003

bahannya pun harus dimulai dari membangun budaya baru, yang tentunya tidak mudah.

Dewan Gula Indonesia merupakan salah satu institusi yang dirancang untuk menangani masalah pergulaan. Kelembagaan Dewan Gula Indonesia telah mengalami berbagai perubahan. Keputusan Presiden Republik Indonesia No.63 Tahun 2003 tentang Dewan Gula Indonesia, merupakan penyempurnaan dari Keputusan Presiden No.109 Tahun 2000 tentang Dewan Gula Nasional. Permintaan untuk adanya Dewan Gula ini datang dari berbagai kalangan, diantaranya adalah tuntutan dari petani yang bergabung dalam wadah Asosiasi Petani Tebu Rakyat (APTRI) dan Asosiasi Gula Indonesia (AGI).

"Dewan Gula sudah lahir dengan Keppres yang baru, tinggal bagaimana sekarang kita bekerja dan mencapai hasil kerja yang efektif", H. Arum Sabil, Ketua APTR Wilker PTPN XI memberikan tanggapannya. H. Abdul Wachid, Ketua BK-APTRI juga memberikan tanggapan yang senada.

Salah satu perubahan yang mendasar dalam Dewan Gula Indonesia yang baru ini adalah masuknya lembaga petani sebagai anggota dari Dewan Gula ini, yaitu Ketua Himpunan Kerukunan Tani Indonesia (HKTI), Ketua Badan Koordinasi Asosiasi Petani Tebu Rakyat Indonesia (BK-APTRI) dan Ketua Asosiasi Petani Tebu Rakyat Indonesia Wilayah Kerja PTPN XI.

Dewan Gula Indonesia dipimpin oleh Menteri Pertanian sebagai ketua merangkap anggota. Adapun Menteri Keuangan dan Menteri Perindustrian dan Perdagangan masing-masing sebagai Ketua I dan Ketua II merangkap anggota. Anggota lainnya adalah Direktur Jenderal Lembaga Keuangan (Depkeu), Direktur Jenderal Anggaran (Depkeu), Direktur Jenderal Perdagangan Luar Negeri (Deperindag), Deputi Bidang Usaha Agro Industri, Kehutanan, Kertas, Percetakan, dan Penerbitan (Kantor Meneg.BUMN), Ketua Bidang Perkebunan dan Kehutanan (KADIN), Ketua Asosiasi Gula Indonesia (AGI), dan Direktur Jenderal Bina Produksi Perkebunan (Deptan) sebagai Sekretaris merangkap anggota.

Dewan Gula Indonesia merupakan lembaga nonstruktural yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Presiden. Tugas dari Dewan Gula Indonesia adalah memberikan saran dan/atau pertimbangan kepada Presiden dalam merumuskan kebijakan di bidang pergulaan nasional ke arah pengembangan sistem dan usaha agribisnis gula yang lebih efektif dan efisien. Dewan dibantu oleh Sekretariat Dewan, yang dipimpin oleh Kepala Sekretariat, yang dalam melaksanakan tugasnya bertanggung jawab kepada Sekretaris Dewan.

Ketua dapat membentuk Kelompok Kerja yang terdiri dari tenaga ahli dan pejabat yang berkaitan dengan bidang pergulaan. Biaya yang diperlukan bagi pelaksanaan tugas Dewan dibebankan kepada anggaran Departemen Pertanian.

Tugas dewan gula memang tidak ringan. Dewan Gula harus mampu merumuskan kebijakan yang dapat mengatasi persoalan gula yang begitu kompleks. Sejarah pergulaan Indonesia pada dasarnya telah mengalami perubahan yang



drastis pada tahun 1998, yaitu perubahan dari sistem ekonomi pergulaan yang diatur penuh oleh Pemerintah pada masa sebelumnya menjadi sistem ekonomi yang mengikuti pola kerja pasar bebas.

Namun, dalam perjalanannya, ternyata struktur ekonomi pasar bebas memberikan pelajaran bahwa masuknya gula impor secara bebas bukan hanya mengancam gulung tikarnya produsen gula dalam negeri, tetapi juga tidak memberikan jaminan konsumen memperoleh gula yang layak dikonsumsi mengingat beredarnya gula mentah di pasar eceran.

Hal di atas telah memicu dan memacu lahirnya kebijaksanaan baru pada tahun 2002, yaitu SK Menperindag No.643. Dengan SK ini, kembali perdagangan impor gula diatur oleh pemerintah, yaitu impor gula putih hanya diberikan kepada perusahaan produsen gula yang minimal 75 persen bahan bakunya hasil kerja sama dengan atau hasil produksi petani tebu.

Perusahaan produsen yang sesuai dengan kriteria ini adalah PTPN IX, X, dan XI serta PT. RNI. Sedangkan impor gula mentah diberikan kepada produsen gula (importir produsen). Tarif dikenakan Rp 700 untuk setiap kilogram gula putih dan Rp 500 untuk setiap kilogram gula mentah.

Kebijaksanaan sebagaimana tertuang dalam SK No.643 ini mengandung banyak tanggapan yang sifatnya pro dan kontra. Kalangan produsen, khususnya petani merasakan bahwa SK tersebut telah memberdayakan petani tebu. Namun, kalangan pedagang/importir, daerah-daerah yang tidak menghasilkan tebu/gula, serta kalangan lainnya melihat SK No.643 ini merupakan hal yang berdampak negatif terhadap ekonomi pergulaan.

"SK tersebut hanyalah menciptakan rente baru bagi kalangan birokrasi atau pihak-pihak yang mendapatkan keuntungan istimewa dari pola tata niaga ini", seorang pakar ekonomi pertanian menyampaikan pandangannya.

KPPU juga melihat SK No.643 ini merupakan bagian peraturan yang menimbulkan persaingan yang tidak sehat atau inefisiensi.

"Kami menduga adanya hal-hal yang melanggar peraturan perundangan tentang monopoli atau persaingan sehat", Dr. Pande Radja Silalahi, Ketua KPPU, menyampaikan pandangan pada suatu kesempatan.

Pro dan kontra ini tampaknya akan terus berlanjut. Perlu diingat, hampir tak ada satu negara pun yang melepaskan gula ke pasar bebas. Bahkan, negara-negara maju seperti Uni Eropa dan Amerika Serikatlah yang sangat memproteksi gula di negaranya dengan berbagai cara.

"Di samping masalah produksi, masalah yang lebih besar lagi adalah kapasitas pabrik yang ada menunjukkan gejala tak dapat menampung peningkatan produksi tebu yang dihasilkan petani", Arum Sabil menyampaikan tanggapannya akan program akselerasi di atas.

"Ditambah lagi harga bibit sekarang meningkat menjadi Rp 1,5 juta per hektar", katanya lebih lanjut. "Kalau kami dari kalangan pedagang merasakan harga gula ini lesu, ini indikasi masih maraknya gula impor masuk ke Indonesia" seorang pedagang besar gula menjelaskan.

"Memang kita masih harus mengimpor, tetapi sebaiknya impor itu terkendali", katanya melanjutkan. "Masuknya gula ilegal memang merupakan risiko yang harus kami pikul, sebagai konsekuensi kami memberikan dana talangan kepada petani", Tito Pranolo dari Perum Bulog menyampaikan keluhannya mengenai gula ilegal yang diduga masih banyak yang masuk akhir-akhir ini.

Memang, menahan masuknya gula impor adalah permasalahan jangka pendek. Tetapi permasalahan ini mengandung implikasi jangka panjang, yaitu kapasitas produksi dan produktivitas produksi gula nasional akan terganggu. Tampaknya, walau kondisi pergulaan dalam negeri dewasa ini sedang relatif tenang, permasalahan yang menunggu "tangan dingin" Dewan Gula Indonesia sudah menunggu. "Tangan dingin" untuk mampu membalik arus dan gelombang sejarah pergulaan Indonesia.

---

# Perkembangan Konsumsi Gula Pasir Rumah Tangga <sup>1)</sup>

Oleh : Mewa Ariani

---

Setiap orang sudah mengenal gula pasir yang berwarna putih, yang dengan mudah dijumpai di mana-mana baik di rumah, warung kecil maupun di supermarket bahkan hypermarket. Walaupun kebutuhan gula tidak sebesar pangan pokok lain seperti beras, gula juga termasuk komoditas strategis, sehingga campur tangan pemerintah terhadap komoditas ini cukup menonjol seperti penetapan harga dasar, izin impor dan penerapan bea masuk gula impor.

Gula pasir adalah salah satu bahan pangan sumber karbohidrat dan sekaligus sumber energi/tenaga yang dibutuhkan oleh tubuh manusia. Dalam pedoman Pola Pangan Harapan (PPH) edisi terakhir yang dikeluarkan oleh Departemen Pertanian tercantum energi yang dianjurkan yang berasal dari gula sebesar 6,0 persen dari total kecukupan energi atau 110 Kalori per kapita per hari setara dengan 30 gram gula pasir. Selain itu, gula pasir termasuk bahan pemanis alami yang tidak membahayakan kesehatan bagi pemakainya. Berbeda dengan pemanis buatan seperti sakarin dan siklamat yang diduga bersifat karsinogenik.

Data konsumsi gula pasir secara langsung oleh rumah tangga dapat diperoleh dari data Survey Sosial Ekonomi Nasional (Susenas) yang dikumpulkan dan diterbitkan oleh BPS setiap tiga tahun sekali. Selain gula pasir juga diliput data konsumsi gula merah, kedua komoditas tersebut dalam kelompok konsumsi lainnya.

## Tingkat Konsumsi Gula Pasir

Di Indonesia, sebagian besar gula pasir dikonsumsi secara langsung sebagai pemanis terutama dicampur dengan kopi dan teh, yang dikenal dengan istilah minum kopi atau minum teh. Hampir semua rumah tangga mengkonsumsi gula pasir, yang ditunjukkan oleh proporsi rumah tangga yang mengkonsumsi gula pasir (tingkat partisipasi konsumsi) mencapai 95 persen. Kebiasaan minum kopi atau teh telah membudaya di berbagai wilayah atau provinsi. Hal ini terlihat dari tingkat partisipasi konsumsi gula pasir di berbagai provinsi juga sekitar 95 persen dan relatif sama antar provinsi. Konon, banyak orang takut minum manis-manis atau banyak mengkonsumsi gula karena takut terkena penyakit degeneratif terutama penyakit kencing manis (*diabetes mellitus*). Namun kenyataannya se-

---

<sup>1</sup> Sugar Observer, 8 Maret 2004

makin tinggi pendapatan rumah tangga, konsumsi gula pasir juga meningkat. Kecenderungan tersebut tidak hanya terjadi pada rumah tangga di wilayah perkotaan tetapi juga di pedesaan. Sebagai gambaran berdasarkan data Susenas 2002, tingkat konsumsi gula pasir pada kelompok pendapatan rendah (< Rp 59.999/kap/bln) hanya 4,65 kg/kapita/tahun, namun pada kelompok pendapatan tinggi (> Rp 500.000/kap/bln) mencapai 12,04 kg/kap/th. Kecenderungan yang demikian dalam bahasa ekonomi, gula pasir termasuk barang normal atau besar kecilnya konsumsi gula dipengaruhi oleh tingkat pendapatan seseorang.

Bila dihubungkan dengan anjuran konsumsi gula seperti telah disebutkan di atas, maka hanya pada kelompok pendapatan tinggi saja yang tingkat konsumsinya sudah memenuhi anjuran. Padahal jumlah kelompok kaya ini tidak banyak, sekitar 20 persen dari penduduk Indonesia. Apabila kesejahteraan masyarakat berpendapatan rendah dan menengah mengalami peningkatan berarti juga akan terjadi penambahan permintaan gula pasir. Ini artinya apabila ditetapkan kebijakan peningkatan kesejahteraan bagi masyarakat, maka juga harus dirancang kebijakan peningkatan ketersediaan gula pasir, agar masyarakat masih tetap punya akses untuk memperoleh gula pasir dengan harga yang wajar.

Tabel 1. Perkembangan Konsumsi Gula Pasir Oleh Rumah Tangga (Kg/kap/th)

Tahun	Kota+Desa	Kota	Desa
1987	7,62	9,26	7,03
1990	7,88	9,06	7,36
1993	8,14	9,29	7,57
1996	9,41	9,47	8,80
1999	8,24	8,64	7,98
2002	9,18	9,45	8,96

Sumber: SUSENAS Berbagai Tahun. BPS.

Selama 15 tahun terakhir, konsumsi gula pasir juga mengalami peningkatan secara konsisten antar tahun. Kecenderungan tersebut untuk wilayah perkotaan dan pedesaan (Tabel 1). Turunnya konsumsi gula pasir pada tahun 1999 disebabkan adanya krisis ekonomi yang mengakibatkan penurunan daya beli masyarakat terhadap pangan dan non pangan. Sejalan dengan membaiknya perekonomian nasional, konsumsi gula pasir pada tahun 2002, meningkat kembali dari 8,6 kg menjadi 9,5 kg di kota dan dari 8,0 kg menjadi 9,0 kg di desa. Lagi-lagi hal ini menunjukkan bahwa tingkat konsumsi gula pasir tingkat rumah tangga ditentukan oleh tingkat kesejahteraan rumah tangga tersebut.

## Penutup

Gula pasir termasuk pangan pokok yang dibutuhkan oleh hampir semua orang. Untuk itu, ketersediaan pangan ini perlu mendapat perhatian yang serius agar tidak menimbulkan gejolak harga yang sulit dijangkau oleh masyarakat.

---

# Turunnya Produksi Gula dan "Best Management Practices" <sup>1)</sup>

Oleh : Agus Pakpahan

---

Produksi gula meningkat dari 1,49 juta ton pada 1998 menjadi 1,75 juta ton pada 2002. Sedangkan pada tahun 2003 produksi gula diperkirakan hanya mencapai 1,7 juta ton.

Melandainya atau bahkan turunnya produksi gula ini bersamaan dengan dimulainya program akselerasi produksi gula dengan sasaran produksi gula pada tahun 2007 mendekati 3 juta ton. Tentu turunnya produksi gula tahun ini melahirkan pertanyaan bagi kita semua apakah program akselerasi peningkatan produksi gula akan berjalan mulus dan mencapai sasarannya.

Pencapaian program akselerasi ini akan sangat tergantung pada kemampuan meningkatkan produktivitas dan luas areal tanaman tebu. Namun, diantara kedua parameter tersebut, peningkatan produktivitas merupakan parameter kunci. Dengan luas areal yang sama dengan yang ada sekarang, yaitu sekitar 340.000 ha, apabila hasil hablur per hektar mencapai 8 ton, maka produksi gula akan mencapai 2,7 juta ton, atau 1 juta ton lebih tinggi dari tingkat produksi sekarang.

Apabila produktivitas hanya mencapai 7 ton per ha, maka hasil hablur, dengan luasan yang sama akan mencapai 2,4 juta ton, atau 700 ribu ton lebih tinggi dari produksi sekarang. Angka ini menunjukkan bahwa peningkatan produktivitas memang menjadi tantangan utama.

Apakah realistis untuk merencanakan peningkatan produktivitas gula dari 5 ton per ha menjadi 7 atau 8 ton per ha? Para pakar di bidang pergulaan tentu akan mampu menjawab pertanyaan ini dengan baik. Memang meningkatkan produktivitas dari 5 ton per ha menjadi 8 ton per ha merupakan peningkatan yang tinggi, yaitu peningkatan sebesar 60 persen. Tetapi apabila dipandang dari sudut potensi riil tebu menghasilkan gula dapat mencapai 12 ton per ha atau lebih, maka peningkatan dari 5 ton per ha menjadi 8 ton per ha bukanlah hal yang berada di luar jangkauan.

Faktor apa yang terpenting dalam upaya meningkatkan produktivitas ini? Secara sederhana, hal yang paling penting dalam upaya meningkatkan produktivitas adalah faktor manajemen dan teknologi. Dalam hal ini kita mengenal istilah "*best management practices*". Australia dan negara-negara maju lainnya dalam

---

<sup>1</sup> Sugar Observer, 20 Oktober 2003

bidang pergulaan menetapkan standar "*best management practices*" ini, dan semua pelaku dalam industri pergulaan dituntut untuk menerapkan hal ini.

Apakah Indonesia memiliki standar "*best management practices*" dalam industri pergulaannya? Apabila ada, apakah standar ini sudah diterapkan? Kalau sudah, mengapa produksi gula masih rendah? Kalau belum, mengapa belum dibuat dan diterapkan? Apakah memang musim kemarau harus menjadi alasan utama padahal "*best management practices*" belum diterapkan?

Pertanyaan-pertanyaan di atas dan pertanyaan-pertanyaan lainnya yang senada tentu perlu mendapatkan penjelasan dari para pengambil kebijaksanaan dan para pengelola industri pergulaan di Indonesia.

Berbagai sudut pandang dapat dijadikan titik tolak analisis, tetapi satu sudut pandang, yaitu: apakah standar "*best management practices*" sudah dibuat dan sudah diterapkan, merupakan satu sudut pandang yang memerlukan jawaban. Program akselerasi peningkatan produksi gula nasional tampaknya perlu dimulai dengan melihat hal tersebut.

<http://serverlib/psekp/>

---

# Teknologi dan Kultur : Dari Tebu Menjadi Maju <sup>1)</sup>

Oleh : Agus Pakpahan

---

Teknologi adalah bagian dari kultur. Kultur baik berupa hal-hal yang sifatnya abstrak seperti bahasa dan yang sifatnya materiil seperti cangkul atau komputer adalah hasil dari ciptaan manusia. Dalam proses penciptaan tersebut mengalirlah proses penggalian akan makna kehidupan yang lebih baik, lebih bernilai, dan lebih maju. Dasarnya adalah akal-budi, yang melahirkan dan menyatukan pengetahuan, ilmu, dan seni. Prosesnya bukanlah fotokopi, tetapi merupakan proses replikasi sebagaimana sifat-sifat makhluk hidup yang dibawa oleh gen, melakukan proses-proses replikasi. Hasil dari proses replikasi selalu mengandung makna baru yang berbeda dengan sifat-sifat dari induknya. Kenneth Boulding menamakannya proses noogenetic. Proses noogenetic yang berupa replikasi informasi dan pengetahuan terjadi dalam tempo yang makin meningkat dari waktu ke waktu. Boulding menamakannya revolusi noogenetic. Penemuan mesin cetak dan komputer dewasa ini mempercepat laju revolusi noogenetic ini.

Kultur suatu masyarakat mempengaruhi proses revolusi noogenetic ini. Sebaliknya, revolusi noogenetic mempengaruhi perkembangan kultur suatu masyarakat. Ketidakseimbangan antara salah satunya menyebabkan stagnasi dan akhirnya menimbulkan deteriorasi dari kehidupan masyarakat. Seperti halnya dalam kasus energi di mana hukum entropy menyelaskan bahwa perubahan dari benda yang mengandung energi bebas (*free energy*) (misalnya, kayu) ke energi terlepas (misalnya, asap), maka untuk mengembalikan asap menjadi kayu memerlukan biaya yang mahal dan waktu yang lama, atau bahkan tidak pasti asap tersebut kembali menjadi kayu. Demikian pun halnya dengan institusi atau kultur suatu masyarakat. Teknologi yang ketinggalan zaman tidak dapat memberikan dukungan bagi berkembangnya suatu kehidupan yang lebih baik. Akhirnya terjadi deteriorasi mutu kehidupan masyarakat sebagaimana tergambar dalam kemiskinan, kelaparan atau keterbelakangan. Institusi yang ketinggalan zaman atau sudah usang juga sama. Institusi ini tidak dapat lagi mengendalikan interdependensi antar manusia dalam suatu masyarakat atau interdependensi antar masyarakat. Akibatnya adalah alokasi dan distribusi sumber daya serta manfaatnya bukannya membangun kesejahteraan manusia, tetapi menyebabkan hal yang sebaliknya.

---

<sup>1</sup> Sugar Observer, 5 Juni 2003

Untuk kasus tebu dan gula, boleh saja kita bangga bahwa pada zaman gula berjaya, yaitu pulau Jawa menjadi pengeksport gula nomor dua di dunia. Tetapi pada saat kita bertanya, siapa yang membuat gula dari Jawa berjaya di Eropa? Jawabannya jelas adalah Belanda. Maka, apalah artinya kita berbangga padahal yang membuatnya bukan kita, karena kita bekerja sebatas menjadi suruhan Belanda saja. Artinya adalah sudah saatnya kita mencari tahu: bagaimana membuat tebu sebagai sumberdaya yang membuat kita maju! Apakah masih tepat kita menggunakan jalan pikiran Belanda pada abad-abad yang lalu? Ataukah kita harus membangun jalan baru untuk dapat kita maju?

Kita perlu menyadari bahwa peninggalan Belanda sudah tua baik itu berupa pabrik maupun institusi yang melandasinya. Lingkungan di mana pabrik berdiri saja sudah sangat berubah. Dulu mungkin hutan belantara, sekarang sudah penuh dengan manusia. Tentu ada untung-ruginya. Tetapi yang sangat jelas adalah kita perlu melakukan pembaruan-pembaruan. Kita perlu mengembangkan replikasi-replikasi yang sesuai dengan zamannya. Bayangkan Indonesia tahun 2020, 2040, 2060 dan tahun-tahun selanjutnya. Pada tahun 2020 penduduk Indonesia sudah lebih dari 270 juta orang, atau meningkat sebanyak 60 juta dari sekarang. Jumlah peningkatan penduduk 60 juta orang ini adalah 3 kali lipat penduduk Australia sekarang. Kalau penduduk Indonesia pada tahun 2020, 60 persennya bermukim di Jawa, maka penduduk Jawa akan berjumlah sekitar 162 juta orang. Dapat dibayangkan akan betapa sesaknya Jawa waktu nanti itu. Apakah kita masih akan menanam dan mengolah tebu seperti yang kita lakukan sekarang ini?

Untuk sampai pada tahun 2020 waktunya tinggal 17 tahun kurang. Waktu 17 tahun itu tidak lama. Kalau yang kita tanam kelapa sawit, maka 17 tahun itu tidak sampai satu generasi. Kalau kita bangun pabrik gula baru dengan kapasitas 6000 TCD dan biaya investasi per TCD 12 ribu dollar AS per TCD, maka nilai investasinya akan mencapai 72 juta dollar AS atau Rp 612 milyar dengan kurs per 1,0 dollar AS sama dengan Rp 8.500. Apakah nilai investasi ini dapat kembali dan bagaimana caranya?

Kebutuhan akan gula dan produk lainnya yang dapat dihasilkan dari tebu akan tetap ada bahkan meningkat. Di sinilah kita harus mencari jalan baru agar kebutuhan yang terus meningkat itu dapat dipenuhi dengan biaya yang jauh lebih rendah dari apa yang dapat kita capai hari ini. Bukan hanya itu, kita juga harus mencari jalan baru yang menghemat bukan hanya sumber daya lahan, tetapi yang tidak kalah pentingnya adalah menghemat air. Kita tahu tebu banyak membutuhkan air, tetapi pada saat yang bersamaan manusia dan ternak juga memerlukan air. Tentu tebu harus mengalah dari manusia dalam hal ini. Jalan baru penghematan air, baik di kebun maupun di pabrik sangat diperlukan.

Perubahan teknologi dan institusi sebagai bagian dari kebudayaan merupakan pencarian jalan baru. Kita perlu mencari jalan baru untuk memperoleh manfaat dari tebu, agar kita dapat maju. Perubahan ini tidak dapat terwujud karena kerja satu atau dua orang saja. Semua pihak, petani, pemerintah,



industriawan, pedagang, bank dan seterusnya harus menyatukan hati dan pikiran: bagaimana mencari jalan baru agar tebu memberikan makna kehidupan yang baru.

<http://serverlib/psekp/>

---

# Minat Mengolah Raw Sugar Semakin Menggebu<sup>1)</sup>

Oleh : Agus Pakpahan

---

Sekitar satu tahun yang lalu, ketika sebuah perusahaan di Lampung akan mengimpor *raw sugar* dan akan mengolahnya menjadi gula rafinasi, serentak sebagian besar masyarakat gula menentangnya. Alasannya yang ditampilkan adalah untuk melindungi industri dalam negeri. Namun banyak pihak dalam kasus ini yang menilai perusahaan di Lampung tersebut tidak menunjukkan itikad baik. Diduga mereka hanya melakukan proses pengeringan dan langsung akan dijual ke pasar sebagai gula konsumsi.

Kini, semangat mengimpor *raw sugar* dan mengolahnya menjadi gula rafinasi justru datang dari kalangan perusahaan negara. Seperti disinyalir dalam SO no.33, 22 Desember 2003, semangat untuk mengimpor *raw sugar* sangat kental terasa pada saat dilakukan Rapat Kerja Evaluasi Kinerja Industri Gula tahun 2002-2003 di Yogyakarta. Seperti dikatakan oleh Adig Suwandi, *Corporate Secretary* PTPN XI, bahwa untuk meningkatkan kapasitas terpakai pabrik-pabrik gula di lingkungan PTPN XI akan diimpor *raw sugar* guna meningkatkan nilai tambah bagi pabrik gula yang selama ini kekurangan bahan baku.

Pabrik gula rafinasi di Indonesia memang belum banyak. Salah satu diantaranya adalah *Jawa Manis*, sebuah perusahaan gula rafinasi yang mempunyai kapasitas sekitar 150.000 ton gula per tahun. Perlu digarisbawahi beberapa pabrik gula rafinasi tersebut dimaksudkan untuk mensuplai kebutuhan gula industri dan tidak untuk gula konsumsi. Bagaimana dengan PTPN apakah memang untuk gula industri atukah juga untuk gula konsumsi?

Banyak pihak mempertanyakan apakah pengembangan pengolahan *raw sugar* untuk gula konsumsi tidak merupakan tindakan kontra produktif bagi program revitalisasi industri gula dalam negeri. Keinginan yang menggebu ini dikhawatirkan akan mengurangi semangat kebersamaan antara petani dan PTPN yang selama ini sudah terbentuk.

Pendapat lain yang lebih ekstrim adalah dikhawatirkan akhirnya PTPN akan meninggalkan petani. Jika gejala ini yang terjadi, dikhawatirkan petani juga akan mencari jalan pintas sendiri. Padahal yang diharapkan selama ini adalah bersatunya petani dan PTPN membentuk perusahaan patungan. Artinya kepemilikan saham milik negara sebagian dijual kepada para petani.

---

<sup>1</sup> Sugar Observer, 19 Januari 2004

Pengembangan industri gula rafinasi memang cukup menjanjikan. Menurut sebuah sumber SO, dengan kapasitas olah 150.000 ton gula per tahun akan diperoleh hasil bruto sebesar Rp 76 milyar selama satu tahun operasional dan BC rasio 1,88. Sedangkan biaya investasi ditaksir tidak melebihi Rp 150 milyar.

Dalam pelaksanaannya, secara teknis PTPN harus berhati-hati dalam mengolah *raw sugar* sehingga layak konsumsi. Menurut Martoyo, syarat utama untuk bisa mengolah *raw sugar* di PG yang sedang menggiling tebu adalah PG harus memiliki kapasitas lebih dalam mengolah tebu (*idle capacity*) terutama di pabrik belakang (pan masak ke belakang termasuk energi dan *utility*). Tanpa itu jangan coba-coba memaksakan diri mengolah *raw sugar*, karena bukan gula yang manis yang dihasilkan tetapi gula yang pahit. Syarat lain adalah adanya peralatan atau sarana yang diperlukan untuk kelancaran pengangkutan dari gudang ke *entry point* proses.

Selain syarat yang telah disebutkan, ada hal-hal yang perlu diperhatikan antara lain mutu *raw sugar*, khususnya kadar gula (pol) dan warna ICUMSA. Mutu gula akan menentukan di mana *entry point* proses dilakukan.

Hal lain adalah bagaimana *recovery* gula produk (GKP) ditentukan, mengingat *raw sugar* diolah bersamaan dengan tebu. Harus dapat ditentukan *recovery* GKP dari *raw sugar* secara akurat dan dapat dipertanggungjawabkan. Dengan memperhatikan persyaratan tersebut serta pengendalian input *raw sugar* sesuai kapasitas PG yang berlebih (*idle capacity*), maka pengolahan *raw sugar* di PG sulfitasi akan berhasil. Dengan memperhatikan beberapa uraian di atas, kiranya PTPN gula dapat melakukan analisis atau kajian terhadap pabrik yang dimilikinya apakah memenuhi syarat atau tidak.

Dalam menyikapi semangat menjadi importir, DGI perlu memberikan masukan terhadap kebijaksanaan dalam mengolah *raw sugar*, terutama dalam menentukan standar baku teknik pengolahan *raw sugar* yang layak konsumsi. *Raw sugar* digunakan oleh pabrik rafinasi untuk diolah menjadi gula putih (gula rafinasi). Beberapa kasus yang terjadi di lapangan, *raw sugar* banyak beredar di pasaran, sehingga di sini terjadi kesalahan peruntukan. Colosewoko, Sekretaris Harian DGI mengatakan "di Jawa sulit sekali membedakan antara *white sugar* dengan *raw sugar* karena hasilnya belum standar". Standarisasi hasil olahan *raw sugar* memang diperlukan. Hal ini juga akan membantu perhitungan stok gula rafinasi yang akan berguna dalam penentuan impor gula.

---

# *Neraca Gula Nasional 2003: Pelajaran dan Implikasi untuk 2004*<sup>1)</sup>

*Oleh : Agus Pakpahan*

---

**M**enurut Dewan Gula Indonesia, di luar kebutuhan gula untuk industri, total penyediaan gula pada tahun 2003 diperkirakan mencapai 3,21 juta ton. Total penyediaan gula tersebut bersumber dari stok awal 650 ribu ton, produksi dalam negeri ex tebu 1,7 juta ton, dan produksi dalam negeri *ex raw sugar* 141.9 ribu ton, ditambah dengan impor gula putih yang mencapai jumlah 724,6 ribu ton.

Terlihat bahwa jumlah impor gula putih mencapai 42,6 persen dan impor *raw sugar* mencapai 8,3 persen dari total produksi gula nasional ex tebu. Impor gula dilakukan oleh PTPN/RNI dan BULOG sebesar 612,2 ribu ton, sedangkan sisanya 112,5 ribu ton dilakukan oleh PT. PPI.

Realisasi impor yang dilakukan oleh Bulog dan PTPN/RNI dilakukan pada bulan April dan Mei. Sedangkan PPI melakukan realisasi impor sejumlah 3000 ton pada September dan 22 ribu ton pada Oktober 2003. PPI merencanakan impor gula pada Nopember dan Desember masing-masing 47.500 ton dan 40.000 ton. Karena itu, total penyediaan gula putih pada bulan Oktober, Nopember dan Desember 2003 masing-masing adalah 1,26 juta ton, 1,12 juta ton, dan 917,3 ribu ton.

Dengan rata-rata tingkat penggunaan (konsumsi) langsung pada bulan Oktober, Nopember, dan Desember masing-masing 200 ribu ton, 250 ribu ton, dan 250 ribu ton, maka akan tersedia stok akhir gula pada masing-masing periode tersebut sebesar 1,06 juta ton, 876,9 ribu ton, dan 667,4 ribu ton. Stok akhir sejumlah ini diperkirakan mampu menyediakan kebutuhan gula selama 2-3 bulan ke depan, atau hingga bulan Maret 2004.

Harga gula pada awal Oktober berkisar antara Rp 3.000 – Rp 5.600 per kg, dengan rata-rata Rp 4.280 per kg. Harga gula di bawah harga rata-rata nasional terjadi di kota-kota sebagai berikut: (1) Banda Aceh (Rp 4.200), (2) Medan (Rp 3.800), (3) Jambi (Rp 3.775), (4) Palembang (Rp. 3.900), (5) Bengkulu (Rp 4.000), (6) Lampung (Rp 4.100), (7) Bandung (Rp. 4.150), (8) Semarang (Rp 4.160), (9) Yogyakarta (Rp 4.200), (10) Surabaya (Rp 3.950), (11) Pontianak (Rp 3.000), (12) Banjarmasin (Rp 4.000), (13) Palangkaraya (Rp 4.100), (14) Palu (Rp 4.250), dan (15) Denpasar (Rp 4.000). Terlihat bahwa dari 26 kota di Indonesia yang dipantau oleh Perum Bulog, terdapat 15 kota dengan harga gula di bawah rata-rata harga

---

<sup>1</sup> Sugar Observer, 20 Oktober 2003

gula nasional. Adapun 11 kota lainnya, yaitu: (1) Pekanbaru, (2) Padang, (3) Jakarta, (4) Samarinda, (5) Manado, (6) Kendari, (7) Ujung Pandang, (8) Mataram, (9) Kupang, (10) Ambon, (11) Jayapura, harga gula di atas harga rata-rata nasional.

Akibat keterlambatan impor gula tahun 2002 telah mengakibatkan lonjakan harga gula yang terjadi sekitar April – Juni 2003. Lonjakan harga ini telah mengundang banyak perdebatan. Persoalan yang sebenarnya adalah terlihat dari data stok akhir gula pada awal tahun lalu. Stok akhir gula pada Januari dan Februari 2003 masing-masing 400 ribu ton dan 200 ribu ton. Kemudian stok akhir ini turun drastis menjadi hanya 6,1 ribu ton dan 79 ribu ton masing-masing pada Maret dan April 2003. Akibat stok yang sangat tipis inilah harga gula menjadi melonjak pesat.

Impor gula putih masuk pada bulan April 2003 sejumlah 265 ribu ton. Gula produksi dalam negeri saat itu hanyalah 7,8 ribu ton. Dengan masuknya gula impor tersebut stok akhir bulan April 2003 meningkat menjadi 79.000 ton. Impor gula putih sejumlah 347 ribu ton kembali masuk pada bulan Mei menjadi 307 ribu ton. Stok akhir ini setiap bulannya meningkat mengingat produksi gula dalam negeri juga terus meningkat.

Dengan perkiraan stok akhir yang tersedia pada bulan Desember sekitar 667 ribu ton, yang hanya cukup untuk memenuhi kebutuhan sekitar 2,5 bulan, dan produksi gula dalam negeri belum mulai dihasilkan, maka diperlukan perencanaan impor yang matang dan akurat.

Apabila pengalaman pada tahun 2003 dijadikan pelajaran maka untuk penanganan 2004, yang pertama perlu dilakukan adalah penentuan waktu, jumlah dan tempat gula impor akan masuk ke Indonesia. Kekosongan gula di dalam negeri diperkirakan terjadi pada bulan April – Mei 2004.

Produksi gula dalam negeri mulai berada di atas kebutuhan konsumsi langsung pada bulan Juni. Produksi gula paling besar berada di Jawa Timur dan Lampung. Karena itu, selain rencana impor juga perlu dilakukan perencanaan distribusi gula dari daerah produsen utama gula di dalam negeri (Jatim dan Lampung) ke daerah-daerah lainnya.

Dengan volume impor gula putih tahun 2003 mencapai 724,6 ribu ton, maka penerimaan negara dari tarif impor Rp 700 per kg, diperkirakan mencapai paling tidak Rp 506 milyar. Penerimaan ini layak dipertimbangkan sebagai salah satu sumber untuk mendukung revitalisasi industri pergulaan nasional.

Khusus untuk impor gula putih yang dilakukan oleh PTPN/RNI, yang bahan baku tebunya minimal 75 persen bersumber dari petani, dengan jumlah tarif impor yang dikeluarkan sekitar Rp 428,5 milyar, merupakan jumlah yang cukup besar. Andaikan 75 persen dari jumlah ini dikembalikan sebagai bagian integral dari program akselerasi industri pergulaan nasional, maka akan tersedia sejumlah Rp 341,4 milyar. Jumlah ini hampir lima kali lipat dari dana APBN yang dialokasikan

untuk mendukung program akselerasi industri pergulaan tahun 2003. Sumber lainnya adalah keuntungan yang diraih oleh PTPN/RNI dari hasil impor.

Penggunaan penerimaan yang bersumber dari tarif impor dan dari keuntungan perusahaan sebagai bagian integral dari rencana penyehatan industri pergulaan nasional merupakan hal yang sangat penting. Pertama, argumen bahwa tarif dikenakan adalah untuk melindungi industri pergulaan dari perdagangan internasional yang dinilai tidak *fair*.

Perlindungan dengan tarif ini sifatnya sementara. Karena itu, perlindungan yang paling efektif dan berjangka panjang adalah melalui peningkatan daya saing dari industri pergulaan nasional itu sendiri. Daya saing ini hanya mungkin dicapai apabila industri pergulaan nasional ditata ulang dan sekaligus pula dilaksanakan reinvestasi di bidang ini, baik di sektor perkebunan maupun industrinya. Untuk realisasinya diperlukan dukungan pembiayaan.

Kedua, keuntungan perusahaan yang diperoleh dari impor juga tidak terlepas dari keperluan meningkatkan kemampuan perusahaan tersebut melakukan pembenahan-pembenahan dan investasi atau rehabilitasi, agar proses produksi menjadi lebih baik. Oleh karena itu, penggunaan keuntungan yang diperoleh dari impor gula putih atau gula mentah perlu direncanakan secara transparan, efektif dan efisien. Sebagai perusahaan BUMN tentu perlu melakukan hal tersebut sehingga publik dapat mengetahuinya secara rinci dan jelas.

Penurunan produksi gula yang dialami pada tahun 2003 menjadi momentum yang makin mendorong bahwa perencanaan di bidang pergulaan tahun 2004 perlu lebih terbuka, matang, dan komprehensif. Termasuk di dalamnya adalah rencana impor dan penggunaan penerimaan dari kegiatan impor ini. Kesemuanya itu perlu mampu menjawab: Apakah situasi pergulaan tahun 2004 akan lebih baik?

---

# SK 643 Tahun 2002: *Antara Konsepsi dan Kenyataan*<sup>1)</sup>

Oleh : Erwidodo

---

K keinginan politik untuk menyelamatkan, menyehatkan dan membangun kembali industri gula nasional yang efisien patut didukung, dengan beberapa alasan sebagai berikut. *Pertama*, permintaan gula nasional akan terus meningkat seiring dengan terus meningkatnya jumlah penduduk dan berkembangnya industri makanan dan minuman. Kalau saat ini saja total konsumsi gula mencapai 3.5 juta ton diperkirakan 5 tahun kedepan konsumsi gula bisa mencapai 6-7 juta.

*Kedua*, jika Indonesia sepenuhnya menggantungkan kebutuhan gulanya dari impor maka akan rawan terhadap kemungkinan goncangan perdagangan gula di pasar dunia. *Ketiga*, kenyataan bahwa Indonesia pernah menjadi eksportir gula dunia memperlihatkan bahwa sebagai negara di wilayah tropis, Indonesia secara potensial mempunyai keunggulan komparatif sebagai produsen gula tebu, dan jika dikelola dengan baik bisa sangat kompetitif.

Meskipun berbagai langkah kebijakan pemerintah telah ditempuh dalam mengatasi kemelut pergulaan, secara potensial masalahnya masih tetap ruwet dan bahkan cenderung semakin ruwet. Kebijakan tataniaga dan impor gula yang tertuang dalam SK Menperindag No. 643/MPP/Kep/9/2002, yang menetapkan pembatasan impor gula dan pelaku impor gula, sampai saat ini masih diperdebatkan banyak pihak. Bahkan secara khusus, Komite Pemantau Persaingan Usaha (KPPU) telah melayangkan gugatannya terhadap SK 643 tersebut.

## **Latar Belakang dan Justifikasi SK-643**

Di luar yang tertulis, kebijakan ini di latar belakanginya oleh kenyataan semakin membanjirnya gula impor selundupan dan kekuatiran akan semakin terpuruknya industri gula. Pendukung SK 643 menyatakan bahwa kebijakan ini merupakan bentuk komitmen pemerintah untuk membendung impor gula selundupan, mendorong restrukturisasi dan revitalisasi industri gula nasional, yang pada gilirannya diharapkan memacu produktivitas gula, meningkatkan keuntungan pabrik gula dan keuntungan petani tebu. Mereka berargumen bahwa tujuan-tujuan tersebut hanya bisa direalisasikan apabila tersedia surplus usaha yang memadai yang pada gilirannya dapat diinvestasikan untuk: (i) mengganti mesin dan peralatan pabrik

---

<sup>1</sup> Sugar Observer, 22 September 2003

gula baru yang lebih efisien, (ii) memperkuat penelitian dan pengembangan teknologi pergulaan, baik memacu penemuan teknologi budidaya, varietas unggul tebu, maupun teknologi pengolahan tebu menjadi gula.

Dalam kondisi harga gula di pasar dunia sangat murah (yang diduga akibat praktek perdagangan tidak fair, termasuk subsidi ekspor dan *dumping*), maka industri gula Indonesia akan terpukul dan kemungkinan segera bangkrut. Kebangkrutan tersebut bisa dihindari jika industri gula dalam negeri dapat memacu produktivitas dan efisiensi produksi (menekan biaya) dengan cara melakukan restrukturisasi dan vitalisasi industri. Langkah restrukturisasi tidak akan bisa berjalan bila pada saat bersamaan industri gula Indonesia harus bersaing dengan gula impor yang harganya sangat murah.

Mereka juga berargumen bahwa bila impor gula boleh dilakukan oleh siapa saja, maka keuntungan (*surplus*) dari importasi gula murah akan jatuh ke tangan importir yang sama sekali tidak terkait dengan industri pergulaan nasional. Para importir atau pedagang, bisa kapan saja "masuk" dan "keluar" dari bisnis pergulaan, tanpa harus menanggung "beban biaya" dan risiko rugi. Hal yang sangat berbeda dialami oleh pabrik gula dan petani tebu, dimana mereka ini akan menanggung kerugian karena harus bersaing dengan gula impor yang harganya sangat murah, dibawah biaya produksi per unit dari gula domestik.

Atas dasar latar belakang, tujuan dan argumentasi di atas maka diterbitkan SK 643, yang tujuannya agar pembatasan impor gula bisa dilakukan secara efektif.

### **Kelangkaan Gula dan Lonjakan Harga: Tinjauan Empiris**

Belum genap satu bulan sejak SK 643 diterbitkan, terjadi polemik sehubungan dengan impor gula di Sulawesi Utara oleh importir lokal yang mengantongi rekomendasi dari Gubernur. Meskipun sempat mencuat di beberapa media masa, tetapi tidak jelas bagaimana penyelesaiannya.

Tidak lama kemudian, kejadian yang sama terjadi di Sumatera Selatan, dimana Gubernur Sumatera Selatan merekomendasikan importir lokal melakukan impor gula untuk memenuhi kelangkaan gula di wilayah ini. Kelangkaan gula di beberapa wilayah lain juga terjadi, termasuk di Medan (Sumatera Utara), terbukti dengan melonjaknya harga gula putih mencapai di atas Rp 5000 per kg. Lagi-lagi, tidak jelas bagaimana kompromi dan bentuk penyelesaiannya.

Masalah kelangkaan gula dan meningkatnya harga gula mulai dikeluhkan oleh industri pengolahan makanan. Industri Coklat Mulai Kesulitan Peroleh Gula (Bisnis Indonesia: 14 Oktober 2002). Kebutuhan gula di industri coklat di dalam negeri cukup besar, karena gula merupakan komponen bahan baku paling besar, sekitar 60 persen, sedangkan komposisi bubuk kakao sekitar 35 persen dan sisanya komponen yang lain seperti susu dan flavor. Industri coklat domestik selama ini memang lebih suka menggunakan gula kristal putih impor dari pada produksi dalam negeri, karena lebih bersih, putih, dan lebih baik kualitasnya.



Dengan diterapkannya SK 643, maka importir produsen (IP) dan importir umum (IU) tidak dapat lagi melakukan impor gula putih tersebut. Menurut APIKCI, ketiga PTPN dan PT. Rajawali Nusantara, dipandang tidak mempunyai pengalaman melakukan impor gula dan tidak memiliki jaringan distribusi gula sampai ke pelosok Indonesia.

Banyak pihak berpendapat bahwa krisis gula yang sudah berlangsung beberapa minggu ini jelas disebabkan oleh adanya permainan oleh beberapa pelaku (sindikatis). Motifnya sangat jelas, yakni mengeruk keuntungan sebesar-besarnya dari kelangkaan gula yang terjadi. Pertanyaannya adalah siapa mereka, dan siapa saja yang menikmati keuntungan (*surplus*) di atas dari lonjakan harga gula tersebut? Apakah petani tebu ikut merasakan keuntungan tersebut?

Menurut ketua HKTI, petani tebu tidak ikut menikmati keuntungan dari lonjakan harga gula tersebut, karena musim giling tebu belum tiba. Sementara itu gula milik petani hasil gilingan tahun lalu, semuanya sudah terjual, sebagian menjadi milik pabrik gula, dan sebagian besar telah dilelang dan menjadi milik pedagang. Jadi jelas, lonjakan harga gula beberapa waktu lalu hanya menguntungkan para pedagang besar (sindikatis) yang memiliki stok gula dalam jumlah besar, yang secara sepihak mampu mengendalikan pasokan gula ke pasar.

Tidak tertutup kemungkinan (oknum-oknum) Bulog dan pabrik gula ikut ambil bagian dalam proses ini. Ada tiga pihak yang bertanggung jawab terhadap kelangkaan gula, yakni importir terdaftar, Bulog, dan Depperindag. Bulog berdalih, bahwa sebagian besar gula impor yang sudah masuk tidak lagi berada ditangannya, tetapi sudah berada di tangan para pedagang grosir (Kompas 23 April 2003).

Sebaliknya, Menteri Pertanian sangat mendukung SK 643/2002, dan meminta agar kebijakan tersebut dipertahankan hingga 2007, karena akan membantu akselerasi peningkatan produksi gula dan tebu petani. Menteri Pertanian, mengatakan SK 643 merupakan salah satu bentuk proteksi pemerintah terhadap produksi gula domestik, selain menetapkan bea masuk impor gula sebesar 25-30 persen (Suara Pembaharuan, 30 April 2003).

Dengan kebijakan tersebut, menurut Menteri Pertanian, program akselerasi peningkatan produksi dan produktivitas gula dalam negeri dapat dilaksanakan. Produktivitas gula tebu diharapkan dapat meningkat dari 5 ton menjadi 8 ton per ha, sehingga pada tahun 2007 Indonesia tidak perlu lagi mengimpor gula. Peningkatan produktivitas tersebut akan menurunkan biaya produksi dari Rp 2800-Rp 3500 per kg menjadi sekitar Rp 2000 per kg.

### **Mengkritisi SK 643: Tinjauan Teoritis**

Kelangkaan dan lonjakan harga gula pada saat ini memaksa kita untuk mencermati kembali kebijakan SK 643. Kalau tujuan utama adalah untuk mendukung proses restrukturisasi industri gula dan menjamin keuntungan "layak" bagi petani tebu, adakah cara lain yang lebih efektif dan efisien tanpa harus memacu perilaku

*rent seeking*, kelangkaan gula, lonjakan harga, dan tanpa harus menciptakan "inefisiensi" yang besar pada perekonomian.

Pemberian Hak Impor bagi importir tertentu, secara teoritis dan empiris, menciptakan *barriers to entry* bagi importir umum, dan secara potensial memacu "perilaku pencari rente" (*rent seeking behavior*). Dampak negatif akan lebih besar bila para importir terpilih berkolusi (bersatu) dan membentuk kekuatan monopoli. Secara teoritis, *supply* gula impor akan berkurang dan harga gula yang harus dibayar konsumen akan lebih tinggi dibandingkan jika importir umum diperbolehkan ikut mengimpor. Sementara itu, belum ada jaminan bahwa petani tebu menikmati keuntungan dari kebijakan ini.

Sebagai ilustrasi, jika kita asumsikan keempat IT Gula bersatu sebagai importir tunggal, maka mereka akan bertindak sebagai *sole importer* dan sebagai *sole supplier (monopolist)* dari gula putih impor. Jika hal ini terjadi secara teoritis maka IT Gula ini akan membatasi impor pada satu sisi dengan tujuan agar harga yang harus dibayar oleh konsumen gula menjadi lebih tinggi.

Harga konsumen yang tinggi ini, memang menjadi tujuan mereka sebagai produsen gula domestik, tetapi pada saat bersamaan juga menjadi tujuan mereka sebagai importir tunggal. Sebagai importir tunggal dan *supplier* tunggal gula impor, mereka akan meraup keuntungan lebih besar bila dibandingkan dengan kondisi impor gula yang kompetitif. Keuntungan yang lebih besar juga diperoleh dari penjualan gula produksi domestik, yang mereka hasilkan.

Pertimbangan ini barangkali yang mengilhami para pendukung SK 643. Dengan surplus yang besar (keuntungan ganda) tersebut, PTPN pergulaan diharapkan dapat melakukan restrukturisasi industri gula, khususnya melalui investasi mesin-mesin dan peralatan pabrik yang baru dalam rangka meningkatkan efisiensi produksi gula. Dengan catatan bahwa mereka menggunakan tebu petani, maka pada saat yang sama sebagian keuntungan (akibat harga gula di pasar domestik yang lebih tinggi) akan dirasakan oleh petani tebu. Keuntungan (*surplus*) yang diterima petani tebu diharapkan dapat mendorong petani tebu untuk terus berproduksi dan meningkatkan produktivitas tanaman tebunya.

Masalahnya adalah apakah kepentingan petani tebu benar-benar dapat terwakili oleh APTRI. Jika APTRI lebih berperilaku sebagai "pedagang", maka keuntungan usaha tataniaga gula tidak akan sampai ke petani tebu. Banyak pihak menduga bahwa petani tebu tidak ikut menikmati keuntungan dari lonjakan harga gula belakangan ini. Situasi yang sama terjadi, bila sistem manajemen dan mekanisme akuntabilitas APTRI tidak segera dibenahi. Kecenderungan terakhir ini mulai nampak terjadi, dimana manajemen keuangan APTRI mulai dipertanyakan oleh petani tebu dan beberapa kalangan.

## **Kombinasi Tarif Impor dan Subsidi Harga: Sebuah Alternatif**

Subsidi harga kepada produsen merupakan alternatif kebijakan yang secara teoritis dipandang sebagai *less market distorting* dan secara empiris lebih efektif dalam mencapai tujuan. Di beberapa negara maju, termasuk Amerika Serikat, kebijakan ini dikenal sebagai kebijakan *deficiency payment*, yakni membayar kekurangan (selisih) harga yang diterima oleh produsen (petani) dengan harga referensi yang telah ditetapkan pemerintah.

Pemerintah perlu menetapkan harga referensi, yakni tingkat harga jual gula yang dipandang memberikan keuntungan yang layak bagi produsen gula, pabrik gula dan petani tebu. Yang perlu dijadikan obyek pembahasan adalah berapa tingkat harga yang layak tersebut? Jika perhitungan tingkat harga layak didasarkan atas biaya per kg gula, pertanyaannya apakah tingkat biaya tersebut mencerminkan *best practice* dari industri dalam negeri atau cerminan dari *the worst practice* dari pabrik gula yang memang sangat tidak efisien? Siapa yang harus menentukan tingkat biaya per kg yang dianggap mewakili kondisi pabrik gula di Indonesia?

Dalam berbagai kebijakan yang diambil, pemerintah (Deperindag) menggunakan angka Rp 3100 – Rp 3200 per kg sebagai referensi biaya per kg gula produksi dalam negeri. Oleh karena itu, dalam SK 643 dinyatakan bahwa impor gula harus dilakukan apabila harga gula sudah berada di atas Rp 3100 per kg. Pertanyaannya adalah, apakah biaya per kg gula ini wajar, dan siapa yang harus menilai tingkat kewajaran tersebut, dan apa referensi yang digunakan?

Karena kebijakan pemerintah harus mencerminkan kepentingan “publik” secara keseluruhan, maka seyogyanya dalam penetapan tingkat biaya yang dianggap wajar harus menggunakan mekanisme penilaian yang transparan. Jangan sampai terjadi kebijakan pergulaan hanya menguntungkan pelaku industri saja. Demikian pula harus dihindari agar biaya “ketidakefisienan” pabrik tidak sepenuhnya dibebankan ke konsumen, sementara pelaku industri menikmati subsidi tersebut secara terus-menerus.

Hasil analisis memperlihatkan bahwa paket kebijakan pengenaan tarif impor beserta pemberian subsidi harga ke produsen gula (yakni petani tebu dan pabrik gula) merupakan paket kebijakan yang lebih tepat dibandingkan kebijakan pengaturan tataniaga/impor (SK 643). Secara teoritis (hasil perhitungan), paket kebijakan ini mempunyai kelebihan, antara lain: (i) lebih efektif dalam membantu petani tebu dan mendorong kelangsungan industri gula di Indonesia, (ii) tidak memicu lonjakan harga sehingga tidak membebani konsumen gula secara keseluruhan, (iii) tidak menimbulkan biaya inefisiensi yang terlalu tinggi, (iv) lebih transparan dan relatif lebih mudah dimonitor pelaksanaannya, (v) secara teoritis, paket kebijakan ini dapat *self financing* artinya pengeluaran subsidi didanai oleh penerimaan dari tarif impor.

Hasil perhitungan memperlihatkan bahwa pemberlakuan tarif impor Rp 700 per kg (sebagaimana berlaku saat ini) disertai dengan pemberian subsidi harga (Rp 500 per kg) merupakan pilihan paket kebijakan yang lebih tepat (efisien dan efektif) untuk melindungi dan meningkatkan pendapatan (keuntungan) petani tebu dan pabrik gula, tanpa harus menambah beban konsumen gula akibat lonjakan harga. Di samping itu, paket kebijakan ini mampu mengurangi biaya inefisiensi dibandingkan jika pemerintah menerapkan tarif impor yang kelewat tinggi, sebagaimana tuntutan asosiasi petani tebu.

Bila dibarengi dengan komitmen pemerintah dalam mengamankan penerimaan tarif, paket kebijakan ini menjadi *self financing*, sehingga tidak menambah beban anggaran pemerintah. Oleh karena itu, upaya penegakan hukum untuk meminimumkan penyelundupan gula sangat dibutuhkan agar target penerimaan tarif bisa terpenuhi, dan selanjutnya penerimaan tarif tersebut dipergunakan untuk membiayai subsidi harga tersebut.

<http://serverlib/psekpl>

---

# *Penyelundupan Tiada Akhir<sup>1)</sup>*

*Oleh : Agus Pakpahan*

---

**E**ntah apa sebenarnya yang berada dalam benak para penyelundup. Apakah karena hanya keuntungan ekonomi semata, atau jiwa petualang ataukah ingin merusak perekonomian negara secara menyeluruh? Mungkin dua yang pertama menjadi latar belakang utama. Memang menjadi importir gula merupakan pekerjaan yang menggiurkan. Menjadi importir yang legal saja sudah sangat menguntungkan apalagi melalui penyelundupan.

Misalnya, jika kita mengimpor 100.000 ton dan keuntungan yang kita ambil Rp 1 per kg, maka kita akan mendapatkan keuntungan Rp 100.000.000. Tidak mungkin kita hanya mengambil keuntungan Rp 1,-. Dengan keuntungan Rp 10,-, misalnya, maka akan diperoleh keuntungan Rp 1 milyar.

Dengan penyelundupan tentunya keuntungan akan lebih besar lagi. Menurut sumber SO, negara mengalami kerugian Rp 700 milyar akibat penyelundupan gula. Jumlah tersebut tentu saja cukup leluasa bagi para penyelundup untuk berbagi kenikmatan dengan berbagai pihak yang bersedia diajak sekongkol.

Dengan potensi keuntungan yang begitu besar, maka penyelundup akan bersedia mempertaruhkan nyawanya. Seorang pedagang besar mengatakan: "dengan melihat keuntungan yang begitu besar, mereka mau mempertaruhkan lehernya". Hebatnya lagi sebagian dari penyelundup ini tidak sungkan-sungkan menghadiri rapat-rapat atau pertemuan atau pun lelang gula. Inilah jiwa petualang yang dimiliki oleh penyelundup.

Tentu saja jiwa petualangan seperti ini tidak dapat dibiarkan. Perekonomian nasional akan terpengaruh oleh ulah para penyelundup. Tidak hanya karena pendapatan pajak yang hilang, tetapi juga menyebabkan terpuruknya perekonomian petani. Harga yang diberikan pedagang kepada petani tebu akan menjadi rendah, karena pedagang tidak mempunyai jaminan bahwa harga gula di pasaran tidak turun akibat gula selundupan. Kalau sudah begini, tentu seharusnya sudah dapat didakwa sebagai merusak perekonomian negara.

## **Antar Pulau**

Penyelundupan gula sebenarnya mudah dideteksi, namun sulit untuk diberantas. Persoalan bukan pada masalah teknis penangkapan tetapi sudah

---

<sup>1</sup> Sugar Observer, 22 September 2003

## Sanksi dan Pengendalian

Lampu hijau pemberian sanksi yang berat bagi penyelundup telah diberikan oleh Presiden Megawati. "Kalau perlu tembak mati" tegas Presiden. Perkara pemberian sanksi yang berat bukan hal yang gampang. Masalahnya bukan terletak pada penetapan seberapa berat sanksi tersebut, tetapi bagaimana para penyelundup itu bisa dibuktikan dan di bawa ke meja hijau. Bukan rahasia umum lagi bila perkara-perkara penyelundupan itu sering kali menguap di tengah jalan. Bahkan mungkin tidak sampai ke penyidikan, karena tidak adanya laporan penyelundupan tersebut alias tidak tertangkap basah.

Selama ini, hasil tangkapan gula selundupan umumnya dilelang kembali ke masyarakat. Seringkali orang yang menjadi pemenang tersebut adalah si penyelundup itu sendiri. Artinya ia lebih baik mengeluarkan dana agak banyak daripada dia harus kehilangan sama sekali gulanya.

Mungkin ada baiknya dicoba agar hasil tangkapan tersebut tidak dilelang, tetapi diserahkan saja (dititipkan) misalnya kepada Bulog untuk dijual dengan harga pasar. Setelah dikurangi biaya pemasaran, maka sisa penjualan tersebut masuk ke kas negara. Artinya di sini memperkecil atau bahkan menghilangkan peluang penyelundup untuk mendapatkan kembali barangnya dan harga jual gula tersebut bukan harga lelang yang biasanya selalu rendah.

Ada baiknya kita simak lagi beberapa kiat atau strategi yang pernah dimuat dalam SO no.4, untuk menangani masalah penyelundupan. Secara teknis, strategi yang ditempuh harus mengandung elemen berikut: *Pertama* meng-amankan rantai distribusi, khususnya pelabuhan-pelabuhan yang rawan akan penyelundupan. *Kedua*, mengembangkan organisasi khusus yang diberikan kewenangan oleh Presiden untuk melakukan penyelidikan dan penindakan atas kasus-kasus penyelundupan, termasuk gula di dalamnya.

*Ketiga*, mengembangkan sistem distribusi yang memungkinkan dilakukannya identifikasi gula apakah diperoleh dari hasil penyelundupan atau pasar gelap gula (*black market*). *Keempat*, sosialisasi dan kampanye secara luas untuk menentang upaya-upaya penyelundupan dan sekaligus membangun solidaritas ekonomi nasional dalam kerangka penyelamatan perekonomian nasional dari krisis.

Di samping upaya-upaya di atas juga diperlukan perbaikan secara teknis pemasaran gula yang dapat membedakan antara gula hasil penyelundupan dengan bukan hasil penyelundupan.

SK 643 sedikit banyak telah menghambat penyelundupan gula impor. Sebaiknya SK tersebut harus diikuti oleh para pemegang hak impor dengan mekanisme impor yang baik dan mampu membantu menekan penyelundupan misalnya dengan penetapan pelabuhan impor, sehingga di luar itu berarti gula selundupan atau dengan membuat kemasan khusus yang sulit ditiru, sehingga di luar kemasan itu berarti selundupan.

merasuk pada masalah mental baik para penyelundup, pembeli di daratan dan tidak ketinggalan para pihak yang seharusnya menangkal penyelundupan.

Sesuatu barang akan beredar dan tersedia kontinue di pasaran bila ada pembelinya. Ada *demand* (permintaan), ada *supply* (penawaran), maka terjadilah transaksi. Sulitnya, pembeli dan peminat gula selundupan tidak sedikit jumlahnya. Seorang pedagang lokal berkomentar "Gula selundupan lebih murah dari gula dari Jawa dan kualitasnya lebih putih". Inilah tampaknya yang menyebabkan gula selundupan tidak pernah sepi peminatnya.

Penyelundupan gula memang banyak terjadi di luar Jawa, terutama Sumatera dan Kalimantan. Di daerah Riau yang mempunyai banyak pulau dan langsung berhadapan dengan lautan, merupakan sorga bagi penyelundupan. Demikian halnya daerah Tanjungbalai (Sumut) terkenal sebagai tempat yang sangat ramai disinggahi kapal selundupan. Tidak kurang dari 70 kapal lalu lalang setiap harinya mengangkut gula selundupan.

Umumnya para penyelundup menggunakan kapal-kapal kecil ukuran 70 – 200 ton dan kemudian menggunakan kapal-kapal antar pulau mengirimkan gula selundupan ke daerah-daerah lain termasuk di Jawa. Mereka berangkat dari Malaysia dan Singapura secara beriringan. Apabila mereka kepergok kapal patroli Indonesia, mereka akan berpencar dan mengorbankan satu dua kapal dan lainnya memisahkan diri menghindari dari kejaran kapal patroli.

Sebelum dilakukan pemblokiran laut oleh Pemerintah Darurat Militer Aceh, pelabuhan Sabang dan Langsa juga merupakan daerah pendaratan gula selundupan dari Malaysia dan Thailand.

Modus yang sama juga terjadi di pelabuhan Kalbar. Kapal dari luar negeri akan dan menurunkan sedikit gula di pelabuhan Pontianak dan selanjutnya meneruskan perjalanan ke Jawa membawa sebagian besar gula selundupan dengan trayek antar pulau. Kini modus penyelundupan di Kalbar dilakukan dengan jalan darat melalui Entikong, kota perbatasan Kalbar dan Sarawak Malaysia. Mereka menggunakan truk-truk kontainer yang mampu membawa 1600 zak @ 50 kg gula. Kembali jiwa petualang penyelundup unjuk gigi. Mereka tidak lagi sembunyi-sembunyi dalam menyelundupkan gula tersebut dan seringkali diketahui bahwa pemesan gula tersebut adalah pengusaha Indonesia di Pontianak. Tampaknya para penyelundup ini sudah sangat mengenal sifat, perangai, hasrat, keinginan para petugas atau aparat yang berwenang, sehingga mereka yakin dapat mengatasi persoalan apabila mereka harus tertangkap. Sedikitnya 20 ton gula impor ilegal setiap hari masuk Kalbar melalui perbatasan Sarawak – Entikong, Kabupaten Sanggau. Berton-ton gula selundupan itu membanjiri pasaran gula pasir di Kalbar. Bahkan gula pasir yang diselundupkan dengan menggunakan truk-truk tersebut sebagian dikirim juga ke Jawa.

---

# Dapatkah 2004 Lebih Baik? <sup>1)</sup>

Oleh : Agus Pakpahan

---

“Tahun ini saya rasanya terjebak dalam pola dana talangan, tahun depan mungkin pedagang tidak mau lagi untuk ikut dalam pola ini. Kami “merugi”, kata seorang pedagang besar gula.

Kami membeli gula dan menalangi dana kebutuhan petani, tetapi harga gula yang kami terima terus rendah, sehingga kami merugi”, katanya lebih lanjut dengan nada yang muram.

“Persoalan utama masih terletak pada masuknya gula impor yang belum terkontrol penuh. Selain penyelundupan, setengah penyelundupan, juga masalah masuknya gula mentah atau *raw sugar* yang kemungkinan besar masuk langsung ke pasar, dan ini merugikan kita”, sinyalemen seorang pejabat BUMN.

Dengan dasar pandangan di atas, maka menjadi sangat penting bagi masyarakat pergulaan Indonesia bertanya: Apakah tahun 2004 lebih baik? Hal ini sangat penting mengingat suara pedagang besar gula tampaknya pesimis untuk mau melanjutkan pola sebagaimana yang dilakukan sekarang. Tentu, ini belum tepat dijadikan data untuk mengambil kesimpulan, tetapi sudah cukup waktu untuk dibahas bersama oleh masyarakat pergulaan agar tahun 2004 menjadi tahun yang lebih baik. Satu orang pedagang besar gula dapat berarti 20 persen suara, karena memang jumlahnya tidak banyak.

Kalau dipelajari kembali fenomena tahun 2002, dapat diperoleh gambaran ringkas berikut:

- Harga gula pada tingkat petani atau produsen dalam negeri sebelum Oktober 2002 adalah sekitar Rp 2.600 – Rp 2.800 per kg.
- SK No.643 keluar tanggal 23 September 2003.
- Lelang akhir sebagian besar gula di Surabaya, Oktober 2003, dengan harga Rp 3200 per kg. Hampir seluruh stok gula berpindah tangan ke pedagang. Gula petani hanya tinggal sedikit pada waktu ini. Langkah ini sebagai antisipasi kelangkaan gula menjelang Lebaran, Natal, Tahun Baru, dan Imlek.
- Persiapan impor untuk mengisi gula setelah musim giling di dalam negeri berakhir.

---

<sup>1</sup> Sugar Observer, 29 September 2003



Izin impor gula yang pertama baru keluar Januari 2003: Harga gula terus merayap naik, dan melonjak pada bulan April hingga Juni dengan tingkat harga rata-rata di atas Rp 4500 per kg. Kemudian harga gula merayap turun hingga sekarang dengan rata-rata harga saat ini Rp 4300 per kg.

Dana talangan yang diberikan pedagang dan Bulog kepada petani tebu adalah Rp 3410 per kg. Selisih antara dana talangan dengan harga rata-rata gula eceran (Rp. 4300) adalah Rp 890. Artinya, terdapat sekitar Rp 890 merupakan margin (26%) yang dapat dibagi oleh para pedagang, mulai dari pedagang besar hingga pedagang eceran.

Margin ini menjadi lebih lebar untuk gula yang dibeli pada sebelum Oktober 2002, yaitu dengan harga Rp 2600 – Rp 2800 dibandingkan dengan harga jual pada puncak harga gula pada April – Juni 2003, yaitu Rp 1700 (= Rp 4500 – Rp 2800) atau 60,7 persen margin yang dibagi diantara para pedagang. Data ini sebagai gambaran kasar mengenai margin dalam perdagangan gula produksi dalam negeri selama tahun 2002 – September 2003. Yang jelas terlihat adalah penurunan margin dari sekitar 60,7 persen menjadi sekitar 26 persen.

Kelompok produsen yang kentungannya meningkat adalah PTP IX, X, XI dan RNI. Selain dari peningkatan pendapatan akibat meningkatnya harga, juga bertambah pendapatan dari hasil impor gula putih dan impor gula mentah (*raw sugar*).

Impor *raw sugar* yang dilakukan oleh PTPN/RNI perlu mendapatkan pengawasan dan evaluasi yang baik, kalau tidak PTPN/RNI akan tergoda untuk hanya menekuni impor gula mentah daripada meningkatkan produksi tebu petani. Untuk apa repot-repot cari untung kalau dapat untung dari yang mudah, mengapa harus mencari dari yang sulit, salah seorang kritikus gula menjelaskan.

"Kalau PTPN masih terlihat mengurus dana talangan untuk petani, tetapi RNI dana talangan yang diurusnya belum mencakup petani", katanya lebih lanjut.

Inti persoalan dari uraian di atas adalah bagaimana menjaga konsisten kebijaksanaan agar tidak berbelok dari jiwa dan semangat SK 643. Jiwa dan semangat SK ini adalah bagaimana mencari jalan untuk dapat merevitalisasi industri pergulaan nasional, bukan sekedar untuk mencari untung. Karena itu, kelompok produsen gula ditantang untuk menata dirinya dan mengatur langkahnya untuk melakukan reinvestasi dalam peningkatan produksi gula nasional. Hal inilah yang perlu dicek dan dievaluasi oleh pengambil kebijaksanaan, khususnya Dewan Gula Indonesia.

Pemerintah juga mendapatkan penerimaan dari tarif impor gula ini. Akan dialokasikan untuk pembiayaan kegiatan-kegiatan apa dari penerimaan tarif impor ini menjadi bahan untuk dipersiapkan.

"Kami mengharapkan adanya konsistensi kebijaksanaan dalam bidang pergulaan ini. Jangan sampai karena para seorang atau dua orang pedagang tidak

mau mengikuti pola kebersamaan yang sudah dibangun bersama ini, petani dikorbankan kembali pada dunia yang serba tidak pasti", seorang tokoh petani menyampaikan.

"Penerimaan dari hasil tarif impor ini mungkin dapat dijadikan salah satu sumber untuk mempercepat revitalisasi industri pergulaan dalam negeri", tandasnya lebih lanjut.

Tahun 2004 sebentar lagi akan kita masuki. Puasa lebaran, natal dan tahun baru serta imlek lebih cepat kita masuki. Musim giling sebentar lagi juga berakhir. Apakah persiapan-persiapan untuk tahun 2004 sudah kita laksanakan? Belajar dari tahun 2003, keterlambatan pengadaan gula telah merugikan konsumen dengan melonjaknya harga gula selama sekitar tiga bulan. Sekarang konsumen membayar harga gula juga lebih tinggi daripada tahun 2002.

Masyarakat pergulaan sudah harus segera menyiapkan pola atau sistem penanganan gula tahun 2004. Jangan sampai gula menjadi penyebab berbagai hal negatif, karena kurang persiapan dalam penanganannya. Sebaliknya, tahun 2004 harus menjadi tahun yang lebih baik bagi pergulaan Indonesia.

<http://serverlib/psekol>

<http://serverlib/psekpl/>

# **Arah, Strategi, Masalah dan Kinerja Pembangunan Pertanian**

<http://serverlib/psekt>

---

# *The Agribusiness System Approach to Agriculture <sup>1)</sup>*

*Oleh : Pantjar Simatupang*

---

---

The agribusiness system paradigm was first outlined by Davies and Goldberg in 1957, and was declared as the new strategy of agricultural development in Indonesia in the late 1980s. It was translated into sectoral policy framework by Bungaran Saragih, the current minister of agriculture.

The true meaning of the agribusiness systems paradigm remains widely misperceived; it is confused with large farm enterprises.

The agribusiness approach is then misinterpreted as a strategy, which focuses merely on promoting large agricultural corporations to achieve high economic growth, and high export figures, ignoring the small family farms and hence, is no help to the rural poor. While the approach may be good for high growth it would be at the cost of the loss of livelihoods of many apart from environmental destruction (Tejo Pramono, *The Jakarta Post*, March 27).

Second, the agribusiness system approach is misperceived as part of the neoliberal economic policy which blindly advocates the free market, ignores agrarian institutions and hence will fail to address issues such as fairness in division of surplus, participation and income equity.

Third, the agribusiness system approach is a misfit with the present context of Indonesian agriculture. The agribusiness system is identical with the Dutch colonial policy that promoted large plantation enclaves, created a dual agrarian structure, pushed out small family farms and created a situation wherein the laborers were exploited by greedy capitalists.

This argument further says that as long as small family farms are still predominant, reoption of the agribusiness system approach can only repeat the above colonial history.

The basic tenet of the agribusiness paradigm may be summarized as follows. Firsts, farms small and large, are profit-oriented business enterprises. This is why Davies and Goldberg introduced a new word "agribusiness", agriculture related business, to replace the old term "farming". The agribusiness system approach assumes that even a very small family farm is actually a profit oriented business, hence all government policies must be based on this basic premise.

---

<sup>1</sup> The Jakarta Post, 14 – 15 April 2003

This premise is now accepted as a universal truth. Policy wise, it has two important implications. The prime objective of agricultural policy must be to increase farming profit and thus farmers' income. Here this implies a policy paradigm shift from production orientation, adopted during the Soeharto, administration, to farmers' income orientation.

If increasing farm profits including and especially of the small ones, is a key to poverty alleviation in rural areas, then the agribusiness approach to agricultural development is consistent with this objective.

By focusing on increasing farmers' income, the agribusiness system approach puts the farmers, rather than officials, at the center of agricultural policies. The agribusiness system approach is a farmers', or people-driven approach to agricultural development.

Second, farming is a key link in the chain of commodity system, thus farming performance is determined by the commodity system's performance. A commodity system can be divided into input suppliers, on-farm, output processors and distributors, as well as supporting infrastructure and services. The performance of the farming (on-farm) component depends on the other factors.

Most farming constraints are off-farm, characterized by an inefficient input supply system (insufficient availability, low quality, high price of agricultural input, under developed agro processing industries and inefficient marketing system (low farm gate price), and insufficient supporting infrastructure (lacking irrigation system, credit availability, agrarian institutions).

The agribusiness system approach is an integrated commodity system based on development "How to get the commodity system right", rather than "how to get the farming right".

Access to a sufficient size of productive land is indeed a key to uplift the marginal farmer out of poverty trap. A seemingly plausible policy option for this is agrarian reform. But it is misleading if agrarian reform is set to be inconsistent with the agribusiness system approach.

Agrarian law is part of the supporting infrastructure or institutional policy in the above commodity system. Mistake would not have been caused by the agribusiness system approach but in the implementation of the strategy.

The egalitarian Agrarian Law of 1960 is not easy to enforce. To my knowledge, there has been no egalitarian land reform successfully implemented in developing countries. Besides difficulty in gaining political support, its enforcement is socially sensitive and expensive.

Even if all the available productive land is redistributed equally among more than 20 million farmers, the average plot would be less than 0.3 hectares. Land reform will not significantly reduce poverty and may even increase the absolute number of the poor.

The simple reason is that the presently large number of households just hovering slightly above the poverty line and with land holdings around the average size (0.3 hectares), they would dip into real poverty because after the land redistribution the amount of land for each would decrease, while most of the poor households with below the average size of land holding would still remain poor because the gains from the land redistribution would still not be enough.

With present land availability, access to sufficient size of productive land for all farm households cannot be achieved through land reform.

There are two alternatives to increase the average size of land holding: Area expansion through new land development, and a reduction in the number of farmers through job provision in off-farm sectors. The latter can be achieved through rural agro industrialization and the appropriate strategies, in short, the agribusiness system approach.

Third, the agribusiness system approach is logical framework of agricultural sector policy formulation. It has nothing to do with ideology such as neoclassical liberalism or capitalism. It is a positive rather than normative prescription. It should be judged based on positive, scientific reasoning rather than on subjective political or ideological orientation.

Fourth, the agribusiness system approach is farm scale neutral. It does not discriminate against the small family farms in favor of the large corporations. It is a policy framework rather than a policy itself, and hence is intrinsically neutral.

Fifth, the agribusiness system approach suits developing countries where small family farms are prevalent. Small family farms are mostly single enterprise (farming only) and hence are highly dependent on the other components in its commodity chain.

Commodity system coordination through the government's helping hand is vital for small family farms. Large corporations are vertically integrated or are themselves the commodity chain coordinator. They generally can manage themselves.

The agribusiness system approach views that small farming of a particular commodity in a particular area can get moving only if they are consolidated and connected with all actors in the commodity chain, and well supported by public infrastructures. This can be said to be an industrial agribusiness unit, where all actors in the commodity chain are unified just like an integrated industrial enterprise.

A real example of an industrial agribusiness unit is the poultry business partnership coordinated by Herry Santoso in Sukamulya village, Ciamis West Java, (*Kompas*, April 4). Pak Herry gains a captive market order from McDonald's food chain group in Jakarta and Bandung, which requires a supply of chicken parts with total quality assurance.

He then cooperates with *pesantren* or Islamic boarding schools are to arrange a convenient and fair business partnership with some group of small poultry farmers.

*Pak Herry* provides supplies such as feed, medicines and hence working capital, as well as market assurance. The farmers only provide barns and labor for the daily care of their respective farms. *Pak Herry* link up with factories in the farm supplies and hence the chickens production costs are minimized.

He also has a slaughter house, and thus the whole chain of the poultry commodity chain is completely under his coordination. Without such a coordinated agribusiness system, those small poultry farmers may not have access to the lucrative McDonald's market, whereas the McDonalds's group, a multinational corporation, fails to benefit the rural poor population.

A down-to-earth implementation of the agribusiness system paradigm is the development of local specific industrial agribusiness units for all prospective agricultural commodities. This is basically an institutional development of the agribusiness system.

<http://serverlib/psekpl/>



---

# Kunci-kunci Keberhasilan Pengembangan Agropolitan <sup>1)</sup>

Oleh : Iwan Setiajje Anugrah

---

Konsep agropolitan mencoba untuk mengakomodasikan dua hal utama, yaitu menempatkan sektor pertanian sebagai sumber pertumbuhan ekonomi utama dan diberlakukannya ketentuan-ketentuan mengenai otonomi daerah. Secara garis besar, konsep agropolitan mencakup beberapa dimensi yang meliputi: (a). Pengembangan kota-kota berukuran kecil sampai sedang dengan jumlah penduduk maksimum 600.000 jiwa dan luas maksimum 30.000 hektar (setara dengan kota kabupaten); (b). Daerah belakang (pedesaan) dikembangkan berdasarkan konsep pewilayahan komoditas yang menghasilkan satu komoditas/ bahan mentah utama dan beberapa komoditas penunjang sesuai dengan kebutuhan; (c). Pada daerah pusat pertumbuhan (kota) dibangun agroindustri terkait, yaitu terdiri atas beberapa perusahaan sehingga terdapat kompetisi yang sehat; (d). Wilayah pedesaan didorong untuk membentuk satuan-satuan usaha yang optimal dan selanjutnya diorganisasikan dalam wadah koperasi, perusahaan kecil dan menengah, dan (e). Lokasi dan sistem transportasi agro-industri dan pusat pelayanan harus memungkinkan para petani untuk berkerja sebagai pekerja paruh waktu (*partime workers*).

Terdapat syarat kunci untuk pbumian agropolitan Nasoetion (1999) dalam Sudaryanto dan I W Rusastra (2000) yakni; (1). Produksi dengan bobot sektor pertanian; (2). Prinsip ketergantungan dengan aktivitas pertanian sehingga neuro-systemnya; (3). Prinsip pengaturan kelembagaan dan (4). Prinsip seimbang dinamis.

Keempat syarat kunci tersebut bersifat mutlak dan harus dikembangkan secara simultan dalam aplikasi pengembangan agropolitan. Kurang berhasilnya program SPAKU (Sentra Pengembangan Agribisnis Komoditas Unggulan), Program Inkubasi Bisnis, Program Pengembangan Wilayah Terpadu (khusus bobot pertanian) dan program sejenis lainnya, disebabkan oleh sifatnya yang parsial dan tidak mengakomodasi secara utuh dan simultan keempat syarat utama pengembangan agropolitan tersebut.

---

<sup>1</sup> Sinar Tani, 17-23 Maret 2004

Dalam kaitannya dengan pengembangan wilayah pedesaan, maka pemahaman konsep agropolitan dalam pengembangan wilayah merupakan hal yang penting, karena hal ini akan memberikan arah dasar perencanaan pembangunan pedesaan dan aktivitasnya dalam proses pengembangan wilayah selanjutnya. Konsep agropolitan sebetulnya merupakan konsep yang ditawarkan oleh Friedman dan Douglas (1975) atas pengalaman kegagalan pengembangan sektor industri (di Asia) yang mengakibatkan terjadinya berbagai kecenderungan, antara lain; (a). Terjadinya *hyperurbanization*, sebagai akibat terpusatnya penduduk di kota-kota yang padat; (b). Pembangunan "*modern*" hanya terjadi di beberapa kota saja, sementara daerah pinggiran relatif tertinggal; (c). Tingkat pengangguran dan setengah pengangguran yang relatif tinggi; (d). Pembagian pendapatan yang tidak merata (kemiskinan); (e). Kekurangan bahan pangan, akibat perhatian pembangunan terlalu tercurah pada percepatan pertumbuhan sektor industri (*rapid industrialization*); (f). Penurunan tingkat kesejahteraan masyarakat desa (petani) dan (g). Terjadinya ketergantungan pada dunia luar.

Konsep agropolitan berdasarkan Friedman (1975) dalam Harun (2001), yaitu terdiri dari distrik-distrik agropolitan sebagai kawasan pertanian pedesaan yang memiliki kepadatan penduduk 200 jiwa per km<sup>2</sup> dan di dalamnya terdapat kota-kota tani dengan jumlah penduduk 10.000 – 25.000 jiwa. Sementara luas wilayah distrik adalah cummutting berada pada radius 5 – 10 km, sehingga akan menghasilkan jumlah penduduk total antara 50.000 – 150.000 penduduk yang mayoritas bekerja di sektor pertanian (tidak dibedakan antara pertanian modern dan pertanian konvensional) dan tiap-tiap distrik dianggap sebagai satuan tunggal yang terintegrasi.

Penerapan konsep agropolitan di lapangan haruslah: (1) melibatkan sejumlah besar petani pedesaan (ratusan s/d jutaan) bersama-sama pengembangan kota-kota pusat pertanian untuk pembangunan pertanian secara *integrated*; (2) keterlibatan setiap instansi sektoral di pedesaan untuk mengembangkan pola agribisnis dan agroindustri harus berjalan secara simultan; (3) tercapainya keserasian, kesesuaian dan keseimbangan antara pengembangan komoditas unggulan dengan struktur dan skala ruang yang dibutuhkan; (4) adanya kesinambungan antara pengembangan dan pembinaan sarana dan prasarana wilayah, seperti irigasi dan transportasi antara daerah produksi pertanian dan simpul-simpul jasa perdagangan dalam program perencanaan jangka panjang; (5) realisasi dari pengembangan otonomi daerah untuk mengelola kawasan pertanian secara mandiri, termasuk kewenangan untuk mempertahankan keuntungan komparatif bagi penjaminan pengembangan kawasan pertanian; (6) diperlukan adanya kemudahan-kemudahan dan proteksi terhadap jenis komoditas yang dihasilkan baik di pasar nasional maupun luar negeri, pada saat kondisi *infant-agroindustry*; (7) secara ekologis, hampir sulit untuk dihindari akan terjadinya efisiensi produksi pertanian ke arah monokultur-agroindustri dalam skala besar yang rentan.

Dari paparan ini maka kunci keberhasilan pembangunan agropolitan (Harun, 2001) adalah dengan memberlakukan setiap distrik agropolitan sebagai suatu unit tunggal otonom mandiri, dalam artian selain menjaga tidak terlalu besar intervensi sektor-sektor pusat yang tidak terkait, juga dari segi ekonomi mampu untuk mengatur perencanaan dan pelaksanaan pembangunan pertaniannya sendiri, tetapi terintegrasi secara sinergik dengan keseluruhan sistem, pengembangan wilayahnya. Dengan demikian pengembangan wilayah agropolitan memerlukan komitmen awal, konsistensi serta perubahan mendasar dalam pembangunan daerah selama ini. Jika hal-hal tersebut tidak dipenuhi maka secara umum keberhasilan penerapan konsep agropolitan, terutama bagi pembukaan daerah-daerah baru (seperti program transmigrasi), kemungkinannya relatif kecil.

<http://serverlib/psekp/>

---

# *Model Pasar Lelang Sebagai Embrio Konsep Kelembagaan<sup>1)</sup>*

*Oleh : Iwan Setiajje Anugrah*

---

**P**etani pada komoditas tertentu (yang sama) atau berdasarkan komoditas yang dominan serta komoditas lain di sentra produksi, memasarkan hasil produksinya yang secara aktif dikoordinir oleh ketua kelompok taninya, atau paling tidak jumlah komoditas, kapasitas serta kualitas diketahui oleh kelompoknya (ketua). Melalui cara ini ketua kelompok mempunyai data dan sampel produk yang akan ditawarkan kepada para pembeli/pedagang melalui pasar lelang yang ada dan sekaligus mengetahui harga pasar yang terbentuk setelah menyerahkan sampelnya ke petugas pasar lelang (panitia pasar lelang). Jadi tugas kelompok tani di sini adalah untuk mengkoordinir jumlah produksi dan juga menyeleksi menjadi beberapa kriteria sesuai dengan kualitas produksi yang dihasilkan. Dengan demikian akan memberikan dampak positif bagi petani (produksi) agar senantiasa menghasilkan produk yang baik dan meningkatkan kualitas produksi dari komoditas yang ditanamnya sehingga sekaligus dapat memfungsikan kelompok tani yang ada.

Fungsi pasar lelang dalam hal ini adalah untuk mempertemukan antar pedagang (pembeli) kepada kelompok yang ditawarkan oleh kelompok tani, dan yang terpenting dalam hal ini bahwa peran pasar lelang sangat terkait dengan informasi harga pasar yang terjadi secara umum dengan patokan tertentu di tingkat pasar induk serta sebagai sumber informasi tentang komoditas yang ada dari hasil produksi petani lengkap dengan data jumlah produksi serta musim tanam dari komoditas tersebut. Untuk itu jumlah luas tanam (pola tanam) dan perkiraan produksi di daerahnya sudah harus didata dan diketahui sebelumnya, sehingga para pedagang mendapatkan informasi yang jelas.

Fungsi lain dari pasar lelang adalah melakukan fungsi pelelangan atau mengatur sepenuhnya proses transaksi antara petani yang diwakili kelompok tani dengan beberapa pedagang melalui segala ketentuan yang sudah ditentukan sebelumnya. Selain memberikan/memantau informasi harga dan sekaligus menjembatani proses transaksi tersebut, fungsi pasar lelang juga harus menjadi lembaga penghubung antara petani dengan lembaga keuangan yang ada dalam

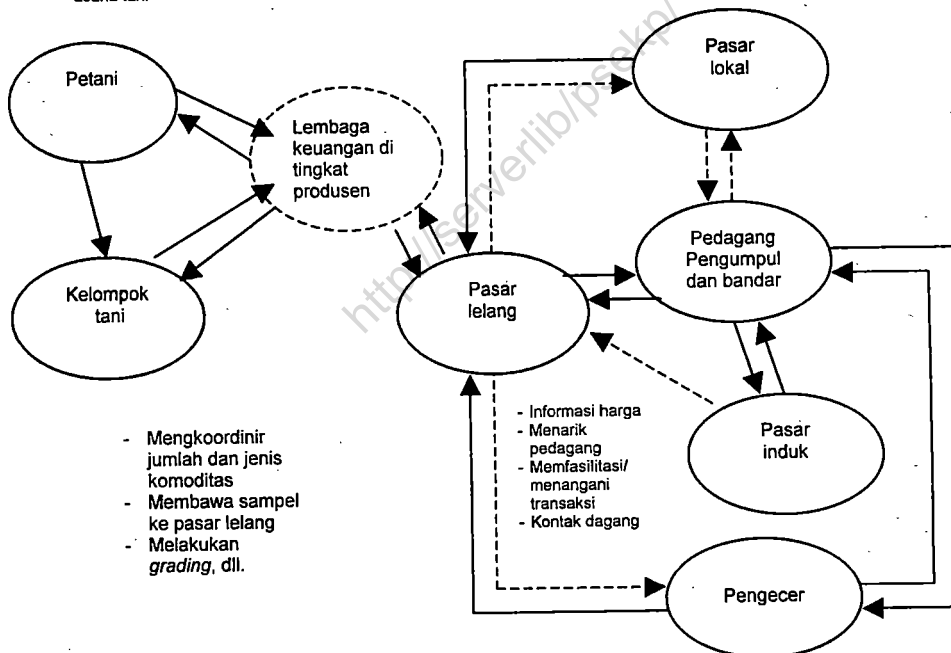
---

<sup>1</sup> Sinar Tani, 11 Januari 2004

merekendasikan jumlah modal yang dibutuhkan sesuai dengan berapa jumlah produksi yang dapat dijual atau dipasarkan melalui pasar lelang.

Dengan demikian, pasar lelang akan bisa menjembatani permodalan petani serta memberi alternatif bagi petani untuk secara bertahap ke luar dari ketergantungan kepada para pemodal sebelumnya, sehingga diharapkan para petani yang ada menjadi *independent* sekaligus bebas untuk memasarkan produknya melalui pasar lelang. Dari semuanya itu, khususnya pada pasar lelang yang ada juga harus bisa menjadi sumber pendistribusian kebutuhan produksi (barang) yang diminta/dikonsumsi oleh para pedagang, terutama dari berbagai lapisan pedagang yang ada (seperti pengecer, pasar induk, pengumpul ataupun pasar lokal) terutama pada saat produksi dalam kapasitas yang terbatas, begitu pula sebaliknya pada saat terjadi musim panen raya. Dengan demikian secara tidak langsung peran pasar lelang adalah merupakan *stabilisator* terhadap kesinambungan dan kontinuitas produksi serta ketersediaan produk di pasaran dan di tingkat konsumen yang pada akhirnya pembentukan harga relatif bisa stabil.

- Melakukan penanaman komoditas unggulan
- Melakukan kegiatan usaha tani



Gambar 1. Diagram Kegiatan Pemasaran yang Mencoba Memfungsikan Kelembagaan Pasar Lelang di Sentra Produksi.

Fungsi lembaga keuangan, walaupun belum jelas bentuknya, apakah melalui Lembaga Perkreditan Rakyat atau Bank Rakyat Indonesia, Bank Pertanian dan bentuk lainnya, adalah selain untuk memberikan pinjaman modal kepada petani (sebagai tujuan utamanya) juga menjadi pengikat secara tidak langsung terhadap pola pemasaran produk yang dihasilkan petani dengan pasar lelang. Namun demikian ada beberapa hal yang perlu diperhatikan berkaitan dengan kelembagaan dan fungsinya, adalah adanya kemudahan-kemudahan administrasi serta dengan prosedur yang disederhanakan atau dengan kredit bunga rendah. Lembaga keuangan senantiasa harus selalu berhubungan dengan para ketua/kelompok tani dan pasar lelang, agar senantiasa dapat memantau kegiatan yang dilakukan oleh petani sekaligus bisa memantau kegiatan pemasarannya. Kedudukan pedagang pengumpul dalam gambar di atas, adalah merupakan perpanjangan tangan para pedagang/bandar di tingkat atas serta para pedagang lokal dan pedagang pengecer yang selama ini juga disuplai oleh para pedagang pengumpul desa atau bandar sehingga akses ke pusat pelelangan termasuk hubungannya dengan kegiatan petani dan produknya juga harus diketahui oleh pedagang pengumpul untuk bahan penentuan harga pembelian maupun harga jual ke tingkat pedagang yang lebih tinggi, sehingga dengan demikian fungsinya tetap seperti semula, sebagaimana selama ini dijalankan. Walaupun demikian pada saat-saat tertentu /kadang-kadang pedagang pengecer, pasar lokal dan pasar induk juga bisa akses ke pasar lelang untuk mendapatkan komoditi yang dibutuhkannya dan bila memungkinkan juga bisa ikut lelang di dalamnya sekalipun pada kondisi yang terbatas dibandingkan dengan pedagang pengumpul atau pun para pedagang pasar induk yang mempunyai pasokan yang cukup besar serta jumlah permodalan yang relatif cukup kuat.

Dalam struktur organisasi dan manajemen pasar lelang dari suatu sistem pemasaran secara agribisnis harus dilakukan secara terpadu, artinya struktur kepegawaian/kepengurusan pasar lelang harus terdiri dari berbagai macam latar belakang dan status, terutama orang-orang yang banyak terlibat dalam struktur pemasaran serta komoditas yang pernah ditangani di daerah yang bersangkutan sesuai dengan keahliannya, sehingga perlu didudukkan dalam bagian-bagian pekerjaan yang memang dikuasainya serta ditambah dengan unsur penunjang lain yang memang potensial serta mempunyai waktu penuh untuk mengorganisasikan manajemen kegiatan kelembagaan tersebut secara profesional.

Untuk menghidupi kebutuhan operasional pasar lelang juga harus ditentukan bagian (berapa persen) dari yang akan diterima pasar lelang melalui kesepakatan dalam transaksi, pendaftaran pelelangan serta besarnya sewa ongkos angkut yang sudah disetujui dan diperkirakan oleh pasar lelang dalam bentuk dan keanggotaan pasar lelang itu sendiri, atau semacam registrasi intern para pemilik barang dengan pasar lelang melalui jasa dan pelayanan yang telah diberikan.

---

# Menjadikan Sub Terminal Agribisnis (STA) sebagai Kelembagaan Pemasaran di Sentra Produksi<sup>1)</sup>

Oleh : Iwan Setiajie Anugrah

---

Sub Terminal Agribisnis (STA) merupakan perwujudan atas fenomena yang selama ini berkembang dalam tatanan pemasaran komoditas pertanian dan sekaligus sebagai bagian dari rangkaian kegiatan agribisnis, dimana selama ini pemasaran komoditas pertanian pada umumnya mempunyai mata rantai yang panjang, mulai dari petani produsen, pedagang pengumpul, pedagang besar hingga ke konsumen yang mengakibatkan kecilnya keuntungan yang diperoleh petani serta konsumen membayar lebih mahal dari harga yang selayaknya ditawarkan sehingga biaya pemasaran (*marketing cost*) dari produsen ke konsumen menjadi cukup tinggi.

Dengan demikian konsep membangun dan mengembangkan STA sebagai suatu infrastruktur pasar yang tidak saja merupakan tempat transaksi jual beli, namun juga merupakan wadah yang dapat mengakomodasi berbagai kepentingan pelaku agribisnis seperti sarana prasarana pengemasan, sortasi, grading, penyimpanan, ruang pamer (*operation room*), transportasi, pelatihan, serta merupakan tempat untuk saling berkomunikasi bagi para pelaku agribisnis di dalam mengantisipasi berbagai permasalahan yang dihadapi.

## Manfaat Sub Terminal Agribisnis (STA)

Sub Terminal Agribisnis (STA) sebagai infrastruktur pemasaran bermanfaat untuk (1) memperlancar kegiatan dan meningkatkan efisiensi pemasaran komoditas agribisnis, yang meliputi: sebagai pusat transaksi hasil-hasil agribisnis; memperbaiki struktur pasar, cara dan jaringan pemasaran; sebagai pusat informasi pertanian serta sebagai sarana promosi produk pertanian, (2) mempermudah pembinaan mutu hasil-hasil agribisnis yang meliputi; penyediaan tempat sortasi dan pengemasan; penyediaan air bersih, es, gudang, *cool room* dan *cold storage*; melatih para petani dan pedagang dalam penanganan dan pengemasan hasil-hasil pertanian, (3) sebagai wadah bagi pelaku agribisnis untuk merancang bangun pengembangan agribisnis, mensinkronkan kebutuhan atau permintaan pasar

---

<sup>1</sup> Sinar Tani 4 Februari 2004

dengan manajemen lahan, pola tanam, kebutuhan saprodi dan permodalan serta peningkatan SDM pemasaran (4) peningkatan pendapatan daerah melalui jasa pelayanan pemasaran, dan (5) pengembangan agribisnis dan wilayah.

Sasaran utama pembangunan Sub Terminal Agribisnis pada dasarnya adalah untuk meningkatkan nilai tambah bagi petani dan pelaku pasar, di samping untuk mendidik petani untuk memperbaiki kualitas produknya sekaligus mengubah pola pikir ke arah agribisnis serta menjadi salah satu sumber pendapatan asli daerah di samping untuk mengembangkan akses pasar (Badan Agribisnis Departemen Pertanian, 2000; Sukmadinata, 2001)

### **Contoh Kasus Keberadaan STA**

Keberadaan STA dibutuhkan berdasarkan pada pertimbangan spesialisasi komoditas hasil-hasil pertanian yang ditangani dalam arti luas, terutama terhadap transaksi yang dilakukan atas keragaman komoditas pertanian yang ditangani, seperti komoditas pertanian tanaman pangan dan hortikultura, peternakan, perkebunan dan perikanan di mana penanganan dan dukungan sarana prasarana pemasaran yang diperlukan serta penanganan mutu terhadap jenis-jenis produk pertanian di atas sangatlah berbeda.

Begitu pula kondisi berdasarkan lokasi maupun waktu penanganannya, seperti telah dicoba dilakukan oleh Badan Agribisnis Departemen Pertanian di beberapa tempat, seperti di antaranya STA di Kabupaten Sukabumi untuk komoditas tanaman pangan dan hortikultura, STA perikanan yang terletak di Pelabuhan Perikanan Nusantara Brondong, Lamongan Jawa Timur serta STA untuk komoditas peternakan di Kabupaten Brebes Jawa Tengah.

Perkembangan lebih lanjut dari pembentukan STA saat ini telah dicoba pada beberapa lokasi lain, bahkan hampir semua kabupaten potensial dalam sektor pertanian di Jawa Barat telah merancang pembentukan STA baik untuk tujuan spesifikasi pemasaran komoditas pertanian tertentu ataupun bagi semua komoditas yang dihasilkan dari kabupaten bersangkutan. Nampaknya dorongan dari konsep otonomisasi dan desentralisasi pembangunan serta adanya pencapaian target Pendapatan Asli Daerah (PAD) dari kegiatan STA cenderung lebih mengemuka, terutama dalam mendorong pembangunan sarana dan prasarana fisik STA terlebih dahulu dibandingkan dengan pembentukan sistem dan kinerja dari permasalahan-permasalahan pemasaran yang akan ditangani lebih lanjut melalui STA tersebut.

Dari beberapa kasus yang ditemui, menunjukkan bahwa secara umum konsep STA yang dikemukakan oleh perencana kebijakan pembangunan pada setiap kabupaten yang mengajukan kriteria STA yang diperlukan, relatif lebih menekankan pada upaya bagaimana alokasi sarana fisik tersebut dapat merupakan lokomotif bagi kegiatan pembangunan daerah berikutnya. Sementara kajian awal, diantaranya yang meliputi kondisi bagaimana sistem pasar terbentuk, pemben-



tukan harga, kebiasaan dan perilaku dari pelaku kegiatan agribisnis serta potensi produksi komoditas utama dengan segala permasalahannya di tingkat produksi yang dikemukakan dalam melengkapi perencanaan rancangan pembangunan sebuah STA relatif masih terbatas. Sehingga pada akhirnya pembangunan STA pada beberapa kabupaten tertentu belum banyak mengakomodasikan berbagai kepentingan para pelaku agribisnis yang selama ini dihadapi, begitu pun terhadap upaya ke arah menggali pendapatan asli daerah yang dapat diperoleh dari kegiatan STA tersebut.

Sebagai contoh kongkrit, di antaranya dengan tidak aktifnya STA tanaman pangan dan hortikultura yang berada di Desa Benda Kecamatan Cicurug Sukabumi beberapa waktu yang lalu, di antaranya disebabkan oleh adanya beberapa permasalahan yang mendasar yang terkait dengan penanganan pemasaran komoditas jagung sebagai komoditas utama yang ditangani melalui STA tersebut. Permasalahan utama dengan tidak berjalannya STA tersebut adalah terkait dengan permasalahan yang dihadapi oleh sebagian besar para petani yang telah terikat modal dan saprodi dengan para pedagang atau pemilik modal, sehingga pemasaran hasil jagung langsung ditujukan pada para pedagang atau pemilik modal tersebut. Hal lain adalah letak keberadaan STA itu sendiri yang memungkinkan menimbulkan tambahan biaya ongkos angkut yang harus ditanggung oleh para petani dari lokasi produksi ke lokasi STA berada. Sehingga dengan kondisi tersebut, sebagian petani lebih banyak menjual hasil panennya langsung ke Pasar Induk Ramayana Bogor maupun Kramatjati dengan harga yang lebih kompetitif dibandingkan dengan penerimaan harga di STA, di samping menghindari adanya kegiatan pemeriksaan kembali terhadap beberapa komoditas yang sudah dipacking dan siap dipasarkan, sehingga dengan pemeriksaan yang dilakukan dianggap telah menurunkan sebagian kualitas komoditas tersebut dan akan menambah biaya.

Permasalahan lain yang ditemui dalam kasus yang berbeda adalah sebuah STA Cigombong Pacet Cianjur kekurangan pasokan sayuran sebesar 280 kuintal setiap harinya untuk memenuhi kebutuhan bagi sejumlah pedagang dan pembeli yang biasa melakukan transaksi di STA tersebut. Hal ini disebabkan jumlah permintaan sayuran tidak seimbang dengan produksi yang dihasilkan dari daerah ini sehingga harus mendatangkan dari beberapa sentra produksi lainnya yang lebih berkualitas agar kebutuhan pasar dan kepercayaan pelanggan dapat terpenuhi.

Rancangan pembangunan konsep STA di Kabupaten Ciamis juga terbentur dengan permasalahan bagaimana menetapkan lokasi bagi STA yang dapat mengakomodasikan sebagian besar produksi komoditas pertanian (termasuk unggulan daerah) yang cukup menyebar di berbagai daerah di wilayah Kabupaten Ciamis, dengan geografis yang cukup beragam serta akses pasar yang berbeda, seperti yang selama ini sudah dijalankan oleh para pelaku agribisnis. Begitu pula dengan rancangan pembangunan STA terpadu yang direncanakan di Kabupaten Sumedang, sebagian kecil hanya untuk mengakomodasikan beberapa komoditas pertanian tanaman semusim dalam jumlah produksi yang fluktuatif, yang dipadu-

kan dengan terminal penumpang. Sementara untuk komoditas buah-buahan yang akan ditangani pada lokasi STA yang direncanakan, seperti mangga dan semangka dinilai tidak cukup kompetitif, mengingat produksi dan pasar buah tersebut akan lebih didominasi oleh pasar buah mangga Majalengka dan Indramayu yang merupakan sentra produksi terbesar di Jawa Barat.

<http://serverlib/psekp/>

---

# PEMBANGUNAN PERTANIAN: *Mencari Jalan Keluar dalam Kompleksitas Globalisasi*<sup>1)</sup>

Oleh : Agus Pakpahan

---

**P**RO-kontra pendapat terhadap globalisasi merupakan manifestasi pencarian arah dan jalan untuk mencapai tingkat kehidupan yang lebih baik, sesuai dengan keyakinan, pengalaman, dan pengetahuan masing-masing. Setiap bangsa atau negara memiliki pengalaman dalam mengarungi perjalanan hidup yang berbeda-beda, yang akhirnya mencapai titik akhir sementara yang berbeda pula.

Negara-negara maju yang tergolong dalam kelompok Organisasi Kerja Sama Ekonomi dan Pembangunan atau OECD mencapai titik akhir (sekarang) yang dicirikan oleh simbol-simbol kemajuan yang lebih baik, seperti tingkat pendapatan per kapita ada yang sudah mencapai di atas 30 ribu dollar AS per tahun. Sementara itu, lebih banyak negara-negara dengan pendapatan masyarakatnya sekitar 1 dollar AS per kapita per hari. Kelompok ini dinamakan negara berkembang (miskin).

Kenyataan di atas tidak dapat dilepaskan dari sejarah perkembangan umat manusia selama ini. Pertanyaannya, apakah kesenjangan semacam ini akan terus berlanjut, atautkah akan terjadi proses konvergensi kesejahteraan antar-bangsa ini? Apa posisi, peran, dan bagaimana pertanian dapat menjadi sumber penghidupan yang lebih baik bagi masyarakat negara miskin pada waktu yang akan datang?

Tulisan ini ditujukan sebagai bahan untuk berkembangnya suatu diskusi pemikiran mengenai bagaimana kita mencari jalan keluar untuk mencapai tingkat kehidupan yang lebih baik pada waktu yang akan datang. Karena kita masih berstatus sebagai negara miskin, dan karena sebagian besar penduduk kita masih tergantung pada pertanian, sudah sewajarnya alamat pertama yang kita lihat adalah pertanian itu sendiri.

Tentu, dalam praktiknya, pertanian ini tidak dapat dipisahkan dengan sumber kehidupan lainnya. Diambilnya pertanian sebagai suatu fokus hanyalah untuk mendalami suatu bidang yang amat penting, yang paling tidak untuk Indonesia 50 tahun mendatang. Untuk sekedar memberikan bayangan, pertanyaan: apakah negara maju tidak mementingkan pertaniannya dapat mem-

---

<sup>1</sup> Kompas, 19 Mei 2004

bantu kita dalam mencari arah dan jalan ini. Posisi pertanian dalam Produk Domestik Bruto (PDB) negara maju memang kecil.

Bahkan, peran relatif pertanian dalam PDB untuk Indonesia juga sudah berada di bawah 20 persen. Tetapi apakah tren nilai relatif pertanian dalam PDB yang makin kecil itu menandakan bahwa pertanian menjadi makin tidak penting, sejalan dengan kemajuan perekonomian negara? Jawabannya jelas tidak. Bahkan, memang seharusnya berjalan begitu. Itulah yang "alamiah".

Peran utama dari pertanian adalah membesarkan sektor lain, membuka sektor lain berkembang. Hal tersebut tidak berarti pula bahwa para petani menjadi makin miskin. Bingsheng (2001) menunjukkan bahwa petani di Amerika Serikat (AS) menerima pendapatan dari negara sekitar 150 dollar AS per hektar dan petani Uni Eropa menerima dua kalinya dari areal pertanian, baik yang ditanami maupun tidak.

Dengan dasar ini, Bingsheng menyarankan agar pemerintah China menghapuskan segala jenis pajak dan pungutan yang menjadi beban petani.

Indikator lainnya adalah negara-negara maju, selain memberikan subsidi dan promosi, juga paling alot dalam membela para petaninya dalam pelbagai perundingan dunia, seperti dalam Organisasi Perdagangan Dunia (WTO).

JR Simpson (2003) menunjukkan, AS sangat gigih mendesak Jepang dan China untuk membuka pasarnya untuk komoditas pertanian AS walaupun kalau dihitung manfaat perdagangan untuk para petani AS hanyalah 49 dollar AS per orang dan untuk petani Selandia Baru dan Australia masing-masing menerima 158 dollar AS per orang.

Pertanian memang menempati posisi khusus, selain untuk memperoleh pendapatan, tampak dalam kacamata negara. Posisinya, bukan itu yang lebih penting, tetapi *food security*, yang berarti pula keamanan negara.

Tidak ada negara besar dan maju yang pertaniannya lemah dan kekurangan makanan. Bahkan, negara-negara miskin menggantungkan kebutuhan makanannya pada negara maju. Oleh karena itu, kita dapat mengatakan bahwa kemajuan pertanian merupakan ukuran penting yang mencirikan kemajuan suatu negara besar.

Bagaimana kita dapat mencapai kemajuan dalam bidang pertanian? Kalau kita dudukkan Indonesia dalam konteks global, kita akan segera merasa sesak nafas, bahkan mungkin putus asa.

Kita periksa beras, yang menjadi makanan utama bangsa Indonesia. Indonesia merupakan importir neto beras. Impor beras pada tahun 1999 mencapai 4,72 juta ton dengan nilai 1,32 milyar dollar AS. Untuk jagung, gula, kedelai, daging sapi, jeruk, bawang merah, dan masih banyak lagi, kita juga berada sebagai importir neto.

Sebaliknya untuk AS. Sebanyak 40 persen produksi jagung di dunia adalah hasil AS, karena itu lebih dari 50 persen jagung di pasar dunia adalah ekspor AS. Dalam hal gandum, bersama dengan Kanada dan Australia, AS mendominasi dunia. Dalam hal kedelai, AS bersama Brazil dan Argentina juga demikian. Desakan AS agar China masuk WTO, membuka pasarnya adalah demi meningkatkan nilai ekspor komoditas di atas minimal 2 milyar dollar AS per tahun.

Sebagaimana kita ketahui bersama, China akhirnya masuk WTO. Berdasarkan fakta yang ada, analisis ekonomi American Farm Bureau Federation memperkirakan bahwa China tidak akan mampu bersaing dengan AS dalam komoditas (*bulk commodity*) seperti jagung, gandum, dan kedelai, kecuali beras masih bersaing.

Alasan utamanya adalah karena China tidak memiliki lahan yang cukup dibandingkan dengan AS. Tetapi, China dapat bersaing dalam menghasilkan komoditas pertanian yang padat tenaga kerja, seperti buah-buahan. Bagaimana China dalam menghadapi tantangan ini? Pengalaman China jelas dapat kita jadikan bahan pelajaran.

China kelihatannya akan melepas *bulk commodity* ini sebagaimana diperlihatkan oleh menurunnya nilai ekspor neto dalam komoditas ini. Pada tahun 1992 China masih sebagai pengekspor neto untuk komoditas di atas dengan nilai 194 juta dollar AS.

Pada tahun 1996, nilai ekspor neto China turun menjadi negatif, yakni minus 3,5 milyar dollar AS. Namun, China meningkatkan volume ekspor produk pertanian yang tergolong produk siap konsumsi, seperti hasil olahan daging, susu, sayur, dan buah-buahan, yang meningkat dari 24 persen pada 1992 menjadi 40 persen pada 1996.

Lalu produk hortikultura dan produk pangan lainnya seperti tanaman pohon, bunga, buah segar, dan sayuran, yang sedikit meningkat dari 12 persen pada 1992 jadi 14 persen pada 1996. Nilai ekspor produk olahan siap masak (*processed intermediary products*) yaitu sekitar 35 persen. Juga tetap surplus dalam ekspor produk pertanian dan *resource products* dengan nilai surplus pada 1996, 2,2 milyar dollar AS (Carter dan Li, 1999).

Carter dan Li menjelaskan, kinerja China seperti di atas dicapai oleh keberhasilan reformasi pertanian China sebelum memasuki kebijaksanaan liberalisasi pasar. Kebijakan itu dimulai dengan *decollectivization* yang memberikan insentif kepada produsen (petani) dari hasil kerjanya (*incentive reforms*), yang diawali dengan institusi *Household Responsibility System* (HRS).

Selanjutnya, reformasi yang menggeser pengambilan keputusan dari otoritas lembaga kepada rumah tangga petani. Hal ini berlangsung dalam periode 1978-1984. Tahapan selanjutnya 1985-1995 adalah kebijaksanaan bertahap meliberalisasi ekonomi menuju sistem pasar. Dengan demikian, daya adaptasi dan daya

inovasi dibangun dan dilandasi oleh suatu kebijaksanaan yang bertahap, falsafah gradualisme dilaksanakan.

Tentu saja kebijaksanaan di atas dilakukan dalam "kerangka besar" yang utuh. Pertumbuhan ekonomi tertinggi dari China ini ternyata tidak didasarkan atas input konvensional seperti lahan dan tenaga kerja. Sebanyak 4,3 persen atau sekitar setengah lebih dari total laju pertumbuhan dijelaskan oleh faktor lain, diantaranya yang terpenting adalah landasan institusi dan kebijaksanaan yang dibangun.

Laju pertumbuhan pertanian mencapai 7,4 persen dan pertumbuhan total faktor produktivitas mencapai 6,6 persen selama 1978-85 (era HRS). Selama 1985-1995, pertumbuhan pertanian menurun menjadi 5,8 persen, dengan sumber pertumbuhan datang dari peningkatan input dan investasi.

Faktor utama yang menyebabkan China tumbuh pesat adalah tingginya tabungan masyarakat, perubahan struktural dan reformasi, dan landasan yang dibangun pada tahun 1978.

Walaupun China tergolong kelompok negara pendapatan per kapita rendah, ternyata tabungan masyarakat mencapai 37 persen dari PDB (1978-1996). Ini sangat tinggi. Reformasi di bidang pertanian merupakan landasan. Hal ini didukung oleh reformasi BUMN, desentralisasi secara bertahap dan reformasi sistem perdagangan.

Apa artinya bagi Indonesia? Sejarah pertanian di China dapat dijadikan pelajaran, paling tidak dalam beberapa hal di bawah ini.

(1) Tidak mengulangi apa yang telah menunjukkan kekeliruan di negeri Tirai Bambu ini. Pendekatan *command and control* dalam bidang pertanian sudah tidak sesuai lagi dengan zamannya.

(2) Reformasi pertanian dalam arti yang luas, yang mampu meningkatkan insentif dan kemampuan produsen mengambil keputusan sebagai prasyarat utama.

Perhatian khusus perlu diberikan kepada badan usaha milik negara (BUMN) yang berkaitan dengan pertanian, mulai dari BUMN yang menangani hulu seperti bibit atau pupuk hingga hilir seperti BUMN perdagangan dan industri, termasuk bursa berjangka. Ini agar mampu meningkatkan kepekaan dan daya penyesuaian terhadap perubahan dalam bidang pertanian, khususnya dalam memberikan pelayanan kepada petani dan produsen lainnya.

(3) Peningkatan daya adaptasi dan inovasi terhadap peluang dan perubahan perlu menjadi perhatian khusus, termasuk untuk para pengambil kebijaksanaan dan birokrat dalam pemerintah.

(4) Liberalisasi pasar perlu dilakukan setelah reformasi insentif selesai dilaksanakan. Serta (5) mengembangkan industri pengolahan. Kuatnya negara-negara maju dalam bidang pertanian, menunjukkan bahwa negara-negara berkembang perlu berjuang sangat keras untuk mencari jalan agar dapat keluar dari arus dan

gelombang sejarah yang dapat mematikan tren harga riil negatif dari produk primer dan ketergantungan.

Hal yang *utama* adalah perlu mengembangkan pertanian atas dasar keunikan (*uniqueness*) alam tropika yang produknya selain bernilai tinggi juga tidak dapat disubstitusi oleh hasil di negara non-tropis.

*Kedua*, meningkatkan nilai tambah atas dasar mengolah produk utama lokal untuk memenuhi kebutuhan pokok yang sulit untuk diimpor. Misalnya, pemenuhan kebutuhan energi berdasarkan biomassa, seperti biodiesel dari minyak sawit atau *cogeneration* dalam industri gula dengan memanfaatkan bagas. Hal ini sekaligus pula untuk menyelamatkan lingkungan hidup.

*Ketiga*, mengembangkan loyalitas konsumen akan produk dalam negeri dan mencegah terbentuknya budaya ketergantungan akan produk impor. Keempat, membangun rasa persaudaraan, persahabatan, dan nilai kerja sama antardaerah, antargolongan, dan antarsemua anak bangsa Indonesia sebagai bagian riil untuk membangun rasa kebangsaan.

Belajar dari sejarah, pernyataan Abraham Lincoln (1859) benar bahwa karena pertanian, kita saling kenal-mengenal, saling bersahabat, dan karena pertanian kita bersatu. Pernyataan ini disampaikan Lincoln untuk bangsa Amerika, 30 September 1859. Saya pikir pernyataan itu berlaku juga buat kita apabila Indonesia ingin memperoleh manfaat dari globalisasi, demikian juga negara-negara lainnya. Untuk lebih lengkapnya, kita perlu belajar sampai ke Negeri China.

<http://server111.com>

---

# Selamat Tinggal Perdagangan Internasional<sup>1)</sup>

Oleh : Yusmichad Yusdja

---

Organisasi Perdagangan Dunia (WTO), yang berdiri tahun 1995, menjanjikan pelaksanaan perdagangan bebas tanpa hambatan pemerintah. Janji ini merupakan jaminan bagi janji lain, yakni tiap negara akan mempunyai akses pasar bagi produk domestik ke seluruh dunia. Namun, setelah hampir 10 tahun, WTO tidak dapat mewujudkan janjinya, bahkan WTO sendiri terancam dibubarkan. Apa yang terjadi?

Sulit mempercayai kenyataan, tidak satu negara anggota pun yang dengan tulus melaksanakan kesepakatan WTO. Ada saja alasan mengapa pemerintah suatu negara selalu melakukan pembatasan impor sehingga pasar mengalami distorsi. Sidang WTO di Cancun, Meksiko, tahun 2003, gagal memberi penyelesaian atas proteksi pertanian yang dilakukan negara maju. Bahkan, dalam sidang WTO di Geneva, Swiss, hasilnya tetap samar-samar. Sebenarnya banyak peristiwa yang sedang berlangsung saat ini memperlihatkan ketidakadilan perdagangan. Krisis kepercayaan kepada WTO mulai tumbuh. WTO harus segera berpaling ke arah lain. Berpaling ke mana?

Tulisan ini bertujuan mengungkap kelemahan konsep perdagangan internasional (PI). Bentuk PI yang berlangsung saat ini tidak sesuai dengan tuntutan globalisasi dan akan ditelan waktu. Tulisan ini mencoba membangun *another world is possible* melalui pengembangan kerja sama keunggulan inteligensia. Gagasan ini merupakan antisipasi terhadap perdagangan global (PG) yang akan terjadi secara alami dan tidak ada satu kekuatan pun yang dapat menghalanginya.

## Landasan Teori PI

Konsep PI beranggapan, sumber daya alam (SDA) yang dimiliki setiap negara tersedia dalam jumlah terbatas. Namun, tiap negara mempunyai keunggulan komparatif sumber daya sehingga ada negara yang mampu menghasilkan sejenis barang dengan biaya lebih murah dari negara lain. Masyarakat dunia akan mendapat keuntungan jika negara mengekspor barang-barang yang dihasilkan lebih murah dan mengimpor barang-barang yang dihasilkan lebih mahal di dalam negeri. Dengan cara ini, penggunaan SDA yang dikuasai suatu negara dapat dimanfaatkan dengan sebaik-baiknya untuk kepentingan dunia. Untuk mengatur negara mana yang harus mengekspor atau mengimpor, diperlukan harga dunia

---

<sup>1</sup> Kompas, 11 September 2004



sebagai mercu suar. Mercu suar akan memberi sinyal pada suatu negara tentang kemampuan pengelolaan SDA dalam negeri.

Jika suatu negara mampu mengekspor, berarti menambah kekayaan, sedangkan jika terpaksa mengimpor, berarti menghemat kekayaan. Kedua pilihan baik, tetapi tentu lebih baik mengekspor. Maka setiap negara bersaing merebut pasar ekspor. Hasilnya, ada negara yang bertambah kaya dan ada yang tidak berkurang kekayaannya, tetapi tidak mengalami pertumbuhan. Persaingan menurut konsep ekonomi adalah mekanisme yang efektif dalam mengalokasikan penggunaan SDA untuk penggunaan yang terbaik.

### **SDA Tidak Terbatas**

Pernyataan SDA terbatas bertentangan dengan sifat Tuhan Yang Maha Pengasih. Tuhan tidak mungkin menciptakan banyak manusia yang kemudian saling bunuh untuk sebidang tanah. Persoalan manusia bukan pada isu keterbatasan SDA, tetapi pada kemampuannya yang terbatas dalam membaca dan mengelola alam. Semakin tinggi tingkat kecerdasan manusia, tentang fungsi SDA yang tidak terbatas, semakin tidak terbatas ketersediaan SDA. Bukankah keterbatasan juga yang menyebabkan keunggulan padang pasir bagi kehidupan belum bisa diidentifikasi?

Ide bahwa SDA terbatas telah membangkitkan keserakahan manusia dalam konsumsi dan menguasai SDA. Dunia dibelah-belah menjadi banyak negara sehingga SDA menjadi semakin menyempit. Jika dunia ini hanya terdiri satu negara, maka manusia bebas bergerak ke seluruh penjuru bumi yang tak berujung. Pada tingkat global, SDA, baik jumlah maupun fungsinya, tidak terbatas sehingga usaha memaksimalkan kekayaan dan kepuasan konsumsi seperti diajarkan ilmu ekonomi adalah perbuatan yang sia-sia. Ketidakterbatasan SDA akan mendorong manusia mencari kesenangan dengan menciptakan sebanyak-banyaknya sebagai ciri manusia yang digdaya.

### **Harga dan Persaingan**

Banyak konsep ekonomi berasal dari hasil pemikiran para pakar dunia, tetapi sering kebenarannya tidak bisa dibuktikan secara empiris. Akibatnya, pengembangan ilmu ekonomi mengalami maju mundur tergantung dari berapa lama pemikiran itu dapat dipertahankan. Sebaliknya, konsep tentang alam selalu bertambah maju karena konsep yang baru (temuan empiris) tidak berubah konsep sebelumnya. Konsep alam bersifat abadi tidak dapat diubah oleh kekuatan apa pun. Banyak pemikir menyarankan ilmu ekonomi harus dirakit kembali dari awal dengan mengembangkan konsep alam atau fisika sebagai landasan.

Sebuah konsep ekonomi penting yang bersumber dari inspirasi pikiran adalah harga dunia yang diposisikan sebagai mercu suar yang mengarahkan persaingan antarnegara. Namun, ternyata harga sebagai mercu suar dapat diatur

manusia melalui kekuatan politik dan ekonomi sehingga cahaya mercu suar amat pudar dan membuat kapal-kapal bertabrakan. Banyak pengalaman telah memperlihatkan bagaimana Amerika Serikat (AS) dan Uni Eropa mengatur harga dunia melalui kekuatan ekonomi dan finansial yang dimilikinya. Karena itu, PI selalu menguntungkan mereka sehingga menimbulkan kebencian di kalangan negara berkembang.

Atas dasar itu, harga dunia sebagai mercu suar bukan konsep abadi, tidak sesuai dengan sifat alam. Implikasinya, harga merupakan mercu suar yang justru menyebabkan alokasi SDA kian tidak efisien. Pada kenyataannya, mercu suar bukan cahaya kehidupan, tetapi merupakan momok yang menakutkan tiap negara. Konsep ekonomi harus membangun mercu suar lain yang tidak dapat diatur kekuatan apa pun yang memberi cahaya kehidupan dan kedamaian. Mercu suar macam apa?

### **Fenomena Globalisasi**

Globalisasi yang sesungguhnya adalah jika dunia ini hanya terdiri atas satu negara. Apakah globalisasi semacam itu akan terjadi? Jawabannya Ya, karena globalisasi adalah suatu kehendak alam. Artinya, globalisasi akan terjadi, suka atau tidak suka. Kekuasaan pemerintah terhadap sumber daya dan manusia akan hilang dan tidak ada lagi istilah heroik seperti tanah air yang harus dipertahankan dengan darah. Bahkan, konsep negara merupakan pelanggaran hak asasi manusia bagi warga negaranya sendiri. Dulu rakyat Timor Timur bebas mengelana di bumi Indonesia. Kini setelah merdeka, mereka mendapatkan dirinya terkucil.

Pada sisi lain telah terjadi penggabungan banyak negara, seperti Uni Eropa, ASEAN, NATO, dan penggabungan mata uang seperti euro. Bukankah ini fenomena telah terjadi proses globalisasi? Banyak contoh lain, seperti internet, kapital, terorisme menyebar tanpa dapat dikendalikan oleh negara.

Sungguh, globalisasi akan terjadi secara alami, tidak ada kekuatan yang dapat menghalanginya. Mengapa? Karena SDA, ilmu pengetahuan, dan modal adalah milik manusia, bukan negara. Sistem ilmu ekonomi global tentu bertentangan dengan sistem ilmu ekonomi yang ada karena ilmu ekonomi global tidak mempunyai asumsi, SDA terbatas, dan tujuan manusia bukan memaksimalkan kepuasan konsumsi. Sistem ilmu ekonomi global berpijak pada memaksimalkan perolehan pengetahuan dan kreativitas.

Karena itu, kepuasan konsumsi hanya dalam kerangka memaksimalkan pengetahuan dan kreativitas. Semakin maju ilmu pengetahuan, semakin banyak rahasia alam yang terbuka dan semakin jelas jalan menuju Tuhan. Manusia mempunyai perbedaan dalam mengelola akalannya sehingga menghasilkan kreativitas yang berbeda pula. Perbedaan dalam mengelola akal dipengaruhi oleh apa yang telah dialaminya dan pengetahuan yang dimilikinya. Kemampuan akal manusia menghasilkan kreativitas yang paling tidak terdiri atas empat hal, yakni daya kerja

manusia (M), manajemen faktor produksi (M), pengelolaan modal (M), dan penciptaan teknologi (T) disingkat menjadi M3T. Bagaimana M3T berperan sebagai keunggulan komparatif?

Sebagai contoh. Petani Thailand menerapkan M3T yang dikuasainya dan menghasilkan 8 ton jagung per hektar, sedangkan di Indonesia dengan jenis lahan dan iklim yang sama menerapkan M3T yang dimilikinya dan menghasilkan 3 ton jagung per hektar. Jelas, M3T Thailand lebih unggul dari Indonesia. Dalam kerangka hubungan internasional, tersedia dua pilihan bagi Thailand dan Indonesia: apakah akan ikut PI atau PG?

Jika ikut PI, mereka harus melakukan persaingan, maka dapat dipastikan Indonesia kalah dan terpaksa mengimpor jagung dari Thailand. Akibatnya, usaha tani jagung di Indonesia bangkrut dan karena Indonesia adalah negara yang terpisah dari Thailand, aset M3T dan kreativitas jagung petani Indonesia turut punah. Sementara itu, M3T petani Thailand hanya berkembang di negerinya saja. Persaingan itu telah memurukkan Indonesia dan menjayakan Thailand.

Jika mereka ikut PG, maka Thailand tidak akan mengekspor jagung, tetapi mengekspor M3T yang dimilikinya ke Indonesia. Dengan demikian, Indonesia mempunyai M3T Thailand dan M3T Indonesia. Kombinasi kedua M3T itu mendongkrak produksi jagung Indonesia dari 3 ton menjadi 10 ton per hektar. Keberhasilan itu menyebabkan Indonesia mengekspor M3T yang dimilikinya sehingga produksi jagung Thailand juga meningkat dari 8 menjadi 10 ton per hektar. Kerjasama ini telah memakmurkan kedua negara. Jadi, kemampuan M3T suatu negara merupakan keunggulan komparatif yang sesungguhnya dalam globalisasi. Selamat tinggal PI.

---

# Merancang Karakteristik Kredit Sesuai Permintaan Petani <sup>1)</sup>

Oleh : Ade Supriatna

---

---

K eberadaan lembaga perkreditan baik formal maupun non formal sangat membantu petani dalam memenuhi kekurangan modal usahatani. Selama ini, petani banyak akses terhadap lembaga non formal seperti pelepas uang, pedagang saprotan, pedagang hasil, dan pengolah hasil (RMU) padahal lembaga tersebut menerapkan suku bunga cukup tinggi. Sebaliknya lembaga perkreditan formal yang menyalurkan kredit komersial maupun program dengan bunga relatif rendah sukar diakses petani. Di lain pihak, nasabah non petani seperti pedagang saprotan, pedagang hasil dan RMU banyak akses terhadap lembaga formal. Fenomena ini cukup menarik dan perlu diketahui faktor-faktor penyebabnya. Tulisan ini merupakan kasus petani padi di Jawa Barat, mencoba mengungkapkan permasalahan tersebut dengan melihat dari dua sisi yaitu aturan skim yang ditetapkan lembaga perkreditan dan kemampuan atau harapan petani sebagai pengguna (*user*).

**Bentuk kredit.** Petani pada umumnya mengharapkan pemberian kredit, baik kredit program maupun non program, dalam bentuk uang tunai dengan pertimbangan: (1) berdasarkan pengalaman masa lalu (kredit program), penyaluran kredit bentuk natura banyak mengalami penyimpangan baik segi jenis, jumlah, maupun kualitasnya, (2) realisasi penyaluran ke petani sering mengalami keterlambatan karena di samping perlu waktu untuk pengadaan sarana produksi juga masalah transportasinya, (3) jenis sarana produksi yang disalurkan, terutama pestisida, sering tidak cocok dengan jenis hama yang timbul di lapangan, dan (4) apabila pinjaman bentuk uang, petani akan mengalokasikan dana tersebut dengan lebih optimal sesuai dengan kebutuhan yang berkembang di lapangan. Kekhawatiran bahwa pemberian kredit dalam bentuk uang tunai menyebabkan petani tidak akan menerapkan sarana produksi pupuk sesuai dosis rekomendasi adalah kurang tepat karena masalah ini bisa diselesaikan melalui kegiatan penyuluhan. Selain itu, petani tidak mengutamakan produksi tinggi tetapi yang terpenting adalah laba yang optimal. Padahal selama ini, paket pemupukan rekomendasi masih bersifat umum atau belum spesifik lokasi dengan tujuan untuk meningkatkan produksi sebesar-besarnya. Sehingga dalam penerapannya di lapangan, masing-masing petani selalu mengadakan perubahan-perubahan sesuai kondisi biofisik lapangan.

---

<sup>1</sup> Sinar Tani, 21 Januari 2003

Bentuk kredit uang tunai sudah mulai diterapkan dalam kredit program terbaru seperti Program Ketahanan Pangan (PKP) dan Kredit Ketahanan Pangan (KKP) yang ternyata mendapat respons baik dan cukup berhasil. Selama ini lembaga perkredit-an formal maupun non formal (kecuali kios saprotan) memberikan kredit dalam bentuk uang tunai sesuai dengan keinginan petani.

**Periode kredit dan waktu pengembalian.** Dikarenakan dalam satu proses produksi, petani membutuhkan waktu sekitar 5 bulan dan pengembalian /hasil produksi diperoleh satu kali, petani mengharapkan kredit dengan lama pinjaman sekitar 4 – 6 bulan (satu musim), waktu pengembalian setelah panen dengan frekuensi pembayaran satu kali (bunga dan pokok). Berbeda dengan nasabah non petani seperti pedagang hasil, kios saprotan, pengolah hasil, mereka bisa akses baik ke musiman, maupun tahunan dengan waktu pengembalian bisa secara bulanan, per semester, maupun tahunan. Ini dikarenakan karakteristik usaha mereka memberikan putaran uang per satuan waktu lebih cepat dibanding produksi padi. Lembaga-lembaga permodalan formal pada umumnya menerapkan pengembalian kredit secara bulanan sehingga kurang dapat diakses petani.

**Jenis agunan.** Sebagian besar lahan petani belum bersertifikat dan banyak ditemukan petani tidak memiliki lahan hanya berstatus penggarap. Karena alasan itu, mereka kurang akses terhadap lembaga permodalan formal yang umumnya menetapkan agunan berupa sertifikat tanah. Sedangkan agunan berupa surat kepemilikan lahan (girik) atau surat kekayaan lainnya masih dapat diterima petani. Untuk mengatasi hal ini, kredit-kredit program baru seperti KKP telah memperlonggar persyaratan agunan dengan cara cukup diwakili oleh sertifikat pengurus kelompok tani, petani anggota cukup menyerahkan foto copy KTP dan kepastian menggarap lahan. Sebagai konsekuensi positif, kinerja pengurus kelompok dirangsang lebih giat terutama dalam menyeleksi calon anggota kelompok, penyaluran, dan pengguna dana. Persyaratan agunan berupa sertifikat tanah tidak menjadi masalah untuk pedagang hasil, kios saprotan, dan lainnya dikarenakan mereka pada umumnya merupakan petani kaya dan lahan yang dimiliki sudah bersertifikat.

**Tingkat bunga.** Mayoritas petani menyatakan bahwa mereka bersedia meminjamkan modal usaha asalkan tingkat bunganya antara 12 persen sampai 18 persen per tahun (setara dengan kredit program bantuan BLBI). Tingkat bunga lembaga perkreditan formal sekitar 24 persen per tahun sedangkan lembaga non formal sampai 60 persen per tahun. Penyesuaian petani agar akses kepada lembaga berbunga tinggi yaitu dengan cara mengurangi jumlah pinjaman, sehingga jumlah pengembalian masih dalam batas kemampuan usahatani. Kekurangan modal dipenuhi dengan meminjam ke famili/saudara atau menjual barang pribadi apabila masih tidak mungkin mereka secara terpaksa akan mengurangi jumlah sarana produksi. Usahatani padi dalam satu kali proses produksi membutuhkan biaya sekitar Rp 4,5 juta per hektar. Selama ini jumlah bantuan modal dari kredit program KUT sekitar Rp 2,25 juta (50%), kredit

program KKP sekitar Rp 750 ribu (17%) dan pinjaman ke lembaga formal bervariasi antara Rp 500 ribu – Rp 1 juta per ha. Dengan semakin kecil jumlah pinjaman, kemampuan pengembalian kredit petani akan semakin tinggi.

**Persyaratan administrasi.** Dalam melakukan pinjaman, petani menginginkan persyaratan administrasi semudah mungkin. Mereka umumnya enggan berurusan dengan lembaga perkreditan formal dikarenakan banyak persyaratan administrasi yang belum atau kurang dimengerti seperti pengisian form aplikasi, pembukaan rekening/tabungan, persetujuan suami-istri, surat bukti agunan, dan lainnya. Sebaliknya lembaga non formal mempunyai persyaratan administrasi sangat sederhana (cukup kuitansi pinjaman). Kebijakan kredit ketahanan pangan menerapkan pinjaman kredit secara kelompok sangat bijaksana, karena mulai pengurusan sampai penyaluran kredit termasuk persyaratan administrasi cukup dikelola oleh pengurus kelompok.

**Cara penyaluran kredit.** Berdasarkan pengalaman buruk Kredit Usaha Tani (KUT), petani mengharapkan penyaluran kredit program tidak perlu melibatkan banyak pihak karena pada kenyataannya tidak memberikan hasil lebih baik malahan semakin buruk. Pinjaman kredit disalurkan melalui bank terdekat dan dicairkan oleh pengurus kelompok tani. Cara penyaluran melalui kelompok sudah diterapkan dalam pelaksanaan Program Ketahanan Pangan (PKP) dan Peningkatan Mutu Intensifikasi (PMI). Selain itu, sebagian dana pinjaman perlu dialokasikan untuk usaha memperkuat modal kelompok seperti pengadaan *hand tractor*, pompa air atau *power thresher*. Karena keberadaan alat-alat tersebut dapat memberikan keuntungan ganda, di samping dapat memperkuat modal kelompok (dari hasil usaha) juga menumbuhkan rasa memiliki dan kerjasama anggota.

---

# *Petani Tetap Berharap Bunga Rendah? <sup>1)</sup>*

*Oleh : Agus Pakpahan*

---

---

Sektor pertanian semakin menunjukkan perannya ketika krisis ekonomi melanda Indonesia. Sektor perkebunan misalnya telah memberikan sumbangan yang nyata bagi devisa nasional. Demikian halnya dengan sektor perikanan dan kelautan juga telah memberikan hasil ekspor yang signifikan. Ironisnya, pelaku bisnis di sektor pertanian ini adalah petani dan nelayan yang seringkali luput dari jangkauan bantuan permodalan yang dilakukan pemerintah.

Namun, masih banyak pihak yang menunjuk perbankan belum berpihak kepada kepentingan rakyat, khususnya petani. Berbagai kesulitan yang dialami petani ketika berhadapan dengan pihak perbankan, telah memaksa petani berpaling kepada lembaga keuangan lain demi mendapatkan permodalan. Situasi ini telah menyebabkan terjadinya transaksi finansial yang seringkali berada di luar kewajiban perhitungan ekonomi.

*Max Havelaar Indonesia Foundation* berinisiatif untuk mempertemukan antara Bank Rakyat Indonesia dengan Asosiasi Petani Perkebunan Indonesia, pengusaha dan pemegang kebijakan dalam diskusi perkreditan dengan topik "Mencari Solusi Permasalahan Kredit Pertanian". Diskusi tersebut berlangsung pada tanggal 20 Agustus 2003 di Hotel Santika, Jakarta.

Hadir dalam kesempatan tersebut pada Ketua Asosiasi Petani Perkebunan dari berbagai komoditas, para pejabat dari Direktorat Jenderal Bina Produksi Perkebunan, Direktorat Pengolahan dan Pemasaran Hasil Pertanian, PTPN, Dinas Perkebunan dan Lembaga Riset Perkebunan serta dari pihak BRI, Ir. Krisna Wijaya, MM selaku Direktur BRI dan Ir. Rochidayat Taepur, Sekretaris Korporat BRI.

## **Suku Bunga Tinggi**

Para petani umumnya tetap mengeluarkan keluhan tingginya suku bunga bank untuk kredit komersial dan seringkali ditemui kesulitan dalam mengajukan permohonan kredit. Menjawab keluhan ini, Ir. Krisna Wijaya, Direktur BRI menyatakan "Memang sekarang ini sulit mencari bunga murah untuk kredit komersial. Kalau pun ada, melalui KKP (Kredit Ketahanan Pangan, *Red*) namun jumlahnya sangat terbatas". Seorang wakil dari Asosiasi Petani Cengkeh mengatakan "Pada saat ini, pabrik rokok dalam negeri tidak ada yang mau membeli

---

<sup>1</sup> Sugar Observer, 1 September 2003

dengan harga tinggi, sehingga kami memikirkan untuk ekspor. Namun kami terkendala dengan tak ada dana untuk ekspor”.

Pesoalan ini menurut Direktur BRI dapat menggunakan kredit ekspor dan para petani dipersilahkan menghubungi kantor BRI terdekat, karena BRI memang menyediakan dana untuk kredit ekspor.

Dr. Pakpahan, ketua Max Havelaar Indonesia Foundation, mengatakan bahwa saat ini sulit bagi bank umum di Indonesia untuk membuat kebijakan tersendiri atau skim khusus karena aturan yang ada tidak memungkinkannya. Ini menjawab keinginan dari petani gula agar kiranya bunga kredit dapat diturunkan karena usahatani tebu atau gula untung dan dapat dijamin pengembaliannya.

Usaha kami ini, usaha gula, menguntungkan dengan harga yang sudah ditetapkan, kami mempunyai avalis yaitu PTPN, jadi pasti terjamin pengembaliannya. Permintaan kami hanya dapat diturunkan bunga kreditnya. Namun pihak BRI tetap saja tidak bisa mengeluarkan kebijakan penurunan suku bunga. Bunga rendah hanya diberikan melalui KKP. “Oleh karena itu, sebaiknya petani bersatu dan meminta kepada pemerintah atau DPR untuk membuka skim khusus untuk petani”, saran Ir. Krisna Wijaya.

Keluhan lain yang disampaikan petani adalah ketidaktepatan cairnya kredit. Diharapkan BRI mempunyai kemampuan untuk menetapkan kapan kredit harus dicairkan, sehingga petani dengan tenang dapat mengerjakan usahatani. Dalam hal ini, Bank BRI senantiasa terbuka dan bersedia memberikan pelayanan yang terbaik bagi semua pihak. Diakui oleh Direktur BRI bahwa sumberdaya manusia di BRI masih perlu terus ditingkatkan sehingga dapat melayani kebutuhan nasabah, khususnya petani dengan baik.

Memang cukup runyam masalah perkreditan pada saat ini. Bank Indonesia telah mulai menurunkan suku bunga hingga di bawah 9 persen, namun kebijakan ini belum diikuti oleh bank-bank umum lainnya. Dengan alasan, biaya operasional masih tinggi, maka sulit diterapkan dengan segera kebijakan suku bunga pinjaman rendah. Dengan suku bunga deposito dan tabungan yang masih tinggi seperti sekarang sulit diperoleh pinjaman atau kredit dengan bunga rendah.

Padahal, mengutip tulisan Ugie Nugroho (Kompas 23/8), kalau suku bunga simpanan telah turun dan komposisi dana masyarakat banyak di posisi dana murah (77,02 persen berada di giro dan tabungan), maka tak ada alasan lagi sebenarnya bagi perbankan menahan suku bunga pinjaman pada tingkat bunga yang tinggi. Yang diharapkan masyarakat adalah segera diperbesar kucuran dana ke sektor riil dengan bunga kredit pinjaman yang rendah.



---

# Tantangan Ketenagakerjaan Pertanian di Masa Mendatang <sup>1)</sup>

Oleh : Herlina Tarigan

---

Saat ini mulai sulit mendapatkan pekerja pertanian di pedesaan. Ada sinyalir bahwa makin sedikit orang yang tertarik bekerja di sektor ini. Bahkan terjadi kecenderungan sebagian besar orang, terutama generasi muda menghindari pekerjaan pertanian, ini diduga karena pendapatan yang bisa diperoleh dari sektor ini relatif rendah. Akibatnya sektor pertanian hanya dikerjakan oleh orang yang sudah tua atau mereka yang tidak punya peluang dan kesempatan memasuki sektor lain. Sementara tenaga kerja pedesaan banyak yang melakukan migrasi ke perkotaan. Tapi apa benar penyebabnya semata karena pendapatan yang rendah?

Penghindaran pekerjaan sektor pertanian memiliki alasan ekonomi dan sosial yang cukup seimbang. Berkembang persepsi dan penghargaan yang "kurang baik" terhadap pekerjaan pertanian. Pekerjaan ini dipandang kotor (*blue collar*), melelahkan dan sangat spekulatif. Secara ekonomi, jenis usahanya sangat lambat dan punya ketergantungan yang tinggi pada alam. Sementara secara sosial dianggap kurang bergengsi sehingga ada perasaan kurang terhormat jika bekerja di sektor ini. Ada beberapa faktor yang sangat kuat mempengaruhi pandangan orang tentang pekerjaan pertanian yaitu tingkat pendidikan, sosialisasi di dalam keluarga, akses terhadap sumberdaya lahan dan kontak terhadap media. Sebagian besar yang masih berkecimpung di kegiatan pertanian adalah mereka yang berpendidikan rendah. Dengan kualitas sumberdaya manusia demikian dapat dipastikan pengembangan pertanian sulit dilaksanakan. Kurangnya sosialisasi pertanian antar generasi (orangtua ke anak) menyebabkan degradasi dalam keberlanjutan usaha pertanian. Keterbatasan lahan dengan penguasaan yang sangat sempit menjadikan usaha pertanian sangat tidak efisien. Belum lagi kuatnya pengaruh informasi yang cenderung bias industri dan perkotaan mendorong tenaga kerja bergerak ke kota untuk memasuki sektor luar pertanian seperti industri dan jasa.

## Representasi Angkatan Kerja

Hasil penelitian Puslitbang Sosek Pertanian di wilayah perkebunan teh rakyat Cianjur tahun 2001 menyebutkan bahwa pekerjaan pertanian secara umum direpresentasikan sebagai pekerjaan yang kurang bergengsi secara status,

---

<sup>1</sup> Sinar Tani 13 November 2002

meskipun sebagian besar mengakui sektor ini sebagai sumber pendapatan yang masih cukup potensial. Ada beberapa kecenderungan yang terjadi yaitu: (1). Pekerjaan pertanian hanya menguntungkan bila kedudukannya sebagai usaha dan tidak semata sebagai pekerjaan. Dengan demikian pemilikan atau penguasaan lahan sangat penting sebagai kunci pembuka peluang untuk meningkatkan produksi dan memaksimalkan keuntungan. Pemilikan lahan tidak saja berpengaruh secara ekonomi, tetapi secara sosial mengurangi perasaan kurang terhormat bekerja di sektor ini. (2). Adanya pekerjaan lain yang didudukkan sebagai pekerjaan utama. Masyarakat memberi dua peran bagi pekerjaan pertanian yaitu secara sosial dan secara ekonomi. Karena secara sosial pekerjaan ini dinilai kurang bergengsi maka lebih diminati jika berperan sebagai pekerjaan sampingan. (3). Ada penilaian yang sangat senjang antara buruh tani dengan pemilik penggarap, meskipun sama-sama bekerja di sektor pertanian. Ini menggambarkan tinggi dan pentingnya posisi lahan dalam penilaian masyarakat desa khususnya masyarakat petani. (4). Di samping lahan, sumberdaya modal menduduki posisi yang sangat mendasar bagi kegiatan ekonomi petani. Ada perasaan lebih terhormat sebagai petani walaupun mengerjakan pekerjaan pertanian yang kasar, kotor dan melelahkan jika dibantu oleh tenaga buruh.

Memperhatikan situasi yang ada maka secara ekonomi pekerjaan pertanian masih dipandang menguntungkan. Yang merupakan masalah krusial justru adalah pandangan terhadap status petani secara sosial. Dengan demikian pengembangan pertanian yang memperhatikan efisiensi melalui peran teknologi bukan faktor yang cukup untuk mencapai pertanian yang tangguh dan berkesinambungan. Menghantar teknologi tersebut dengan selamat dan diterima oleh masyarakat yang tepat secara kuantitas dan kualitas justru sangat penting pada saat sekarang ini. Bagi kelompok masyarakat yang tidak berlahan, pekerjaan pertanian lebih merupakan gambaran pekerjaan yang suram. Hidup dipertanian karena menjadi satu-satunya pilihan. Dalam kurun waktu yang panjang tingkat upah buruh tani tidak mengalami peningkatan seimbang dengan upah buruh di sektor lain maupun peningkatan harga-harga kebutuhan pangan maupun non pangan yang harus dibeli (Kasryno, 2000). Keadaan ini memberi dorongan yang kuat untuk memperbaiki kualitas hidup dengan bermigrasi ke kota. Dan bekerja di luar sektor pertanian yang dipandang lebih menjanjikan.

Memahami pandangan yang berkembang tentang usaha dan pekerjaan pertanian di masyarakat maka tidak mengherankan jika sektor ini mulai dan akan terus kesulitan tenaga kerja. Ironisnya lagi sektor ini pun hanya akan dikelola oleh kelompok masyarakat berpendidikan rendah dan mereka yang tercampak dari sektor lain. Ini seharusnya mendapat perhatian serius dari pihak-pihak yang berkompeten agar semua temuan teknologi yang sudah maupun yang akan diintroduksi, tidak menjadi mubazir hanya karena sumberdaya manusianya yang langka dan secara kualitas tidak siap mengadopsi teknologi tersebut. Akhirnya, perubahan *image* tentang pertanian dengan membangun kedudukannya agar se-

)imbang dengan sektor lain akan memposisikan sektor ini di tempat yang pantas dan terhormat. Regulasi yang sifatnya mengandung pembelajaran dan pemberdayaan jauh lebih berharga daripada terus memberi bantuan dengan nuansa belas kasihan.

<http://serverlib/psekpl>

---

# Reinterpretasi Perkebunan Besar <sup>1)</sup>

Oleh : Agus Pakpahan

---

Komoditas perkebunan merupakan komoditas yang menarik datangnya berbagai bangsa ke Indonesia sejak lebih dari 500 tahun yang lalu. Pada tahun 1602, *Verenigde Oost Indische Compagnie* (VOC/jaringan niaga milik Belanda) didirikan dan menuju ke Indonesia untuk memburu lada dan rempah-rempah lainnya.

Dibukanya Terusan Suez dan besarnya pasar di Eropa untuk komoditas ini telah mendorong lahirnya investasi asing langsung (*foreign direct investment/ FDI*) dari Eropa ke Indonesia yang didahului oleh lahirnya Agrarisch Wet 1870. Undang-undang ini merupakan landasan berdirinya perusahaan perkebunan besar. Hak Guna Usaha (HGU) dapat dikatakan sebagai kelanjutan dari pola institusi ini.

Pada tahun 2000 luas areal perkebunan besar di Indonesia diperkirakan mencapai 3,4 juta hektar yang terdiri atas perkebunan besar swasta (PBS) 2,4 juta hektar dan perkebunan besar milik negara (BUMN) 1,0 juta hektar. Sekitar 70 persen dari areal perkebunan tersebut merupakan perkebunan kelapa sawit.

Sebagian besar areal perkebunan, yaitu 11,7 juta hektar (2000), merupakan perkebunan rakyat. Komoditas utama dari perkebunan rakyat ini adalah non sawit dengan dominasi kelapa 3,6 juta hektar dari karet 3,1 juta hektar.

Komoditas lainnya sebagian besar kurang dari 1 juta hektar. Total areal perkebunan secara keseluruhan adalah 15,1 juta hektar (Statistik Perkebunan Indonesia/SPI, 2001).

Nilai ekspor karet pada tahun 1996 mencapai 1,9 milyar dollar AS dan hasil ekspor kelapa sawit 1,1 milyar dollar AS. Penerimaan dari ekspor karet ini menempati posisi sumber penerimaan terbesar.

Akan tetapi, pada tahun 2000 nilai ekspor kelapa sawit menjadi lebih besar, yaitu 1,34 milyar dollar AS, sedangkan devisa dari karet turun menjadi 889 juta dollar AS. Total nilai ekspor komoditas perkebunan pada tahun 1998 adalah 4,8 milyar dollar AS dan turun menjadi 3,9 milyar dollar AS pada 2000 (SPI, 2001). Posisi karet sekarang ini lebih baik dan cenderung membaik.

Apabila dibagi dengan luas areal, pada tahun 2000 penerimaan devisa per hektar untuk kelapa sawit dan karet masing-masing 394 dollar AS dan 246 dollar AS. Tetapi, penerimaan devisa dari karet pada tahun 1996 lebih tinggi, yaitu 546 dollar AS per hektar, melebihi penerimaan devisa dari kelapa sawit pada tahun

---

<sup>1</sup> Kompas, 7 Mei 2004

2000. Adapun penerimaan devisa per hektar untuk kopi, lada dan kakao pada tahun 2000 masing-masing 283 dollar AS, 1.625 dollar AS, dan 471 dollar AS. Data di atas merupakan penerimaan devisa untuk ekspor komoditas perkebunan primer.

Gambaran penerimaan devisa per hektar ini merupakan indikator penting yang dapat memperlihatkan siapa sebenarnya penerima manfaat terbesar dan apakah memang alokasi lahan menurut salah satu komoditas bersifat superior terhadap komoditas lainnya.

Penerimaan devisa tersebut tentu bergantung pada situasi pasar internasional, baik harga maupun skala pasar. Data di atas menggambarkan bahwa nilai devisa per hektar tertinggi pada tahun 2000 dicapai lada, kemudian secara berurutan kakao dan kelapa sawit.

Basis perkebunan adalah lahan. Oleh karena itu, nilai per satuan unit lahan, misalnya dollar AS per hektar, menjadi demikian penting untuk dipertimbangkan sebagai basis penggunaan lahan yang makin terbatas itu.

Tentu hal tersebut berada di bawah kerangka norma keadilan atau *fairness* sebagai basis kerukunan dan keharmonisan antara ekonomi dan masyarakat, yang berkaitan kuat dengan penguasaan aset produktif seperti lahan. Perkebunan kelapa sawit telah menjadi idola sejak akhir 1970-an. Pada tahun 1968, areal perkebunan kelapa sawit ini hanya 120 ribu hektar.

Pada tahun 2000 areal sawit berkembang menjadi sekitar 3,4 juta hektar, meningkat 2.700 persen lebih dalam tempo 32 tahun atau meningkat 84 persen lebih per tahun. Sekitar 70 persen atau lebih dari areal tersebut adalah milik perusahaan besar. Jadi, kelapa sawit ini berbias kepada kepentingan perusahaan besar.

Perkembangan yang pesat dari perkebunan kelapa sawit ini tidak terlepas dari kebijaksanaan pemerintah dengan berbagai jenis dukungan, termasuk subsidi bunga kredit seperti dalam program Perkebunan Besar Swasta Nasional (PBSN) dan alokasi lahan perkebunan.

Tidak demikian halnya dengan perkebunan rakyat. Perkebunan kakao seluas hampir 700.000 hektar itu hampir seluruhnya investasi petani. Apabila nilai riil investasinya Rp 10 juta per hektar, petani telah melakukan investasi senilai Rp 7 trilyun.

Untuk karet, dengan areal 3,6 juta hektar dan nilai investasi, misalnya Rp 5 juta per hektar, berarti petani telah menanamkan investasi senilai Rp 18 trilyun. Ini hanyalah hitungan kasar sekedar menggambarkan bahwa petani adalah *the real investor*. Siapa tahu menunggu pohon karet lima tahun lebih sebelum dapat disadap? Hanya petani karet. Hal yang sama berlaku untuk petani lainnya.

Data harga komoditas di pasar dunia memperlihatkan bahwa tren jangka panjang harga riil komoditas pertanian primer terus menurun, tetapi tidak

demikian dengan produk olahannya. Arti strategis dari situasi ini adalah kita harus mengembangkan produk olahan.

Ini penting bukan hanya dalam hal devisa, tetapi yang lebih penting lagi adalah membangun proses industrialisasi yang tidak menggantungkan pada bahan baku dari impor. Masalah pengangguran dan kemiskinan juga akan sekaligus dapat diatasi apabila proses industrialisasi berbasis hasil-hasil perkebunan dapat dibangun.

Perusahaan besar tentu memegang peranan penting dalam pembangunan proses industrialisasi ini. Nestle atau Unilever – masing-masing dengan penerimaan 57,2 milyar dollar AS dan 45,6 milyar dollar AS pada tahun 2002 – memberikan gambaran bahwa spesialisasi dalam industri pengolahan hasil-hasil perkebunan mendatangkan nilai tambah yang sangat besar.

Sebaliknya, spesialisasi dalam menghasilkan bahan baku seperti yang kita kerjakan sekarang nilai tambahnya kecil. Oleh karena itu, kebijaksanaan pengembangan kelapa sawit dengan pola sekarang, pada khususnya, dan pembangunan perkebunan, pada umumnya perlu direinterpretasi.

Kalangan perusahaan besar mengajukan pendapat bahwa areal perkebunan besar tidak perlu dibatasi. Bahkan ada kalangan yang menilai 100 ribu hektar mungkin diperlukan untuk menjaga daya saing perkebunan di pasar global.

Sebagai ilustrasi, luas Kabupaten Sukabumi adalah 420 ribu hektar. Jadi, kalau areal perkebunan itu 100 ribu hektar, luas areal Kabupaten Sukabumi Jawa Barat, hanya cukup untuk empat perusahaan saja.

Kalau perkebunan itu untuk menghasilkan devisa, maka kurang menguntungkan apabila luas areal sebesar itu dikuasai oleh perusahaan besar, apabila kemampuan menghasilkan devisa tidak jauh lebih baik dari perkebunan rakyat. Selain itu, bukankah penguasaan lahan yang sangat luas juga merupakan simbol feodalisme dan kolonialisme?

Data lain yang menarik untuk menjadi perhatian kita bersama adalah Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP) sebagai bagian dari laba BUMN yang diperkirakan pada tahun 2004 akan mencapai Rp 11,4 trilyun. Tentu penerimaan dari BUMN perkebunan untuk tolok ukur yang sama jauh lebih kecil dari nilai tersebut.

Bandingkan dengan penerimaan negara dari cukai, yang hampir seluruhnya berasal dari cukai rokok, yang mencapai Rp 27,6 trilyun. Padahal, kebun tembakau dan cengkeh, yang hampir seluruhnya diusahakan petani, masing-masing hanya sekitar 417 ribu hektar dan 169 ribu hektar.

Bandingkan dengan lahan yang dikuasai oleh BUMN, yang lebih dari satu juta hektar. Industri rokok memiliki pola seperti Nestle, tidak memiliki perkebunan sebagai pemasok bahan bakunya.

DPR dan pemerintah sedang dalam proses penyusunan Undang-Undang Perkebunan. Kami pernah menyampaikan saran kepada Komisi III DPR bahwa

alokasi lahan untuk pembangunan areal perkebunan baru sebaiknya diberikan kepada petani. Mekanisme yang diterapkan dapat mengambil referensi dari apa yang pernah dilakukan di negara lain, seperti Amerika Serikat, Jepang, atau negara lainnya. Tentu dengan penyesuaian-penyesuaian karena Indonesia tidaklah homogen dan tidak pula sama dengan negara lain.

Kepada DPR kami juga menyampaikan saran bahwa perlu ada bab khusus dalam Undang-Undang Perkebunan untuk dijadikan landasan reformasi usaha perkebunan besar yang sudah ada sekarang, dalam rentang waktu, misalnya, 30 tahun.

Inti dari reformasi ini adalah secara gradual integrasi vertikal perlu diputus dan memfokuskan dukungan untuk terjadinya industrialisasi, di mana kegiatan *on-farm* menjadi dominasi perusahaan besar, dalam kerangka sinergis untuk keduanya. Institusi petani perlu dibangun dan disiapkan agar mampu melakukan proses interaksi yang seimbang.

Mengapa negara-negara Skandinavia makmur, maju, dan bangga akan hutannya? Mengapa Malaysia juga maju dan makmur karena perkebunannya? Mengapa kita belum mampu menghilangkan sikap dikotomis dalam *mindset* kita sehingga perkebunan sering melahirkan konflik?

Kita semua perlu melakukan reinterpretasi dan membangun "jalan masa depan" untuk kehidupan bersama yang lebih baik, bukan hanya untuk segolongan saja. Lahan sudah semakin langka; penduduk semakin padat; zaman sudah jauh berbeda dari era ketika Angrarisch Wet 1870 lahir.

Undang-Undang Perkebunan yang akan lahir harus menjadi jiwa dan kerangka dasar reformasi perkebunan secara fundamental untuk dapat mewujudkan harapan masa depan Indonesia yang lebih cerah. Kita berharap Presiden Indonesia terpilih nanti dapat menjadikan perkebunan sebagai sumber kemakmuran, kemandirian, kemajuan, dan kebanggaan kita semua.

---

# Membalik Arus dan Gelombang Sejarah Perkebunan <sup>1)</sup>

Oleh : Agus Pakpahan

---

Beberapa waktu lalu, di berbagai media massa, kita menyaksikan reaksi penolakan terhadap Rancangan Undang-Undang (RUU) Perkebunan dari berbagai kalangan yang mengidentifikasi diri sebagai petani atau pekerja perkebunan. Tentu proses semacam itu merupakan suatu penyampaian aspirasi yang sah dalam suatu negara yang menjamin pendapat masyarakat disalurkan dengan bebas.

Salah satu alasan dari para pengusaha, RUU itu akan memperlemah daya saing bisnis perkebunan di Indonesia sehubungan dengan batasan luas usaha dan pembatasan waktu Hak Guna Usaha (Kompas, 16/1/2004). Salah satu pertanyaan yang semestinya menjadi renungan adalah, mengapa setelah 50 tahun lebih Indonesia merdeka, kita belum memiliki UU Perkebunan atau UU Pertanian?

Kalau komoditas perkebunan itu dipadankan dengan *industrial crops or spices*, akan terlihat bahwa sebenarnya bangsa-bangsa Arab, India, Persia, Cina dan akhirnya Eropa, datang ke Indonesia untuk mencari rempah-rempah, bahan baku industri dan lain-lain. Komoditas itu memang sejak awal ditanam petani untuk diperdagangkan, hanya sebagian kecil atau bahkan tidak ada sama sekali yang dikonsumsi langsung oleh petani. Seperti untuk komoditas karet VOC yang dibentuk Belanda berusaha mengejar keuntungan setinggi-tingginya dari komoditas itu. Kemudian lahir Tanam Paksa (*Cultuur Stelsel*) pada tahun 1830 sebagai realisasi gagasan van den Bosch, yang memberi Belanda uang sekitar 830 juta gulden. Perkebunan dapat diibaratkan sebagai "emas hijau" bagi Belanda dan bangsa-bangsa lain yang menikmatinya. Tetapi bagi rakyat dan bangsa Indonesia tidaklah demikian. Bahkan, ia menjadi bencana – karena kekayaan alam inilah rakyat dijajah. Ini suatu pelajaran yang sangat penting untuk masa depan kita.

Ketika Teusan Suez dibuka tahun 1869, biaya pelayaran dari Eropa ke Asia menyusut tajam karena jaraknya lebih pendek. Menurut teori ekonomi, *land rent* meningkat, ditambah lagi Jawa yang memang merupakan tanah yang sangat subur. Luar Jawa juga demikian, khususnya untuk tanaman keras dan tanaman tahunan. Stok pengetahuan dan teknologi memadai, ditambah lagi dengan pasar dunia yang makin terbuka dan membutuhkan bahan baku yang dihasilkan oleh perkebunan. Karena itu, investasi dalam perkebunan sangat menguntungkan.

---

<sup>1</sup> Suara Pembaruan, 29 Januari 2004.



Investasi selalu berbicara tentang masa depan. Kita menanam modal sekarang, hasilnya baru dipanen nanti, bahkan perlu menunggu bertahun-tahun. Misalnya, masa tunggu untuk sawit bisa empat tahun, karet tujuh tahun, dan seterusnya. Kondisi itu memerlukan kepastian hukum bagi investor. Maka lahirah Agrarisch Wet 1870, landasan hukum untuk perusahaan melakukan investasi dalam perkebunan. Konsep HGU yang sampai sekarang berlaku adalah ciptaan Belanda dalam Agrarisch Wet 1870 itu.

## **Pengalaman AS**

Citra perkebunan tergolong ke dalam dua kelompok. Perusahaan perkebunan besar "berwajah" feodal dan kolonial. Sebaliknya, perkebunan rakyat "berwajah" tradisional, miskin, dan tertinggal. Citra itu sampai kadar tertentu masih berlaku sampai sekarang. Termasuk juga citra pemerintah, para pengambil kebijaksanaan, pengusaha besar, perbankan, dan citra kelompok elite masyarakat Indonesia yang melihat petani atau perkebunan rakyat adalah bidang usaha yang dapat diremehkan, dan karenanya tidak dianggap penting.

Saya ingin menyampaikan hal mendasar yang dilakukan oleh Abraham Lincoln, Presiden ke-16 Amerika Serikat (AS). Dalam pidatonya di Milwaukee, Wisconsin, 1859, Lincoln mengatakan, *Agricultural fairs are becoming an institution of the country. They are useful in more ways than one. They bring us together, and thereby make us better acquainted and better friends than we otherwise would be.*

Tiga tahun kemudian, Lincoln melahirkan Homestead Act 1862, yaitu Undang-Undang yang roh, jiwa dan nafasnya berbeda dengan Agrarisch Wet 1870. Homestead Act 1862 membagikan tanah negara (dijual dengan harga sangat murah) kepada petani dengan luas per unit sekitar 65 hektare (ha). Pada era itu jumlah petani AS sekitar 60 persen dari total tenaga kerja. Sekarang jumlah petani AS tinggal sekitar 2 persen dengan luas lahan per petani sekitar 190 – 200 ha.

Selanjutnya, pada tahun yang sama, persisnya 2 Juli 1862, lahirah Morrill Act (Act of July 2, 1862) tentang Land Grant Colleges, Land Grant Colleges inilah yang menghasilkan ilmu pengetahuan, teknologi dan hal-hal lain yang terkait dengan sumber daya manusia, yang membuat produktivitas pertanian di AS melonjak tajam dari waktu ke waktu. Jadi, pada tahun 1862 di AS lahir dua undang-undang yang menjadi pondasi kekuatan pertanian di negara itu, dan sekaligus juga kekuatan bangsa itu secara keseluruhan sekarang dan waktu yang akan datang.

Di Indonesia, pada peletakan batu pertama Gedung Fakultas Pertanian, sekarang Institut Pertanian Bogor (IPB), 27 April 1952, Presiden Soekarno mengatakan bahwa pertanian itu "soal hidup atau mati. Sebab apa yang hendak saya

katakan itu, adalah amat penting bagi kita, amat penting – bahkan mengenai soal mati-hidupnya bangsa kita di kemudian hari”.

Amanat Presiden Soekarno itu jelas sangat mendasar, sama halnya dengan apa yang dikemukakan Lincoln. Mungkin, berdirinya IPB dengan Kampus Darmaganya, sebagai satu-satunya perguruan tinggi dengan status institut yang hanya berkonsentrasi di bidang pertanian, merupakan hasil pemikiran yang mendalam pada waktu itu.

Dalam perjalanannya kemudian, pertanian Indonesia terabaikan. Memang yang terjadi pada tahun 1970-an dan 1980-an adalah pengembangan perkebunan berbasis pada perusahaan perkebunan besar.

Berbagai fasilitas diberikan, termasuk biaya investasi untuk membangun kebun dan perusahaannya melalui program PBSN (Perkebunan Besar Swasta Nasional), yang kemudian melahirkan konglomerat Indonesia. Kelompok perusahaan itu berkonsentrasi pada kelapa sawit.

Dapat dilihat, pada tahun 1968 luas areal perkebunan kelapa sawit milik Perusahaan Negara dan Perusahaan Swasta masing-masing hanyalah 79.000 dan 41.000 ha; pada tahun 1997, masing-masing menjadi 449.000 dan 1,2 juta ha; dan pada tahun 2000 masing-masing meningkat menjadi 523.000 dan 1,8 juta ha. Selama periode 1968 luas areal perkebunan kelapa sawit BUMN naik 562 persen dan perkebunan swasta naik 4230 persen, rata-rata keseluruhan luas areal kelapa sawit perkebunan besar naik 2700 persen.

Namun, luas areal perkebunan secara keseluruhan didominasi oleh perkebunan rakyat yang selama ini mendapatkan dukungan minimal dari pemerintah dan dunia usaha. Total areal perkebunan rakyat mencapai 11,7 juta ha lebih atau hampir 80 persen dari luas areal perkebunan keseluruhan. Kecuali untuk kelapa sawit, perkebunan rakyat mendominasi.

Pelajaran terpenting apa yang diperoleh selama kurang lebih 30 tahun? *Pertama*, areal perkebunan besar, khususnya kelapa sawit meningkat pesat. Tetapi peningkatan itu didorong oleh fasilitas yang sangat besar dari pemerintah. *Kedua*, banyak perusahaan perkebunan besar yang menerima bantuan ternyata masuk BPPN, termasuk terjadi perpindahan kepemilikan perusahaan ke pihak asing. *Ketiga*, konflik sosial merebak bukan hanya menimbulkan potensi kerugian trilyunan rupiah, tetapi biaya sosial yang sangat besar, termasuk korban jiwa manusia. *Keempat*, perkebunan rakyat walaupun tidak mendapatkan fasilitas dan dukungan yang memadai tetap menjadi tulang punggung perekonomian nasional. Misalnya, rokok yang berbasis perkebunan tembakau dan cengkeh memberikan cukai senilai Rp 27,4 trilyun, hampir seperlima APBN 2002.

## **Desain Masa Depan**

Undang-undang pada dasarnya merupakan suatu desain untuk mewujudkan cita-cita kita dalam suatu bidang tertentu. Jadi apa cita-cita kita dalam bidang

perkebunan ini? Saya berpikir, cita-cita kita bukanlah sekadar meningkatkan daya saing atau sejenisnya.

Memang daya saing itu penting, tetapi yang lebih penting lagi adalah bagaimana perkebunan memberikan kontribusi terhadap cita-cita kemerdekaan Indonesia. Jadi, aspek *freedom*, *fair* dan *justice* harus menjadi bagian integral dalam substansi undang-undang itu. Perkebunan adalah salah satu instrumen untuk mencapai itu.

Perkebunan kita sudah kalah bersaing sebelum UU Perkebunan lahir. Mengapa? Karena kita di masa lalu melupakan kekuatan rakyat yang sangat dahsyat. Siapa yang bisa bertahan tujuh tahun tanpa bantuan sebelum mendapatkan hasil, kecuali petani karet? Pengusaha tidak akan mau dan tidak akan mampu meniru tradisi petani itu. Ini adalah modal *cultural* atau modal sosial.

Perusahaan besar dengan segala kemampuannya tentu unggul dalam bidang lainnya, khususnya dalam menembus pasar internasional dan mendirikan industri. Hal itulah yang sebenarnya harus ditata ulang – kegiatan yang berhubungan dengan tanah, tanaman dan sinar matahari porsinya petani dan di luar ini baru porsi pihak non petani.

Karena itu, tahun 2030 atau 2040 paling lama, sudah tidak ada lagi pengusahaan perusahaan perkebunan besar secara dominan. Kepemilikan sudah beralih ke petani, koperasi, atau masyarakat perdesaan. Sebaliknya, pada masa itu perusahaan besar mendominasi industri hilir dari berbagai macam produk perkebunan. Karena nilai produk primer turun terus, industri hilir harus berkembang.

Agar petani mendapatkan porsi yang adil, maka UU Perkebunan harus mampu mengatur distribusi surplus itu secara adil. Kita perlu mengatur posisi itu – contoh di negara maju seperti AS, sulit kita menemukan perusahaan besar, apalagi BUMN, bersaing dengan petani di bidang pertanian. Marilah kita melihat UU Perkebunan untuk mengisi masa depan, bukan untuk memperebutkan rezeki hari ini apalagi melanggengkan inefisiensi dan ketidakadilan.

---

# SOS, Teh Indonesia <sup>1)</sup>

Oleh : Agus Pakpahan

---

---

Teh merupakan bagian budaya yang sudah berusia ribuan tahun. Diyakini bahwa teh ini berasal dari Negeri China. Konon pada zaman Kaisar Shen Nung (2737 SM), secara tidak sengaja selembar daun jatuh dan masuk ke dalam rebusan air dan terseduh oleh Sang Kaisar. Daun tersebut adalah daun teh dan Kaisar merasakan nikmatnya air seduhan tersebut. Setelah itu, teh mulai dikenal dan menyebar luas.

Cerita teh di Indonesia berawal dari Andreas Cleyer. Pada tahun 1686 ia membawanya ke Indonesia untuk tanaman hias. Lalu 42 tahun kemudian, yaitu tahun 1728, Belanda mulai tertarik terhadap teh dan mulai mendatangkan benih teh dari China untuk dibudidayakan di Pulau Jawa.

Tahun 1824 Van Siebold melanjutkan upaya pengembangan teh yang benihnya berasal dari Jepang. Usaha perkebunan teh pertama di Indonesia dipelopori oleh Jacobson pada tahun 1828. Teh mulai berkembang dan memberikan keuntungan bagi Belanda. Gubernur Van Den Bosh menjadikan teh sebagai salah satu komoditas Sistem Tanam Paksa (*Cultuurstelsel*). Jawa Baratlah yang mejadi pusat teh di Indonesia.

Sekarang teh sudah menjadi bagian dari kebudayaan dunia, minum teh adalah tradisi yang bukan hanya bersifat "ritual", "spiritual", tetapi dalam kehidupan beberapa golongan masyarakat di negara lain, sudah menjadi simbol kehidupan "glamor".

Sejarah panjang ini tentu memberikan makna besar bagi bangsa Indonesia. Data pada tahun 2002 menunjukkan bahwa luas areal teh di Indonesia sudah mencapai lebih dari 157.000 hektar, yang terdiri atas perkebunan teh milik BUMN sekitar 49.000 hektar, swasta 43.000 hektar, dan petani 66.000 hektar. Sekitar 70 – 80 persen perkebunan teh ini berada di Jawa Barat, tanah Pasundan.

Pada 2002 Indonesia memproduksi 172.700 ton teh dari produksi dunia 3,05 juta ton. Jadi, pangsa (*share*) Indonesia 5,6 persen. Sebagai perbandingan, produksi negara lain, seperti India 826.200 ton, China 745.400 ton, Sri Lanka 310.600 ton, dan Kenya 287.000 ton (International Tea Committee, 2003).

Teh merupakan komoditas ekspor Indonesia, khususnya Jawa Barat. Pada tahun 2002 nilai ekspor teh Indonesia mencapai 103,4 juta dollar AS, dengan

---

<sup>1</sup> Kompas, 10 April 2004

volume ekspor 94.700 ton untuk teh hitam dan 5.500 ton teh hijau. Tahun 1993 nilai ekspor teh Indonesia ini mencapai 155,7 juta dollar dengan volume ekspor 123.926 ton. Pada 1998 nilai ekspor teh Indonesia menurun menjadi 113,2 juta dollar dengan volume 67.219 ton.

Data ini menggambarkan bahwa penerimaan devisa dari ekspor teh Indonesia ternyata menurun dari tahun 1993 dan tahun 1998. Yang paling mengkhawatirkan adalah data tahun 1998 sampai dengan tahun 2002, di mana volume ekspor meningkat 33.000 ton, tetapi pendapatan menurun 9,8 juta dollar atau Rp 83,3 milyar dalam empat tahun.

Tabel 1 mencoba memberikan gambaran melalui perbandingan kinerja antara Sri Lanka dan Indonesia dalam bidang pertehan ini. Data inilah yang mengungkapkan bahwa teh Indonesia berada dalam situasi gawat (SOS).

Hal ini diperlihatkan oleh, pertama, harga teh Sri Lanka selalu lebih tinggi dari pada harga teh Indonesia dengan selisih terendah 0,6 dollar (1993) dan tertinggi 1,38 dollar (1996) per kilogram. Pada tahun 2002, selisih harga 1,21 dollar per kilogram.

Setelah tahun 1996, harga teh Sri Lanka selalu di atas 2,24 dollar per kilogram, sedangkan harga teh Indonesia pada periode yang sama sekitar 0,99 – 1,68 dollar per kilogram. Harga teh Sri Lanka 48 – 130 persen lebih tinggi dari pada harga teh Indonesia (1993 – 2002). (Sebagai catatan, data harga ini merupakan hasil perhitungan nilai ekspor dibagi oleh volume ekspor, jadi bukan data transaksi).

Kedua, volume ekspor teh Sri Lanka relatif meningkat terus. Pada 1993 ekspor Sri Lanka 209.942 ton, dan tahun 2002 menjadi 285.985 ton. Volume ekspor Indonesia berfluktuasi cukup tajam. Hal ini menandakan bahwa kontinuitas ekspor Indonesia lemah.

Ketiga, nilai ekspor teh Sri Lanka naik terus sejalan dengan kenaikan volume ekspor, tetapi nilai ekspor Indonesia fluktuatif. Bahkan, kenaikan volume ekspor teh Indonesia tidak selalu diikuti oleh kenaikan pendapatan dari ekspor ini. Contoh: volume ekspor Indonesia pada tahun 1998 sebanyak 67.219 ton memberikan pendapatan 113,2 juta dollar AS, tetapi dengan volume ekspor teh sebanyak 100.185 ton (2002) memberikan pendapatan lebih rendah, yaitu 103,4 juta dollar AS.

Fluktuasi volume ekspor dan harga yang selalu lebih rendah, dan rendahnya harga itu jauh dari apa yang dicapai Sri Lanka, tentu menyembunyikan banyak persoalan. Persoalan tersebut bukan hanya terletak pada aspek budidaya teh, tetapi tentu lebih mendasar lagi. Hal ini didasari oleh argumen bahwa daya saing suatu produk tidak hanya terbatas pada aspek teknis saja, tetapi lebih luas dari pada itu. Banyak teori atau pendapat tentang bagaimana kita dapat meningkatkan daya saing di pasar global. Diantaranya adalah dengan membaca dalam buku *The Marketing of Nations* karya Philip Kotler *et. al.*, (1997) atau buku *Creating Wealth*

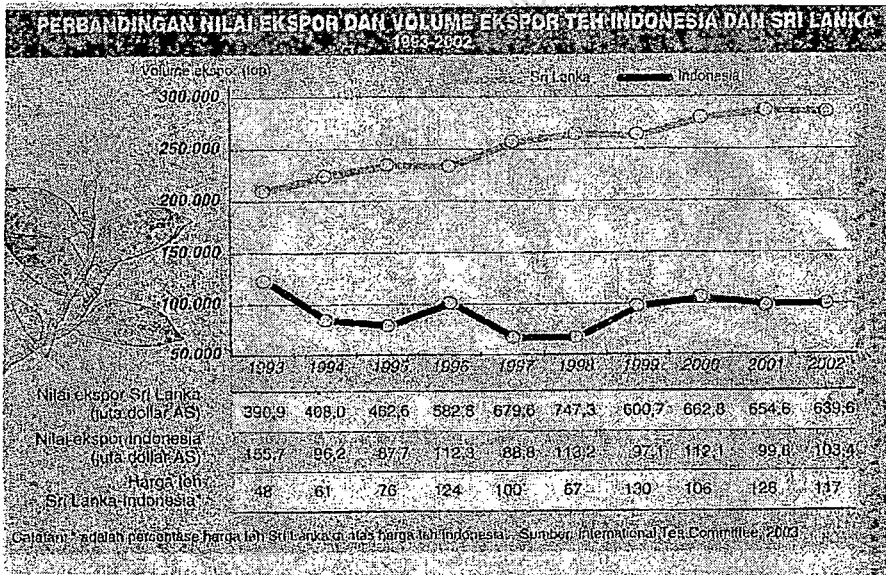
karya Lester Thurow (1999) dan buku Lester Thurow (2003) *Fortunes Favors The Bold*.

Namun, apakah kita mampu membangun daya saing itu, pada akhirnya kembali pada kita sendiri. Apakah kita mau dan bisa membangun diri kita sendiri, masyarakat pertahan Indonesia, khususnya masyarakat pertahan Jawa Barat. Pihak lain hanyalah pihak yang hanya sampai sebatas membantu, bukan yang utama.

Apabila kehancuran teh Indonesia dibiarkan terjadi, dampaknya akan sangat luas. Bukan hanya ribuan petani kehilangan pekerjaan, para pekerja perkebunan kehilangan penghasilan, tetapi negara secara keseluruhan juga akan mengalami kerugian yang sangat besar.

Kerugian yang paling besar adalah kehilangan kepercayaan diri itu sendiri (*social capital*) yang sangat penting. Satu mata rantai budaya yang telah tumbuh di Indonesia bersamaan dengan berkembangnya teh selama ini akan punah. Apalagi yang dapat diceritakan oleh generasi kita kepada generasi selanjutnya, kecuali ketidakmampuan kita melanjutkan kejayaan masa lalu, yang sekaligus juga menjadi dan memberikan beban kepada anak cucu kita.

SOS ..... SOS ..... siapa yang bisa menolong teh ini?



---

# *Permasalahan Usahatani Jambu Mete di NTB dan Pemecahannya<sup>1)</sup>*

*Oleh : Ade Supriatna*

---

---

**D**i NTB, jambu mete mulai diusahakan secara intensif pada tahun 1990/1991 melalui berbagai program pengembangan seperti P2W, TCSSP, dan IPAD. Pada tahun 2000 luas lahan jambu mete di NTB mencapai 53.321 hektar yang didominasi oleh perkebunan rakyat (92,9%) dan sisanya merupakan perkebunan swasta (7,1%) dimana total produksi mencapai 4.607 ton biji gelondongan (biji asalan).

Usahatani jambu mete di NTB telah memberikan penghidupan dan kesempatan kerja bagi sebagian besar petani pedesaan, baik sebagai usaha sampingan maupun usaha pokok. Respon petani untuk menanam jambu mete sudah mulai baik karena usahatani jambu mete mampu memberikan pendapatan yang cukup berarti bagi petani sejalan dengan meningkatnya permintaan ekspor di samping itu pemeliharaan tanaman jambu mete relatif mudah. Namun demikian, di tingkat petani masih ditemukan berbagai permasalahan yang menghambat keberhasilan usahatani berbasis agribisnis.

*Pertama*, Aplikasi pupuk masih rendah. Petani hanya menggunakan pupuk Urea dari tiga jenis pupuk anjuran yaitu Urea, SP-36 dan KCl. Bahkan ditemukan beberapa petani tidak menggunakan pupuk sama sekali. Pemupukan yang kurang sempurna akan menurunkan produksi tanaman, baik kuantitas maupun kualitas hasil. Keberadaan peternak sapi dapat membantu mencukupi kebutuhan pupuk tanaman, mayoritas petani sudah memanfaatkan kotoran sapi sebagai pupuk dengan takaran sekitar 1.500 kg per hektar. Petani yang tidak memelihara ternak dapat mengambil kotoran sapi secara gratis dari kandang kelompok.

*Kedua*, Aksesibilitas terhadap sumber permodalan masih terbatas. Selama ini mayoritas petani mendapatkan pupuk buatan atau uang cash dengan cara meminjam dari pedagang pengumpul, kios saprotan atau pelepas uang. Bunga pinjaman cukup tinggi yaitu 10 persen per bulan (pinjaman uang) dan 5 persen per bulan (pinjaman pupuk). Sedangkan pinjaman ke pedagang pengumpul tidak dibebani bunga tetapi pembayaran dilakukan dalam bentuk hasil panen sehingga petani secara tidak langsung harus menjual hasil panen ke mereka.

---

<sup>1</sup> Sinar Tani, 7 Januari 2003

*Ketiga*, Gangguan hama penyakit. Ditemukan empat jenis OPT yang menimbulkan kerugian berarti, yaitu jamur busuk akar (*fusarium solani*), lawana candida, *Helopeltis spp.*, dan *Aphis sp.* Tiga jenis OPT terakhir masih dapat dikendalikan, sedangkan jamur busuk akar yang dikenal dengan nama jamur akar pangkal (JAP) masih sulit dikendalikan oleh petani. Gejala penyakit JAP: yaitu terjadi pembusukan jaringan akar tanaman sampai pangkal batang selanjutnya tanaman menjadi kering dan mati. Penyakit JAP di samping menurunkan produksi juga menyebabkan sekitar 20 persen tanaman jambu mete di NTB mengalami kekeringan.

*Keempat*, Mutu hasil panen masih rendah. Hal ini dikarenakan kesalahan dalam cara panen buah jambu mete. Seharusnya petani memanen buah secara selektif yaitu buah yang sudah masak menggunakan tongkat atau memungut langsung buah yang sudah jatuh (lesehah). Tetapi waktu memungut buah dari cabang tinggi, mereka mengambil jalan pintas dengan menggoyang-goyangkan cabang hingga buah masih muda turut terpancing. Di samping itu, panen lebih awal (belum masak sempurna) terjadi karena ada pencurian terutama pada kebun-kebun yang jauh dari pemukiman. Kualitas hasil yang rendah akan menurunkan daya saing produk baik di pasar domestik maupun pasar internasional.

*Kelima*, Permasalahan pemasaran hasil. Rantai pemasaran jambu mete cukup sederhana, petani menjual hasil panen ke pedagang pengumpul yang merupakan kaki tangan pedagang besar, selanjutnya pedagang besar menjual barang ke pengolah hasil atau eksportir. Permasalahan pemasaran di tingkat petani adalah: (i) mayoritas petani terikat pinjaman sehingga harus menjual hasil ke pihak pemberi pinjaman sehingga kurang berhak memilih pembeli yang menguntungkan; (ii) fluktuasi harga jambu mete cukup tinggi sekitar Rp 3.500 sampai Rp 5.000 per biji asalan, sementara informasi pasar di tingkat petani sangat terbatas; dan (iii) petani tidak dapat menunggu penjualan untuk mendapatkan harga tinggi dikarenakan desakan kebutuhan dan hutang yang harus segera dibayar.

*Keenam*, Keuntungan usahatani masih rendah. Usahatani jambu mete akan memberikan keuntungan apabila biaya tenaga kerja keluarga tidak diperhitungkan, yaitu sekitar Rp 700 ribu/ha/tahun. Sebaliknya apabila tenaga kerja keluarga diperhitungkan, usahatani jambu mete akan merugi sekitar Rp 350 ribu/ha/tahun. Sementara itu rataan kepemilikan lahan masih tergolong sempit, yaitu 0,5 – 1,5 ha per petani.

Mengingat keterbatasan petani dalam permodalan dan rendahnya aksesibilitas terhadap sumber permodalan formal, maka beberapa penerapan input produksi biaya rendah (*low cost production*) yang sudah berjalan di tingkat petani perlu dipertahankan dan dikembangkan, yaitu penggunaan pupuk kandang yang dapat diperoleh secara gratis, pengendalian hama secara biologi (musuh alami) yang tersedia di alam, dan penggunaan pestisida nabati (biji nimba, daun sirsak, dan tembakau) yang mudah diperoleh di kebun dan pekarangan. Sebenarnya ada empat jenis produk yang dapat dihasilkan dari jambu mete, yaitu: (i) kacang mete



merupakan makanan bergizi tinggi, (ii) minyak CNSL berasal dari kulit biji merupakan bahan baku industri plastik, cat, dan bahan campuran *hard board*, (iii) buah semu berguna untuk bahan baku minuman segar, anggur, dan selai, dan (iv) kulit ari biji mete berguna sebagai bahan pakan ternak. Selama ini, di lokasi baru bisa menghasilkan produk kacang mete, apabila produk lainnya mampu dikelola dapat memberikan nilai tambah pendapatan, sumber lapangan pekerjaan dan devisa negara.

Untuk mempercepat pengembangan agribisnis jambu mete, beberapa langkah perlu dilakukan, yaitu: (i) pengetahuan dan keterampilan petani akan inovasi baru harus terus ditingkatkan, (ii) peranan kelompok tani sebagai kelas belajar dan organisasi kegiatan bersama ditingkatkan, (iii) badan usaha milik negara (BUMN) diharapkan menjadi pioner agribisnis dan agen pembangunan (*agent of development*), dan (iv) pihak swasta, termasuk pengolah hasil dan eksportir sebagai pelaku agribisnis, perlu diikutsertakan membantu kemandirian petani melalui pola bapak angkat (*contract farming*). Sehingga permasalahan petani, terutama permodalan dan aspek pemasaran dapat dijumpatani.

<http://serverlib/psekp/>

---

# *Mampukah Jagung Jadi Makanan Pokok Lagi? <sup>1)</sup>*

*Oleh : Mewa Ariani*

---

Tanggal 26 April 2002 kemarin, diadakan festival jagung di Istana Bogor, yang dibuka oleh Ibu Presiden Megawati Soekarnoputri. Tentu peristiwa ini merupakan momentum yang baik dan tepat untuk meninjau kembali perkembangan peranan jagung selama ini, terutama penggunaan jagung untuk pangan yang langsung dikonsumsi penduduk Indonesia.

Jagung memang termasuk salah satu komoditas yang dapat berperan sebagai pangan pokok seperti beras. Karena kandungan zat gizi dalam jagung relatif sama dengan zat gizi pada beras. Bahkan protein pada jagung lebih tinggi dibandingkan pada beras. Lagipula, tidak ada takhayul atau peraturan agama yang melarang orang mengkonsumsi jagung.

Beberapa golongan penduduk di Indonesia seperti di Jawa Tengah, Jawa Timur, Lampung, Nusa Tenggara Timur dan di daerah lainnya telah menggunakan jagung sebagai pangan pokok, baik sebagai pangan pokok tunggal maupun dicampur dengan beras.

Kebijakan pemerintah yang bias pada beras selama ini telah menempatkan beras sebagai pangan pokok utama penduduk. Hasil kajian menggunakan data Survey Sosial Ekonomi Nasional (SUSENAS) berbagai tahun, menunjukkan bahwa terjadi peralihan pangan pokok di berbagai daerah. Masyarakat yang semula mengkonsumsi pangan pokok bukan beras (jagung, umbi-umbian, pisang) telah beralih ke pola beras.

Temuan menarik yang dilakukan oleh Puslitbang Sosial Ekonomi Pertanian menunjukkan, walaupun terjadi krisis ekonomi yang mengakibatkan harga beras mahal, masyarakat masih memilih beras sebagai pangannya. Kalaupun terjadi perubahan, bukan pada jumlah beras yang dikonsumsi tetapi pada kualitas beras yang semakin turun. Beras juga telah dijadikan indikator ketahanan pangan oleh masyarakat. Mereka merasa aman (tahan pangan) apabila mereka mempunyai beras atau mampu membeli beras. Beras sebagai pangan pokok seringkali diidentikkan dengan memiliki status sosial tinggi.

---

<sup>1</sup> Radar Bogor, 29 April 2002

Gambaran (*imej*) demikian terkesan dilegitimasi oleh pemerintah melalui kebijaksanaan harga dasar gabah yang dimaksudkan agar petani produsen memiliki insentif untuk mengusahakan komoditas padi dan melalui operasi pasar agar harga beras di tingkat konsumen dapat terkendali. Kebijakan harga yang diambil oleh pemerintah memang bisa dipahami, mengingat komoditas beras terlanjur menjadi komoditas strategis, tidak hanya terkait dengan stabilitas ekonomi tetapi juga keamanan.

### Tren Konsumsi Jagung

Dalam data SUSENAS, jagung yang dikonsumsi langsung oleh masyarakat dibedakan menjadi empat bentuk yaitu jagung pipilan kering, basah dengan kulit, kering dengan kulit dan tepung jagung. Berdasarkan data tersebut, yang paling banyak dikonsumsi masyarakat perkotaan adalah jagung basah dengan kulit, sedangkan di pedesaan adalah jagung pipilan. Peranan jagung sebagai pangan pokok sangat kecil. Dari rata-rata konsumsi masyarakat Indonesia menunjukkan bahwa sumbangan energi dari jagung hanya sekitar 0,5 – 3,4 persen dari total energi pangan sumber karbohidrat (beras, jagung, terigu). Padahal total konsumsi energi dari sumber karbohidrat mencapai lebih dari 1.000 kalori/kapita/hari. Gejala ini menunjukkan bahwa kebutuhan pangan karbohidrat masyarakat dipenuhi dan didominasi dari beras.

Jagung banyak dikonsumsi oleh masyarakat pedesaan seperti terlihat dari data tingkat partisipasinya (proporsi rumah tangga yang mengkonsumsi jagung), di pedesaan lebih tinggi dibandingkan di perkotaan. Namun selama 10 tahun terakhir, tingkat partisipasi konsumsi jagung di kedua wilayah tersebut mengalami penurunan tajam (Tabel 1).

Tabel 1. Perkembangan Tingkat Partisipasi dan Konsumsi Jagung

Wilayah Tingkat partisipasi (%)	1979	1990	1993	1996	1999
Kota	Td	9,3	7,5	5,7	4,8
Desa	Td	19,0	15,5	9,5	10,1
Tingkat konsumsi (kg/kap/th)					
Kota	4,3	1,2	0,8	0,7	0,5
Desa	14,5	8,4	8,4	4,3	5,2

Sumber: SUSENAS (diolah)

Keterangan: Td = tidak tersedia data.

Penurunan juga terjadi di semua provinsi, termasuk provinsi-provinsi yang sebelumnya dominan mengkonsumsi jagung sebagai pangan pokok seperti Nusa Tenggara Timur dan Jawa Timur. Sejalan dengan penurunan tingkat partisipasi, tingkat konsumsi jagung juga mengalami penurunan. Pada tahun 1990, rata-rata

tingkat konsumsi jagung di kota tercatat 1,2 kg turun menjadi 0,5 kg pada tahun 1999.

Demikian pula di pedesaan, yang pada tahun 1990 tingkat konsumsi jagung mencapai 8,4 kg menjadi 5,2 kg per kapita tahun 1999. Konsumsi jagung yang masih tinggi hanya di Provinsi Nusa Tenggara Timur mencapai 7,9 kg per kapita di kota dan 38,8 kg per kapita di desa. Kecenderungan terus menurunnya tingkat partisipasi dan tingkat konsumsi jagung per kapita ini memberikan indikasi bahwa jagung bukan lagi merupakan pangan sebagai pengganti beras. Apabila hal ini dibiarkan terus, bukan mustahil kedudukan jagung sebagai pangan pokok akan tergeser terus dan hilang dari peredaran.

### **Sebagai Pangan Pokok**

Mungkinkah jagung dapat berperan lagi sebagai pangan pokok, menggeser atau menggantikan peran beras? Pertanyaan ini memang sulit untuk dijawab, tapi bagi orang beraliran optimisme tentu akan berkata "harus bisa", bila itu sudah merupakan kebijaksanaan yang harus dilaksanakan. Untuk mengurangi ketergantungan pangan pokok terhadap beras dan peningkatan diversifikasi konsumsi pangan, pemerintah memang harus melakukan berbagai terobosan kebijaksanaan yang konsisten dan berkelanjutan.

Sudah banyak program yang ditetapkan oleh pemerintah untuk meningkatkan produksi jagung dan program tersebut telah membawa hasil, sehingga produksi jagung dari tahun ke tahun cenderung meningkat. Namun pertanyaannya adalah, apakah jagung yang diprogramkan tersebut akan digunakan untuk konsumsi langsung masyarakat?

Tampaknya dalam pengadaan jagung, pemerintah lebih memfokuskan untuk terpenuhinya kebutuhan jagung untuk pakan, sehingga diharapkan impor jagung dapat ditekan. Hal ini terbukti bahwa benih jagung yang diintroduksi adalah jagung hibrida. Padahal beberapa kajian menunjukkan, pada umumnya jagung yang dikonsumsi oleh masyarakat sebagai pangan pokok adalah jagung varietas lokal. Masyarakat kurang menyenangi jagung hibrida karena selain faktor rasa juga lebih keras dibandingkan jagung lokal sehingga memerlukan waktu yang lama untuk memasaknya. Di Nusa Tenggara Timur, apabila jagung yang diolah berupa jagung pipil maka proses pemasakannya membutuhkan waktu 2,5 jam; akan tetapi bila berupa jagung olahan tumbuk yang biasa disebut *bose* dan jagung giling *mol* masing-masing memerlukan waktu 2 dan 1 jam. Oleh karena itu, apabila jagung diharapkan menggeser peran beras sebagai pangan pokok, maka pemerintah harus memprogramkan juga penanaman jagung varietas lokal.

Jagung termasuk komoditas yang dapat dikonsumsi masyarakat dalam berbagai bentuk olahan yang tidak hanya dihasilkan oleh industri rumah tangga, dan industri kecil tetapi juga industri besar/ sedang. Bentuk jagung yang digunakan juga bermacam-macam seperti biji jagung, jagung muda, bekatul jagung, menir

jagung, tepung maizena dan lainnya. Selain untuk pangan pokok, jagung juga berfungsi sebagai lauk, makanan selingan dan bahan setengah jadi. Produk olahan yang menggunakan bahan baku jagung seperti kue-kue kering, keripik, minyak goreng, bubur, saos, bubur instan untuk bayi/anak, campuran kopi, minuman rendah kalori dan produk lainnya. Produk-produk tersebut dengan mudah diperoleh di pasaran atau supermarket, namun harganya masih relatif mahal.

Memang, permintaan jagung untuk bahan baku industri cenderung meningkat, namun sekitar 87,8 persennya terserap pada industri pakan. Untuk itu pemerintah dan swasta juga harus mengembangkan industri pangan yang memungkinkan masyarakat dapat mengkonsumsi jagung dalam jumlah banyak. Jagung dalam bentuk *corn gritt* yang mudah dimasak juga harus terdapat di pasaran dalam jumlah yang banyak.

Konsep rawan pangan yang disampaikan oleh pejabat atau media massa tidak menguntungkan bagi pangan nonberas. Selama ini apabila masyarakat beralih dari pangan pokok beras, maka masyarakat tersebut dianggap mengalami rawan pangan. Persepsi ini menunjukkan bahwa jagung dan umbi-umbian dianggap sebagai pangan yang mempunyai status rendah (*inferior goods*), dan hanya cocok dikonsumsi oleh masyarakat miskin. Untuk meningkatkan citra jagung, maka konsep tersebut harus diubah dan mari kita menciptakan persepsi bahwa semua jenis pangan pokok nonberas adalah pantas untuk dikonsumsi oleh semua golongan seperti beras.

<http://serverlib/psu>

---

# *Analisis Penawaran dan Permintaan Komoditas Peternakan Unggulan <sup>1)</sup>*

*Oleh : Nyak Ilham*

---

Pada tahun 1996 tingkat konsumsi baru mencapai 8,41 kg/kapita/tahun bahkan akibat krisis moneter, tahun 2000 turun menjadi 5,16 kg/kapita/tahun. Kebutuhan konsumsi tersebut berasal dari daging unggas (57%), daging sapi (24%), daging babi (11%), daging kambing/domba (5%), dan daging kerbau dan kuda (3%). Selama 10 tahun terakhir laju pertumbuhan permintaan terhadap daging (4,91%) lebih tinggi dari laju pertumbuhan produksi daging dalam negeri (4,80%), menyebabkan terjadinya kelebihan permintaan. Jika tidak ada upaya meningkatkan produksi dalam negeri, maka kelebihan permintaan tersebut harus dipenuhi melalui impor. Untuk mengatasi masalah kelebihan permintaan tersebut, perlu dilakukan serangkaian kebijakan untuk mendorong produk di dalam negeri. Sehubungan dengan hal tersebut, maka perlu dilakukan analisis permintaan dan penawaran untuk mengetahui faktor apa saja yang mempengaruhi penawaran dan permintaan terhadap beberapa jenis daging.

## **Penawaran dan Permintaan**

Harga daging sapi, populasi sapi, dan penawaran tahun sebelumnya merupakan faktor utama yang mempengaruhi penawaran daging sapi. Makin banyak populasi sapi, penawaran daging sapi makin meningkat, sebaliknya penurunan populasi akan menurunkan penawaran. Jika tidak dilakukan impor, peningkatan permintaan akan menguras populasi yang ada. Impor daging sapi belum berpengaruh negatif terhadap penawaran daging sapi dalam negeri. Pendapatan masyarakat, harga telur, dan permintaan tahun sebelumnya merupakan faktor utama yang mempengaruhi permintaan daging sapi. Daging dan telur ayam ras merupakan produk komplemen daging sapi, sedangkan ikan sebagai produk substitusi. Permintaan daging sapi tidak respon terhadap perubahan harganya. Hal ini disebabkan sebagian besar masyarakat jarang mengkonsumsi daging sapi, karena harganya yang relatif tinggi, daya beli masyarakat masih rendah, sedangkan produk substitusinya cukup tersedia. Permintaan daging sapi dalam jangka pendek tidak elastis terhadap perubahan pendapatan, namun jangka panjang menjadi elastis. Dengan demikian pasar daging sapi ke depan semakin baik. Harga daging kambing/domba merupakan faktor utama yang menentukan jumlah

---

<sup>1</sup> Sinar Tani, 24 April 2002

penawaran daging kambing/domba. Sementara itu permintaan daging kambing/domba hanya dipengaruhi oleh permintaan daging kambing/domba tahun sebelumnya. Faktor-faktor lain tidak berpengaruh nyata terhadap penawaran dan permintaan daging kambing/domba. Hal ini disebabkan sebagian masyarakat jarang mengkonsumsi daging kambing/domba. Walaupun ada kebanyakan dalam bentuk makanan jadi (sate, sop, dll) dan ternak hidup untuk kebutuhan ritual, sehingga perilaku penawaran dan permintaan daging kambing/domba tidak menggambarkan dengan baik fenomena empiris yang ada.

Harga daging babi, harga babi potong, impor daging babi, dan populasi babi merupakan faktor utama yang mempengaruhi penawaran daging babi. Dengan kemampuan reproduksi cukup tinggi, populasinya berpengaruh nyata terhadap penawaran, sehingga potensial untuk dikembangkan, namun konsumennya di dalam negeri sangat terbatas. Dengan memperhatikan kualitas produk ini potensial untuk diekspor. Pendapatan masyarakat, harga ikan, dan permintaan tahun sebelumnya merupakan faktor utama yang mempengaruhi permintaan daging babi. Ikan merupakan substitusi daging babi, perubahan harganya mempengaruhi permintaan, daging babi. Dalam jangka pendek permintaan daging babi tidak elastis terhadap perubahan pendapatan, sedangkan dalam jangka panjang elastis. Dengan demikian potensi pasar dalam negeri masih potensial.

Harga pakan dan populasi ayam broiler merupakan faktor utama yang mempengaruhi penawaran daging ayam broiler yang sifatnya fluktuatif sesuai dengan fluktuasi harganya. Hal ini ditunjukkan oleh tidak nyatanya pengaruh penawaran daging ayam broiler tahun sebelumnya. Walaupun belum nyata, impor daging ayam broiler sudah berpengaruh negatif terhadap penawaran daging ayam broiler dalam negeri. Harga daging ayam broiler, harga daging kambing/domba, harga telur, dan permintaan tahun sebelumnya merupakan faktor utama yang mempengaruhi permintaan daging ayam broiler. Daging sapi dan kambing/domba merupakan produk substitusi daging ayam broiler. Harga yang terjangkau sebagian besar masyarakat memungkinkan telur dan ikan sebagai produk komplemen daging ayam broiler.

Kurun waktu 10 tahun ke depan, penawaran daging sapi dan ayam broiler diproyeksikan menurun rata-rata 0,13 dan 0,43 persen per tahun, sedangkan permintaannya meningkat masing-masing 5 persen dan 0,95 persen per tahun. Jika tidak ada upaya terobosan, kesenjangan penawaran dan permintaan akan makin meningkat. Pada tahun 2000 kesenjangan tersebut masing-masing 22 ton dan 4 ton untuk daging sapi dan daging ayam broiler, kemudian meningkat tajam menjadi 166 ton dan 32 ton pada tahun 2010.

Sebaliknya, pada periode yang sama, penawaran daging kambing/domba dan babi meningkat rata-rata 1,39 dan 14,90 persen per tahun, sedangkan proyeksi permintaan meningkat lebih lambat, yaitu 0,67 dan 4,39 persen per tahun. Dengan kondisi yang demikian, pada tahun 2000 daging kambing/domba yang defisit 46 kg menjadi surplus 4 ton pada tahun 2010, sedangkan daging babi

awalnya surplus 10 ton meningkat menjadi 286 ton. Masalahnya kedua jenis daging ini hanya dikonsumsi pada masyarakat yang terbatas dengan alasan kepercayaan agama dan kesehatan. Peluang pemanfaatannya dapat digunakan sebagai komoditas ekspor, hanya mutu yang ada belum sesuai dengan yang diinginkan pasar ekspor.

### **Implikasi Kebijakan**

Pasar sentra konsumen Jakarta sebagai tujuan akhir pasar domestik dan pintu gerbang pasar impor, keduanya sekaligus dapat dijadikan dasar bagi pemerintah dalam menetapkan kebijakan impor sebagai stabilisator harga daging sapi di dalam negeri.

Mengatasi kesenjangan penawaran dan permintaan daging sapi serta menghindari pengurangan populasi sapi, dalam jangka pendek menengah melakukan impor daging sapi, sapi bakalan, dan sapi bibit. Dalam jangka panjang upaya perbaikan teknologi untuk meningkatkan produksi dan pengendalian penyakit ternak perlu ditingkatkan lagi.

Membangun usaha pembibitan ternak dengan sistem insentif, antara lain dalam bentuk diskriminasi tingkat suku bunga bank dengan waktu pengembalian sesuai siklus usaha, program pemerintah sebaiknya menggabungkan usaha pembibitan dengan penggemukan, membangun investasi publik bidang peternakan, seperti: padang penggembalaan, sertifikasi bibit dengan tujuan antara lain membedakan harga dengan ternak untuk kebutuhan pemotongan, dan sistem transportasi ternak antar pulau.

Alternatif pemecahan masalah kelebihan penawaran daging kambing/ domba dan babi adalah: (1) Menciptakan bibit kambing/domba dan babi yang menghasilkan produk sesuai keinginan pasar ekspor, (2) Menjajagi peluang ekspor makanan kaleng olahan asal daging kambing/domba, (3) Megalihkan sebagian usaha ternak kambing/domba dan babi menjadi usaha ternak sapi.

Upaya peningkatan efisiensi industri daging ayam broiler harus terintegrasi dari usaha produksi jagung. Untuk melibatkan masyarakat dilakukan dengan pola kemitraan. Agar pola kemitraan tersebut tidak bersifat eksploitatif terhadap plasma, ciptakan suasana persaingan sehat antara satu perusahaan sebagai inti dan plasma yang dibinanya dengan perusahaan sejenis lainnya dan plasma yang dibinanya.

Diperlukan koordinasi untuk meninjau kembali agar pengutipan retribusi terhadap aktivitas ekonomi ternak dapat diminimalkan. Diperlukan evaluasi apakah upaya-upaya pengembangan sapi potong selama ini telah sampai pada sasaran, sehingga potensi pasar yang cukup baik tidak harus dipenuhi dari impor.



# **Pemberdayaan Petani dan Politik Pertanian**

<http://serverlib/psekpl>

---

# Petani Era Milenium <sup>1)</sup>

M. Husein Sawit

---

Sejak pertemuan Putaran Uruguay tahun 1995, banyak negara telah melaksanakan komitmen bersama. Komitmen itu adalah membuka akses pasar produk pertanian dengan cara penurunan tarif, pengikatan tarif, tarififikasi (hambatan non-tarif diubah menjadi tarif), dan pembukaan akses pasar minimum, serta mengurangi *domestic support* seperti subsidi harga *input* atau *output*, kecuali yang masuk dalam *Green Box*.

Selama 4 – 5 tahun berlangsungnya komitmen tersebut, telah terjadi lonjakan produksi pangan dan peningkatan produktivitas di sejumlah negara. Harga komoditi pertanian, khususnya pangan terus menitik turun, seperti harga jagung, gandum dan beras serta gula.

Penurunan harga tersebut tentu banyak dinikmati oleh konsumen. Namun di pihak lain, keuntungan petani terus merosot sebagai akibat dari meningkatnya ongkos produksi karena penghapusan berbagai subsidi.

Meski begitu, situasi tersebut tak dialami oleh para petani di negara-negara besar/maju seperti Amerika Serikat, Australia dan Kanada. Mereka justru menikmati keuntungan dari terbukanya pasar. Dengan skala usaha tani yang cukup besar, yaitu mencapai sekitar 200 hektar/petani dan tingkat teknologi yang canggih, mereka mampu bersaing walau harga pangan rendah. Di samping itu, petani negara maju dibantu dengan kebijakan *direct fixed payment*, baik dalam situasi harga yang merosot atau meningkat.

Simak saja, tahun lalu pemerintah AS telah membantu petaninya sebesar 8 milyar dollar AS (Rp 52 trilyun atau sekitar 5 persen dari PDB Indonesia tahun 1998 yang besarnya Rp 990 trilyun). Tahun ini bantuan tersebut direncanakan sebesar 8,7 milyar dolar AS.

Bantuan-bantuan tersebut tentu mendorong produksi *grain* di AS meningkat begitu pesat dalam 4 tahun terakhir. Hal ini berakibat pada penurunan harga *grain*, terutama gandum, jagung dan beras serta telah menciptakan ketidakstabilan harga *grain* di pasar dunia.

## Dampak Free Trade

Apakah petani-petani di Asia – seperti petani Korea Selatan dan Jepang yang luas usahatani rata-rata antara 1,3 hingga 1,5 hektar – juga menikmati

---

<sup>1</sup> Komoditas, 10 – 24 Mei 2000.

keuntungan? Sungguh pun petani Korsel dan Jepang telah didukung oleh teknologi usaha tani yang cukup canggih dan sistem pemasaran yang modern, ternyata mereka tidak mampu bersaing dengan petani negara-negara besar.

Yang di luar dugaan kita sebelumnya, para petani UE (Uni Eropa) yang luas lahannya sekitar 20 hektar petani serta didukung oleh teknologi yang canggih ternyata juga tidak mampu bersaing dengan petani AS, Kanada dan Australia, terutama karena kalah dalam skala ekonomi (*economic of scale*).

Lantaran keuntungan petani UE terus merosot, mereka berusaha mencari teknologi yang mampu meningkatkan produktivitas, namun tetap gagal. Fasilitas *direct fixed payment* dari pemerintah pun tak banyak artinya, karena kebijakan tersebut justru menimbulkan persoalan baru.

Petani Swiss misalnya, menerima *direct fixed payment* dari pemerintah sebesar antara 40 – 80 persen dari total pendapatannya, namun dikecam pedas oleh para pembayar pajak yang menuntut agar pemerintah menghapuskan program tersebut.

Di Indonesia situasinya malah lebih merana lagi, seperti benang kusut. Selain belum mampu melaksanakan program *direct fixed payment*, langkah impor bahan-bahan pangan secara besar-besaran saat ini juga semakin memperburuk nasib petani kita.

Memang, langkah itu sebagai antisipasi perdagangan bebas (*free trade*). Tapi kalau justru berakibat fatal, di mana pendapatan para petani kecil negara-negara berkembang seperti Indonesia makin merosot, haruskah *free trade* menjadi tujuan pembangunan kita? Masihkah kita berharap agar para petani terus berusaha tani, hidup di sektor pertanian atau menghasilkan pangan untuk penduduknya?

Padahal, sektor pertanian dan pangan tidak cukup hanya dipandang sebagai sektor penghasil berbagai jenis produk pangan, tetapi juga memberikan kontribusi lain buat publik. Seperti, melindungi erosi dan banjir, menyebabkan udara segar dan pemandangan indah, menyediakan dan memperbaiki kualitas air, *biodiversity* dan kekayaan budaya, lapangan kerja, serta mencegah urbanisasi.

Dalam kerangka multi fungsi itulah, maka kita harus memperjuangkan sektor pertanian dan pangan. Dengan demikian, kepentingan petani kecil dan miskin harus lebih ditonjolkan serta pembangunan sektor pertanian/pangan terkait erat dengan pembangunan pedesaan. Tanpa petani, jangan bermimpi akan ada sektor pertanian atau pangan. Juga, tanpa petani jangan berharap akan memperoleh sejumlah keuntungan lainnya.

---

# Tantangan Ke Depan, Menuju Masyarakat Berkelas Dunia <sup>1)</sup>

Oleh : Agus Pakpahan

---

Profesor Alan Schmid dari Michigan State University (MSU), mengatakan bahwa untuk bekerjanya sistem pasar diperlukan adanya *sufficient minimum amount of love*. Jadi, pasar itu dasarnya adalah cinta-kasih, love. Masyarakat akan rusak apabila dasarnya pasar adalah hanya untuk mencari untung sebesar-besarnya, tanpa adanya moralitas yang melandasi interaksi antar-individu atau golongan dalam masyarakat itu.

Apa yang dimaksud oleh Schmid dengan *minimum amount of love* itu? Kita ambil contoh hal yang sekilas tampaknya kecil tetapi implikasinya besar, misalnya rendemen tebu. Petani tebu tidak mengetahui dengan pasti berapa sebenarnya kandungan gula yang terdapat dalam tebu yang akan digiling di suatu pabrik. Apabila tidak ada *minimum amount of love* dari pabrik gula, maka dapat saja ia "ngakali" rendemen tebu yang disampaikan petani, misalnya, seharusnya rendemen tersebut 10 persen, maka yang disampaikan kepada petani hanya 6 persen. Manipulasi timbangan pada saat kita membeli sesuatu di pasar juga akan menjadi praktek bisnis sehari-hari apabila tidak ada *minimum amount of love* dari penjual. Demikian pun halnya dengan beredarnya bibit, pupuk atau pestisida palsu yang merugikan petani. Ini hanyalah contoh kecil bahwa pasar itu tidak dengan sendirinya baik. Bahkan, sebaliknya pasar dapat menjadi institusi yang merugikan masyarakat apabila tidak ada moralitas yang mendasarinya. Pasar hanyalah menjadi media bagi yang "kuat" mengalahkan yang "lemah".

Adam Smith dalam bukunya *The Theory of Moral Sentiments* (1759), yang diterbitkan sebelum *An Inquiry Into the Nature and Causes of The Wealth of The Nations* (1776), menyampaikan bahwa warga negara yang baik adalah warga negara yang berusaha sekuat tenaganya meningkatkan kesejahteraan seluruh bangsanya. *He is certainly not a good citizen who does not wish to promote, by every means in his power, the welfare of the whole society of his fellow-citizens*, kata Adam Smith. Artinya adalah bahwa setiap individu perlu menjadi *a good citizen* dalam ukuran meningkatkan kesejahteraan pihak lain, kesejahteraan masyarakat. Kembali, dasarnya bukanlah perhitungan untung-rugi belaka, tetapi lebih mendalam lagi yaitu nilai atau moral yang membangkitkan kesejahteraan bersama.

---

<sup>1</sup> Suara Pembaruan, 26 Oktober 2004

Dunia ternyata berkembang ke arah yang tidak membahagiakan. Kesenjangan sosial makin melebar, kerusakan lingkungan makin menyesak dada, kemiskinan makin meningkat dan kesulitan makin banyak menghadang. Hal ini terutama berlaku bagi kita dan bagi saudara-saudara kita di belahan bumi yang dinamakan negara berkembang. Segala hal tersebut menjadi *social trap*, yang makin hari makin dalam – *social capital deterioration*. *Love* atau *trust* ternyata menjadi barang yang sangat langka.

Belajar dari perkembangan dunia selama ini, persoalan utama yang kita hadapi bukanlah persoalan ilmu pengetahuan atau teknologi. Manusia sudah bisa sampai ke bulan puluhan tahun yang lalu; manusia juga sudah menemukan bioteknologi yang mampu meningkatkan produksi pertanian. Manusia juga sudah berhasil mengembangkan teknologi informasi, telekomunikasi dan transportasi yang membuat bumi ini dinamakan sebagai *global village*. Tetapi mengapa kemiskinan, kelaparan, keterbelakangan, perang, dan kesenjangan sosial-ekonomi masih menjadi persoalan pokok bagi kelangsungan peradaban kita?

Persoalan utama yang kita hadapi adalah kesenjangan antara lingkungan teknologi dan lingkungan institusional di sekitar kita. Lingkungan teknologi dapat kita amati dan kita rasakan melalui perubahan-perubahan sebagai akibat perkembangan ilmu pengetahuan dan penemuan-penemuan baru di bidang teknologi. Namun, tidak demikian halnya dengan jenis lingkungan yang kedua, yang merupakan *the invisible structures* – hukum atau berbagai peraturan perundangan lainnya, nilai dan institusi. Kita merasakan dampaknya tetapi kita tidak bisa melihat wujudnya. Yang terakhir ini merupakan bagian dari lingkungan budaya kita – *social architecture*.

*Social architecture* ini hanya akan berkembang dalam arti positif apabila terjadi perubahan yang fundamental dalam tatanan nilai, khususnya dalam perkembangan kehidupan alam bawah sadar kita mengenai kerukunan, keadilan dan kemerdekaan. Pembangunan pada hakekatnya adalah untuk memerdekakan manusia dari ketidakadilan yang menyebabkan berkembangnya ketidakrukunan. Desain dari *social architecture* pada dasarnya adalah menciptakan tatanan nilai dan institusi baik dalam pengertian peraturan perundangan maupun dimensi akal-budi lainnya yang menentukan bagaimana saling hubungan antar individu atau antar kelompok masyarakat terhadap lingkungan fisik atau sumber daya, termasuk kesempatan-kesempatan yang ada, dan terhadap proses perubahan dalam teknologi yang terus berlangsung.

Globalisasi, yang sering ditafsirkan sebagai proses persaingan antar bangsa atau antar negara, pada dasarnya merupakan proses bagaimana suatu bangsa mendapatkan manfaat dari lingkungan global. Untuk dapat memperoleh manfaat tersebut diperlukan adanya daya saing dari bangsa yang bersangkutan. Daya saing adalah kemampuan untuk mengalahkan pihak lain dalam memperoleh manfaat dari lingkungan global tersebut. Jelas, pihak yang kuat akan mengalahkan pihak yang lemah.

Apakah ini tidak sama dengan proses *survival of the fittest* sebagaimana kita dapat belajar dari teori evolusi Charles Darwin? Tentu tidaklah demikian yang kita inginkan. Kita, dalam kehidupan manusia, mengenal akal-budi atau moral yang menjadi prinsip dalam membangun kehidupan bersama. Globalisasi dalam pengertian di atas perlu kita bangun atas dasar globalisme, yaitu isme yang mementingkan kebaikan bersama, tingkat kesejahteraan dan kemerdekaan bersama bagi seluruh penghuni planet bumi ini. Globalisme adalah dasar dari terwujudnya *global commons*.

Dalam era globalisasi, persoalan lokal-global menjadi satu. Tidak mungkin kita mendapatkan manfaat dari globalisasi apabila barang atau jasa yang kita hasilkan tidak berkelas global. Tidak mungkin barang-jasa berkelas global akan dihasilkan oleh masyarakat yang tidak berkelas dunia. Tidak mungkin masyarakat berkelas dunia terwujud tanpa pemimpin masyarakat yang berkelas dunia pula. Terlihat bahwa ekonomi dan masyarakat menjadi satu – seperti ikan dengan air. Keduanya harus tumbuh dan berkembang bersama. Hal ini tidak mungkin terwujud apabila dasar dari *entrepreneurship* yang selama ini menjadi inti dari kemajuan global tidak dibingkai dalam format globalisme yang dicirikan oleh adanya rasa cinta, peduli dan saling menghargai antar pihak, baik yang berlaku antar bangsa atau antar negara maupun intra bangsa atau intra negara.

Dalam kaitan ini, Henton *et.al.* (1997) menjelaskan bagaimana Amerika Serikat (AS) mengambil kembali kejayaannya melalui pengembangan *civic entrepreneur(-ship)* (CE). Jadi, bukan lagi sekedar *entrepreneur*. Para CE bekerja keras membangun kembali Austin, Cleveland, Wichita, Arizona, Silicon Valley dan Florida. AS berhasil, dan ini dapat menjadi contoh bagi daerah-daerah lainnya. Karena itu, tidak cukup landasannya sekedar *entrepreneurship*, tetapi harus CE sebagai dasar membangun masyarakat dan ekonomi sekaligus, sebagaimana yang dimaksudkan Adam Smith atau Alan Schmid, seperti di atas. CE ini harus muncul dan hidup subur di kalangan pemerintah, dunia usaha, dan masyarakat, baru masyarakat dan ekonomi masyarakat akan berkembang positif.

Membangun CE inilah tantangan utama kita ke depan, menuju masyarakat berkelas dunia untuk menghasilkan barang dan jasa berkelas dunia pula. Pasar sebagai basis mekanisme ekonomi global memerlukan landasan cinta, yaitu adanya *sufficient minimum amount of love*. Ini adalah dimensi moral dari pasar, yang harus dimanifestasikan dalam desain *social architecture* yang melandasi interaksi sosial-ekonomi dari kita semua. Pelaku intinya adalah para *civic entrepreneur*, baik dari kalangan dunia usaha, pemerintah, legislatif, yudikatif maupun masyarakat pada umumnya.

---

# Dari Tanam Paksa ke Tanam Untung <sup>1)</sup>

Oleh : Agus Pakpahan

---

---

Istilah "Paksa" memang tidak enak dirasakan karena mengandung arti mendapatkan sesuatu sebagai hasil dari perbuatan orang lain yang melakukannya karena terpaksa. Tetapi begitulah jalannya sejarah perkebunan Indonesia pada suatu zaman yang dinamakan *cultuurestelsel*.

Johannes van den Bosch adalah orangnya yang menciptakan sistem Tanam Paksa, untuk mendapatkan manfaat dari penjajahan terhadap bangsa Indonesia, khususnya masyarakat Jawa. Mengapa? Karena keadaan keuangan Belanda sangat parah dengan beban utang yang besar. Belanda melirik tanah jajahan sebagai sumber keuangan yang menjanjikan.

Apa yang diharapkan dari tanah Jawa ini? Penghasilan melalui ekspor komoditas pertanian. Jawa dengan tanahnya yang subur dan penduduknya yang relatif banyak adalah cocok untuk maksud tersebut. Ditambah lagi sarana dan prasarana, khususnya jalan Anyer – Panarukan sudah dibangun oleh generasi sebelumnya, Daendels.

Gagasan Tanam Paksa adalah perluasan dari Sistem Priangan (Jawa Barat). Penduduk di daerah Priangan diwajibkan menanam kopi, dan kopi yang dihasilkan sebagian diserahkan kepada Belanda sebagai bentuk pembayaran pajak. Sistem ini oleh Van Den Bosch diterapkan di seluruh Jawa. Tentu dengan cara pemaksaan.

Dengan cara pemaksaan ini, tentu perusahaan Belanda tidak dapat berdiri sendiri. Perlu campur tangan Pemerintah yang intensif. Jaring-jaring Pemerintah kolonial memaksa petani untuk menanam tanaman ekspor yang diminta Pemerintah Kolonial di tanah mereka sendiri. Pemerintah Belanda membangun organisasi yang rapi untuk dapat menjalankan sistem ini, terutama dukungan dari kalangan pemimpin pribumi.

Dari Tanam Paksa ini Belanda mendapat uang sekitar 800 juta Gulden. Tanam Paksa berhasil menyelesaikan persoalan keuangan negeri Belanda waktu itu.

Mirip dengan Belanda waktu itu, Indonesia juga sekarang sedang menghadapi kesulitan ekonomi. Kita banyak hutang, ekonomi belum pulih, pengangguran banyak, kemiskinan merebak dan lingkungan hidup rusak. Pertumbuhan penduduk yang relatif tinggi merupakan faktor tersendiri yang menuntut perlunya pertumbuhan ekonomi yang tinggi, tetapi tidak merusak lingkungan dan mampu

---

<sup>1</sup> Sugar Observer, 13 September 2003

dibiayai. Dapat dibayangkan berapa kapasitas produksi harus dibangun apabila penduduk Indonesia pada tahun 2020 minimal meningkat 60 juta orang dari jumlah penduduk sekarang 210 juta jiwa.

Apabila Belanda telah berhasil dengan ide Tanam Paksa untuk menyelesaikan permasalahannya, apakah kita dapat juga menemukan ide dan melaksanakannya dengan baik sehingga dapat mengatasi persoalan kita sekarang?

Belanda melihat potensi petani, bukan pengusaha. Pengusaha bahkan menjadi besar karena peran petani. Namun, potensi tersebut diambil dengan jalan mengeksploitir petani. Imbangannya adalah petani sengsara, Belanda bertambah kaya.

Apakah petani dewasa ini juga masih memiliki potensi yang tinggi? Ya. Potensi petani sangat tinggi dalam bidang perkebunan ini. Perkebunan karet milik petani mencapai 3,5 juta ha; kelapa 3,7 juta ha; kopi 1 juta ha; dan komoditas lainnya petani berperan dominan, kecuali untuk kelapa sawit.

Artinya apa? Artinya adalah bahwa sudah tersedia kapasitas produksi yang dibangun oleh petani selama ini. Mengapa kapasitas ini tidak banyak berkembang? Karena insentif yang mengalir kepada petani tidak seimbang dengan korbanan yang dipikul petani. Para pihak yang berada di bagian hilirlah yang lebih banyak menikmati hasil-hasil petani ini.

Kualitas kebun petani memang kurang baik menurut standar teknis. Tetapi perlu diingat bahwa dukungan atau kapasitas petani membangun perkebunan tersebut sudah jauh dari kemampuan yang ada. Tanpa dukungan perbankan, tanpa dukungan iptek, tanpa dukungan sebagaimana yang diterima perusahaan besar perkebunan, petani tetap membangun, sesuai dengan kapasitasnya. Artinya apa? Petani tidak pernah berhenti bekerja, karena memang begitulah budaya petani, kultur petani – terus bekerja mengikuti irama tradisi.

Pertanian kita adalah under investasi (*underinvestment*). Tidak mungkin kita mengharapkan mendapatkan hasil yang baik apabila tidak ada investasi yang memadai.

Bagaimana dengan jalan pedesaan? Sarana dan prasarana transportasi kita kurang memadai. Bagaimana dengan listrik dan air? Energi dan air juga tidak memadai. Bagaimana dengan irigasi? Juga tidak memadai. Bagaimana dengan permodalan? Juga tidak memadai, bahkan bunganya saja sudah mencekik petani. Bagaimana dengan pendidikan anak-anak petani? Juga kurang memadai. Kita sebagai negara agraris memang mengalami paradoks – investasi di bidang pertanian dalam arti luas jauh tertinggal.

Apakah tersedia banyak pilihan untuk kita dalam membangun kepastian kehidupan yang terbaik pada masa mendatang? Pilihan yang tersedia bagi sebagian besar penduduk kita adalah pertanian – karena memang kita masih berada



dalam tahap ini, tidak mungkin kita dapat melompat ke teknologi dirgantara, misalnya.

Investasi perlu difokuskan ke pertanian, khususnya perkebunan apabila orientasi kita untuk ekspor atau pengembangan industri. Kita perlu meniru Belanda. Kita tiru yang baiknya dan kita tinggalkan pelajaran yang buruknya, Bagaimana Belanda telah membangun perkebunan dengan segala sistemnya.

Bahkan sistem yang dibangun Belanda banyak kita rusak, karena mendahulukan kepentingan sendiri. Misalnya, jaring-jaring transportasi yang menggunakan rel sebagai sarananya. Kita ganti dengan truk. Akhirnya macet di mana-mana.

Tradisi riset sebagai dasar manajemen juga mulai tertinggal. Padahal kalau kita ingat bahwa kelapa sawit yang jutaan hektar sekarang ini adalah berasal dari empat pohon kelapa sawit yang ada di Kebun Raya Bogor. Tanpa dukungan riset yang sistematis, tentu tidak mungkin kita mendapatkan bibit kelapa sawit seperti dewasa ini dapat kita nikmati. Demikian pun halnya dengan tembakau, tebu, gula dan seterusnya.

Petani perkebunan sangat responsif terhadap pasar. Untuk apa menanam tebu apabila untuk kebutuhan sendiri? Untuk apa menanam karet kalau tidak untuk dijual? Demikian pun untuk kopi, kakao, kapas dan seterusnya.

Jadi, jutaan hektar tanaman perkebunan yang ada sekarang ini adalah hasil dari respon petani terhadap pasar. Budaya ini suatu modal. Keahlian dan keterampilan petani juga suatu aset. Pasar dunia dan pasar domestik suatu peluang. Apalagi kalau produk turunan yang dapat dihasilkan sangat menjanjikan kehidupan masa depan yang lebih baik.

Tebu bisa menghasilkan energi, kertas, papan atau produk lainnya. Kelapa juga demikian. Kelapa sawit juga demikian. Perkebunan bisa menjadi bagian penting dalam keberlanjutan peradaban kita.

Kita perlu mengembangkan Sistem Tanam Untung, bukan Sistem Tanam Paksa. Dengan membangun sistem yang menguntungkan petani, maka perubahan dahsyat akan terjadi. Apabila sistem tanam paksa dapat memberikan Belanda sekitar 800 juta Gulden selama kurang lebih 40 tahun, atau 20 juta Gulden per tahun; maka kita perlu membangun sistem tanam untung yang mampu memberikan lebih dari Rp 1500 trilyun dalam 40 tahun. Dasarnya sederhana. Sekarang saja nilai PDB perkebunan per tahun lebih dari Rp 37 trilyun apabila kita memasukkan nilai tambahnya. Dengan penyempurnaan teknologi, manajemen dan pengolahannya, tentunya akan memberikan kualitas hasil yang lebih baik. Apabila dapat kita tingkatkan produktivitas sekarang dua kalinya, maka dalam waktu 40 tahun akan dicapai hasil Rp 3000 trilyun. 40 tahun bukanlah waktu yang lama untuk perjalanan suatu bangsa.

Setiap penduduk Indonesia harus menjadi investor. Ini adalah falsafahnya. Investasi yang dasarnya adalah karunia dari Tuhan Yang Maha Pengasih dan Penyayang adalah tanaman. Kita tanam, kita investasi. Setiap jengkal tanah harus ditanami. Ini adalah budaya di desa yang perlu dihidupkan kembali. Apalagi dengan meniru Belanda yang berhasil karena mampu membangun organisasi yang rapi. Kita sebagai bangsa Indonesia tentu melihat ini sebagai tantangan yang besar. Termasuk untuk warga Indonesia yang sekarang ini sudah menjadi orang kaya atau pengusaha konglomerat.

Mengapa tidak dibebaskan saja pajaknya sebagai imbalan memodali petani menanam tanaman perkebunan, membantu memasarkannya dan membangun perusahaan bersama? Kalau petani sudah kaya, potensi membayar pajak akan jauh lebih besar. Selain itu, toh hasil pajak juga tidak banyak yang kembali ke desa-desa.

Banyak bukit-bukit yang gundul, hutan yang rusak, dan pekarangan serta ladang yang kosong. Kerusakan lingkungan ini juga tidak dapat kita biarkan. Ini memerlukan sistem tanam untung. Memerlukan penataan insentif yang mampu menggerakkan agar semua orang Indonesia menjadi investor. Orang yang mau berkorban untuk kepentingan atau kepuasan hari ini untuk kepentingan kehidupan pada masa mendatang.

<http://serverlib/psekp/>

---

# Hak Hidup Petani dan Impor<sup>1)</sup>

Oleh : Agus Pakpahan

---

Sekilas mungkin kita dapat bertanya, apa hubungannya antara hak hidup petani dan impor? Mungkin pula diantara pembaca bahkan bertanya: apakah pertanyaan semacam itu relevan.

Ekspor-impor adalah kegiatan ekonomi murni. Pandangan ini sah dan memang kegiatan ekspor-impor sudah menjadi fenomena ekonomi yang sifatnya umum. Bahkan, dalam pandangan ekonomi global, kita perlu melihat persoalan ekonomi dimulai dengan penelaahan ekspor-impor ini.

Daya saing perekonomian terletak pada sampai sejauhmana kita mampu memenangkan dalam dunia ekspor-impor ini. Perbedaannya adalah bahwa ekspor berbicara aliran komoditas yang kita hasilkan ke luar batas suatu negara, sedangkan impor sebaliknya. Karena itu, pada saat mengekspor kita mendapatkan devisa dan pada saat mengimpor kita mengeluarkan devisa. Sebatas ini, permasalahannya masih sederhana.

Persoalan menjadi bertambah rumit manakala kita melihat dampak lain dari impor ini. Selain devisa mengalir ke luar, impor menyebabkan banyak hal terjadi di dalam negeri.

Di antaranya adalah bahwa impor komoditas yang diproduksi oleh banyak tenaga kerja dalam suatu negara dapat mematikan lapangan pekerjaan terhadap sebagian besar penduduk. Artinya, meningkatnya impor juga akan meningkatkan pengangguran yang relatif besar.

Tentu ada pandangan yang mengatakan bahwa tenaga kerja yang menganggur itu akan mendapatkan pekerjaan baru. Pandangan ini tidak salah apabila memang lapangan kerja baru terbuka dan para pekerja dapat menyesuaikan diri dengan cepat dengan jenis lapangan kerja baru ini.

Yang biasa menjadi persoalan, dan ini pada umumnya berlaku di bidang pertanian dan pedesaan, fleksibilitas dan kapabilitas tenaga kerja pedesaan untuk dapat menyesuaikan diri adalah rendah. Demikian pula dengan lapangan pekerjaan yang tersedia di pedesaan. Oleh karena itu, lapangan kerja bagi orang banyak seperti pertanian, terpaksa menerima setiap tambahan pengangguran dan tenaga kerja baru di sektor ini.

Untuk kasus Indonesia, persoalan ini tergambar dalam proporsi tenaga kerja pertanian yang tidak banyak mengalami transformasi selama 30 tahun terakhir,

---

<sup>1</sup> Sugar Observer, 13 Oktober 2003

yaitu menumpuknya tenaga kerja di sektor pertanian dengan struktur yang tidak banyak berubah.

Indikator lainnya yang sangat mencolok adalah luas lahan pertanian per kapita bukannya meningkat sejalan dengan industrialisasi sebagaimana yang terjadi di negara-negara lain seperti Malaysia dan Thailand. Yang terjadi adalah sebaliknya, yaitu luas lahan per kapita adalah menyempit. Gambaran ini menunjukkan bahwa di Indonesia belum terjadi transformasi ekonomi selama ini.

Kalau begitu apa yang terjadi? Yang terjadi adalah pembebanan yang makin besar terhadap pertanian. Hal ini menyebabkan meningkatnya derajat kesulitan. Di satu pihak penduduk bertambah, tetapi di pihak lain, kesempatan ekonomi tidak berkembang. Kesempatan ekonomi yang tidak berkembang ini merupakan beban bagi pertanian, karena sebagian besar penduduknya memerlukan dukungan pekerjaan dan sumber-sumber penghidupan. Tekanan yang makin besar dari hari ke hari menjadi beban yang menimbulkan melemahnya kapasitas pertanian, khususnya dalam bentuk menyempitnya lahan-lahan pertanian relatif terhadap perkembangan penduduk yang makin pesat.

Perkembangan penduduk yang makin pesat ini memerlukan pangan dan produk pertanian lainnya yang makin banyak pula. Kita mulai melihat "lingkaran setan" di sini. Di satu pihak kita memerlukan pangan dan hasil pertanian lainnya, tetapi di pihak lain kita mampu menghasilkannya. Alternatif menutup kebutuhan pangan ini adalah dengan mengimpornya. Dorongan ini menjadi makin besar karena memang negara-negara lain mengincar pasar yang relatif besar seperti Indonesia untuk memasukkan produk-produknya. Mereka memasukkan dengan berbagai cara.

Pilihan antara mengisi kebutuhan pangan dengan menghasilkan sendiri dengan memenuhi kebutuhan dengan mengimpor tentu bertentangan dengan kebutuhan kita untuk mengatasi pengangguran. Khusus untuk gula kita mengetahui dengan pasti bahwa negara-negara lain memberikan subsidi, proteksi dan promosi agar petani di negaranya dapat hidup layak, sementara itu mengalirkan surplus gulanya ke pasar dunia.

Jadi, lawan petani kita bukanlah petani di Amerika atau Uni Eropa, melainkan melawan kebijaksanaan yang diberlakukan oleh negara-negara tersebut. Artinya apa? Artinya adalah bahwa petani-petani di negara-negara tersebut dilindungi oleh negara. Artinya, apabila kita membiarkan petani kita kehilangan pekerjaan karena masuknya produk impor adalah sama dengan membiarkan negara lain mematikan petani kita.

Pandangan ini mungkin dinilai terlalu protektif. Memang benar pandangan ini sangat protektif mengingat yang kita bicarakan adalah hal yang menyangkut hidup-matinya bangsa kita. Sudah sewajarnya suatu hal yang menyangkut hidup-matinya kita, kita harus bersifat protektif. Bagaimana mungkin bangsa ini akan tegak apabila kebutuhan pangan saja tidak dapat dipenuhi? Dalam hal ini sebaik-

nya kita berguru kepada negara-negara maju. Semua negara maju ketahanan pangannya sangat tinggi; dan semua negara maju sangat protektif terhadap pangan dan pertaniannya.

Sanggahan akan pandangan di atas biasanya menggunakan efisiensi sebagai titik masuk, yang dasarnya adalah teori ekonomi. Saya tidak mengatakan bahwa efisiensi tidak penting. Tetapi yang ingin disampaikan di sini adalah bahwa nilai kemanusiaan lebih tinggi posisinya daripada nilai efisiensi. Salah satu nilai kemanusiaan adalah hak hidup petani untuk mendapatkan penghasilan yang layak. Penghasilan tersebut tentu harus diperoleh dari pekerjaan, yaitu bertani. Impor gula, misalnya, walaupun dibutuhkan, janganlah mengabaikan hak hidup petani. Lemahnya pertanian kita memang suatu kenyataan. Tetapi itu bukan alasan untuk mematakannya. Yang benar adalah bagaimana kita memperkuat pertanian kita itu.

Sebagaimana pernah disampaikan, pergulaan di Indonesia dapat dijadikan wahana pembelajaran untuk membangun pertanian dalam arti yang luas. Industri pergulaan merupakan peninggalan sejarah yang sangat penting dalam membangun pemikiran pembangunan pertanian, bahkan dapat dikatakan tidak ada media pembelajaran selengkap dan sekomprensif gula ini.

Belanda tidak banyak membangun industri di kota besar. Tetapi Belanda banyak membangun industri di perdesaan yang berbasis sumber daya lokal dan petani. Yang paling menonjol adalah industri gula. Karena itu, saya punya hipotesis apabila kita tidak dapat mengembalikan kejayaan gula, kita tidak dapat mengatasi persoalan yang lebih besar. Gula ini dapat dijadikan batu ujian – apabila kita berhasil, maka kita akan lulus ujian dengan soal yang lebih ruwet.

Sekarang, pergulaan Indonesia dihadapkan pada pilihan-pilihan yang sulit. Salah satunya adalah bagaimana mengendalikan gula masuk dari negara lain baik secara legal maupun ilegal. Inilah persoalan terbesar yang selama ini dihadapi.

Apabila persoalan ini tidak dapat diatasi segera, maka janganlah kita bertanya pergulaan Indonesia tahun 2020 – dst; karena sudah sangat terang bayangannya, akan mati. Membiarkan industri pergulaan mati, sama dengan kita tidak memberikan hak hidup terhadap petani tebu. Sebaliknya, kita membantu negara lain mematikan petani kita. Apakah itu yang dikehendaki?

---

# Membangun Korporasi Masyarakat <sup>1)</sup>

Oleh : Agus Pakpahan

---

**I**su kepemilikan petani dalam perusahaan gula, khususnya milik BUMN, bukanlah hal yang baru. Pada masa Kabulog Bustanil Arifin, petani sempat menyetorkan dana untuk memiliki saham di pabrik gula yang langsung dipotong dari gula yang dihasilkan. Dewasa ini kembali berkembang wacana mengenai kepemilikan saham petani tersebut.

Kepemilikan saham petani dipandang merupakan kunci untuk membangun *trust* atau kepercayaan antara petani sebagai penghasil bahan baku dengan pabrik gula yang mengolahnya. Struktur kepemilikan yang baru ini nantinya akan membuka banyak peluang untuk melakukan pembaruan-pembaruan dalam pergulaan nasional.

Pertanyaan, apakah apabila petani memiliki saham akan menghasilkan kinerja perusahaan yang lebih baik, sudah sering mengemuka. Namun ada pula pandangan bahwa apakah nanti kalau perusahaan merugi petani akan menjadi korban? Selanjutnya, dari kalangan pihak lainnya juga sering terdengar pertanyaan yang bernada pesimis: apakah petani mau, mengerti dan mampu menjadi pemegang saham.

Pada kesempatan ini saya ingin mengemukakan satu contoh yang pernah terjadi di Amerika Serikat di mana para petani melalui asosiasi/koperasi mengambil alih perusahaan gula yang relatif besar. Hasil akhir dari perubahan kepemilikan petani atas perusahaan tersebut ternyata di luar batas-batas yang sebelumnya dapat dibayangkan.

Tanggal 21 Februari 2003 merupakan ulang tahun ke-30 bagi American Crystal Sugar Company (ACSC), sebagai salah satu perusahaan gula bit terbesar di Amerika Serikat (AS) yang merupakan perusahaan dengan bentuk koperasi. Al Blooquist, bersama 1.300 petani gula bit di Red River Valley, pada tahun 1972, melakukan apa yang saat itu di luar jangkauan pemikiran normal, yaitu membeli perusahaan American Crystal seharga 86 juta dollar AS, yang merupakan uang pinjaman.

Dengan dana tersebut kemudian mentransformasikan perusahaan yang sahamnya diperjual belikan di New York Stock Exchange, menjadi milik koperasi petani gula bit. Transaksi tersebut selesai pada tanggal 21 Februari 1973, setelah proposal petani untuk membeli perusahaan tersebut disampaikan pada tahun

---

<sup>1</sup> Suara Pembaruan, 25 Maret 2004

1972. Perubahan yang mendasar dan dramatis ini tidak hanya telah menyelamatkan komoditas vital bagi wilayah tersebut, tetapi juga menciptakan jalan bagi industri gula bit untuk lebih berkembang dan maju pesat.

"Dari semua hal yang telah terjadi, yang paling mendasar adalah visi dari anggota Asosiasi Petani Gula Bit Red River Valley yang mengusulkan membeli American Crystal dan mengubahnya menjadi perusahaan yang dimiliki oleh para petani gula bit", kata President dan CEO American Crystal James Horvath pada acara peringatan ulang tahun ke 30 tahun lalu.

Perusahaan ini merupakan perusahaan gula bit di AS yang terkemuka, memainkan peranan penting dalam industri pergulaan di AS. Pada tahun 1972, para petani gula bit di Red River Valley menghadapi dilema, American Crystal, perusahaan yang mengolah tanaman bit menjadi gula bit, telah menutup pabrik-pabriknya hampir secara menyeluruh. Apabila penutupan pabrik dilakukan di Red River Valley; para petani gula bit akan kehilangan pekerjaan dan penghasilannya.

Sejak tahun 1973, American Crystal telah memperluas areal tanamannya dari sekitar 80 ribu hektare (ha) menjadi 202 ribu ha, rata-rata pertambahan areal per tahun 4.000 ha. Para petani telah berhasil meningkatkan rendemen gula dari 14 persen menjadi 18 persen. Sedangkan bobot hasil bit meningkat dari 4,8 ton per ha menjadi 7,6 ton per ha, dan kapasitas olah meningkat dari 16.400 ton per hari menjadi 36.000 ton per hari.

Koperasi juga telah berhasil meningkatkan kinerja budidaya dan inovasi dalam teknik penyimpanan bit. American Crystal juga pioner dalam pengembangan sistem pembayaran berdasarkan kualitas, yang mana para petani, yang juga pemilik perusahaan memperoleh insentif bagi rendemen yang tinggi dan demikian juga dengan bobotnya. Koperasi American Crystal juga mengembangkan kerja sama pemasaran dengan koperasi-koperasi lainnya dalam membentuk Midwest Agri-Commodities, lembaga pemasaran global untuk produk ikutan dari gula bit, dan dengan United Sugars Corporation, lembaga pemasaran gula rafinasi terbesar kedua di AS.

Setelah 30 tahun berjalan, dewasa ini American Crystal memiliki 15 persen pangsa dari seluruh gula yang diproduksi di AS dan sebagai produsen gula bit terbesar di AS. Dewasa ini, American Crystal Sugar Company adalah koperasi yang dimiliki oleh sekitar 3000 anggota sebagai pemiliknya, di Red River Valley. Perusahaan memiliki pabrik yang beroperasi di East Grand Forks, Crookston dan Moorhead, Minnesota, dan Drayton serta Hillsboro, North Dakota. Kantor pusatnya berada di Moorhead.

American Crystal juga memiliki pabrik gula di Sidney, Montana, yang beroperasi dengan nama Sidney Sugars Incorporated. Keseluruhan pengelola perusahaan ini adalah profesional yang memiliki kemampuan dan pengalaman yang memadai. Total pengurus Koperasi yang beranggotakan 3.000 anggota pemilik ini adalah 15 orang. Dalam perkembangannya, dapat dijadikan bahan pelajaran

bagaimana perusahaan milik petani ini tumbuh dan berkembang melalui joint ventures. Berikut ini adalah *joint ventures* yang bermula dari terwujudnya American Crystal Sugar Company sebagai milik koperasi.

### **1. United Sugars Corporation:**

Pada tahun 1993, American Crystal Sugar Company, Minn-Dak Farmers Cooperative, Wahpeton, North Dakota, dan Southern Minnesota Beet Sugar Cooperative, Renville, Minnesota, menyatukan sumber daya membentuk United Sugars Corporation, perusahaan pemasaran gula bit terbesar di AS dengan kantor pusatnya di Bloomington, Minnesota. Pada tahun 1997, U.S. Sugar Corporation, pabrik gula rafinasi dari tebu di Clewiston, Florida, dalam pemasarannya bergabung dengan United Sugars Corporation.

### **2. Midwest Agri Commoditas:**

Midwest Agri-Commodities adalah koperasi yang dimiliki oleh American Crystal Sugar Company, Minn-Dak Farmers Cooperative dan Southern Minnesota Beet Sugar Cooperative dengan proporsi kepemilikan yang sama, untuk memasarkan gula bit, tetes, dan komoditas lainnya.

### **3. Progold LLC:**

American Crystal Sugar Company memiliki 46 persen saham dalam ProGold Limited Liability Company. Sebagian terbesar assetnya dileasingkan kepada Cargill, Incorporated, yang mengelola seluruh aspek dari kegiatan ProGold Corn Wet-Milling Plant di Wahpeton, North Dakota.

### **4. Crystech LLC:**

American Crystal Sugar Company memiliki 50 persen saham dalam Crystech, LLC., yang dibentuk untuk mencari, membangun, membiayai, mengoperasikan dan memelihara fasilitas molasses desugarization di Hillsboro, North Dakota.

Uraian di atas memberikan pelajaran bahwa perubahan kepemilikan yang lebih menggambarkan pemerataan dan partisipasi yang lebih luas melalui struktur koperasi, dan kemudian perusahaan tersebut dikelola secara profesional, telah melahirkan perubahan yang bukan hanya fundamental tetapi dramatis dalam arti mewujudkan yang sebelumnya tak terpikirkan.

Mudah-mudahan pengalaman bagi para petani gula bit di AS dapat menjadi inspirasi sebagai jalan untuk membangun kembali atau mencipta-ulang industri pergulaan Indonesia mendatang. Pemerintah jelas akan memegang peran penting mengingat perusahaan gula yang ada di Indonesia, sebagian besar perusahaan milik negara (BUMN). Dengan dukungan skim manajemen dan pembiayaan yang sesuai, apa yang terjadi di AS tentunya dapat kita ciptakan di Indonesia. Tentu saja dengan penyesuaian-penyesuaian yang memadai.



---

# *Corporate Social Responsibility: Membangun Kebersamaan untuk Kemajuan Bersama <sup>1)</sup>*

*Oleh : Agus Pakpahan*

---

**B**erbagai pemikiran mengenai posisi perusahaan besar dalam interaksi dengan lingkungannya, baik lingkungan internal maupun eksternal, terus berkembang. Pertanyaan inti dari proses ini adalah dapatkah kita membangun dunia usaha yang mampu menciptakan kehidupan ibarat ikan dengan air? Ikan akan hidup sehat dan berkelanjutan apabila airnya juga sehat, tidak terpolusi atau tercemar oleh berbagai zat yang masuk ke badan air tersebut.

Sebaliknya, sangatlah jelas bahwa air yang berkualitas baik akan memberikan kapasitas hidup yang baik bagi ikan dan makhluk hidup lainnya. Lebih jauh dari itu, lingkungan yang baik dan indah serta damai akan mengembangkan berbagai potensi kehidupan yang bermanfaat bagi keberlanjutan ekosistem secara keseluruhan.

Darimana kita memulainya untuk membangun suasana seperti itu? Salah satu hal yang dewasa ini menjadi pemikiran dunia adalah membangun *Corporate Social Responsibility* (CSR). Konsep dasar dari CSR ini bukanlah konsep *charity* atau belas kasihan semata-mata, tetapi merupakan konsep investasi untuk mengembangkan kapasitas masyarakat secara keseluruhan.

Dengan berkembangnya kapasitas masyarakat, maka potensi sosial-ekonomi menjadi berkembang. Investasi ini berkaitan dengan akumulasi dari modal sosial atau sering dinamakan *social capital*. Karena itu, dunia usaha menjadi sangat berkepentingan untuk membangun *social capital* ini, salah satu diantaranya adalah mengembangkan CSR.

Asosiasi Gula Indonesia (AGI), Ikatan Ahli Gula Indonesia (IKAGI), Dewan Gula Indonesia (DGI), Asosiasi Petani Tebu Rakyat Indonesia (APTRI), Gabungan Asosiasi Petani Perkebunan Indonesia (GAPPINDO), dan organisasi-organisasi yang berkaitan dengan pergulaan ini tentunya perlu segera mengambil inisiatif dan melakukan langkah-langkah konkrit untuk mengembangkan landasan kerja, instrumen dan mekanisme agar industri pergulaan Indonesia dapat melakukan perbaikan-perbaikan secara mendasar.

Dalam bidang pergulaan yang sudah secara eksplisit menempatkan CSR pada posisi komitmen bersama diantaranya adalah industri pergulaan Eropa. Untuk

---

<sup>1</sup> Sugar Observer, 8 September 2003

bahan referensi industri pergulaan Indonesia, Sugar Observer No.19 menyajikan CSR industri pergulaan Eropa sebagai berikut.

Pada tanggal 7 Februari 2003 di Brussel, Jean-Louis BARJOL Harald WIEDENHOFER, General Director Secretary General CEFS EFFAT, mengumumkan bahwa industri gula di Uni Eropa telah mengembangkan *Corporate Social Responsibility* sebagai kerangka kerja yang melandasi promosi pembangunan sosial dan juga sebagai penghormatan terhadap hak-hak utama manusia (*fundamental rights*).

Industri pergulaan menjadi sumber inspirasi untuk perbaikan secara terus menerus dalam visi untuk menciptakan nilai tambah baik secara sosial maupun kemanusiaan dengan menerapkan CSR.

Anggota-anggota CEFS (*Comite European des European Federation of Food, Fabricants de Sucre Agriculture and Tourisme Cefs Effat*) telah menetapkan "standar minimum" yang terdiri atas delapan aspek, yaitu:

### **1. Hak Asasi Manusia**

Dalam hal ini, Industri gula Eropa menghormati: (a) kebebasan asosiasi-asosiasi dan karenanya menghormati hak dari seluruh pekerja untuk mendirikan *trade union* dan untuk berafiliasi, termasuk untuk perwakilan pekerja memiliki akses terhadap perusahaan (ILO convention 87); (b) mengakui hak (*effective right*) untuk melakukan *collective bargaining* dan juga hak untuk perwakilan pekerja memperoleh fasilitas yang layak agar dapat melakukan fungsi-fungsinya secara prima dan efisien (ILO convention 98 dan 135); (c) menjamin bahwa pelaksanaan hak-hak di atas tidak akan menyebabkan kerugian profesional bagi individu pekerja dan perwakilannya; (d) tidak akan menerapkan cara-cara kekerasan (ILO Convention 29); (e) menolak tenaga kerja anak-anak (convention 182) dan memenuhi Konvensi ILO 138 dalam hubungannya dengan usia minimum dalam pengangkatan pekerja; (f) menolak segala bentuk diskriminasi berdasarkan asal etnik atau kebangsaan, agama, jenis kelamin, orientasi seksual, keanggotaan dalam trade union, usia atau afiliasi politik dan memberikan jaminan dan mempromosikan kesempatan yang sama dan perlakuan yang sama terhadap pria dan wanita (ILO conventions 100 and 111 – EU directives no 76/207/EEC of 9.2.1976, no 2000/43/EC of 29.06.2000 and no 2000/78/EC of 2.11.2000).

### **2. Pendidikan dan Pelatihan**

Industri pergulaan Eropa mendorong investasi dalam kualitas sumber daya manusia (pekerja) dengan memberikan keterampilan dan kemampuan yang terbaik dalam rangka mengembangkan potensi individu secara maksimum dan karenanya dapat memberikan kontribusi terbaik bagi kesuksesan dan daya saing perusahaan.

Perusahaan memberikan pendidikan dan pelatihan khusus bagi karyawan dalam bidang-bidang teknis yang berhubungan dengan proses produksi dan dalam

bidang kesehatan dan keselamatan kerja dan aspek-aspek lainnya yang relevan terhadap perusahaan.

### **3. Kesehatan dan Keselamatan**

Industri pergulaan Eropa memberikan perhatian khusus pada kesehatan dan keselamatan. Karena itu diciptakan kondisi kerja yang memberikan kesempatan bagi para pekerja dapat bekerja sesuai dengan pertimbangan aspek kemanusiaan, khususnya menghilangkan segala risiko bagi kesehatan pekerja. Kesehatan dan keselamatan kerja ini menjadi prioritas bagi industri pergulaan Eropa.

### **4. Hubungan dengan Mitra Kerja**

Mitra sosial industri pergulaan Eropa diwakili oleh the Comite Europeen des Fabricants de Sucre (CEFS) dan the European Federation of Food, Agriculture and Tourism (EFFAT) melihat bahwa dialog sosial yang konstruktif dengan perwakilan pekerja dan *trade union* pada semua level merupakan elemen yang penting untuk keberhasilan perusahaan. Memberikan informasi dan konsultasi dengan perwakilan pekerja menumbuhkan kepercayaan dan kerjasama antara pekerja dan pemberi kerja.

Kerangka kerja ini telah dilaksanakan pada level Eropa mulai tahun 1969 dan secara resmi diterima oleh European Commission pada 1999 dengan diciptakannya *sectorial dialogue committee for the Sugar Industry*.

### **5. Imbalan Kerja atau Gaji/Upah (*Fair Pay*)**

Upah yang diterima karyawan harus menjamin bahwa karyawan dan keluarganya mampu mencapai standar kehidupan yang wajar. Apabila tidak terdapat standar gaji yang sesuai dengan suatu perjanjian kerja maka tingkat gaji yang wajar mengikuti standar hidup yang didefinisikan oleh *the Universal Declaration of Human Rights and the ILO*.

*Tripartite Declaration*. Dalam rangka menghindari diskriminasi, industri pergulaan juga menerima hak untuk pekerja untuk mendapatkan haknya sesuai *equal pay for equal work* (ILO Convention 100, EU Treaty 141, Directive 2000/78/EC).

### **6. Kondisi Kerja**

Industri pergulaan Eropa memenuhi peraturan perundangan Eropa untuk memenuhi kondisi kerja dan mematuhi standar jam kerja sesuai dengan standar yang berlaku dalam setiap industri. Perjanjian khusus dibuat antara Social Partners dan Pemerintah.

### **7. Restrukturisasi**

Pada level Eropa, dalam kerangka dialog sosial Eropa, informasi, pertukaran pandangan, dan apabila diperlukan, langkah-langkah bersama dapat diorganisir

dalam kaitannya dengan semua isu, termasuk hal-hal yang berkaitan dengan kebijaksanaan Masyarakat Eropa dan peraturan perundangan Masyarakat Eropa, apabila kesemuanya itu mengandung dampak ekonomi dan sosial bagi sektor pergulaan. Mengingat dialog terbuka antara manajemen dan karyawan adalah persyaratan untuk membentuk iklim kebersamaan yang membangun rasa saling hormat menghormati dan percaya diri, maka dalam rencana restrukturisasi karyawan dan perwakilannya secara teratur diberikan informasi dan dilakukan konsultasi.

## **8. Hubungan Bisnis dan Pilihan Rekanan**

Industri pergulaan Eropa mengharapkan berkembangnya perilaku *socially responsible* dari rekanan. Rekanan pada umumnya dipilih berdasarkan landasan profesionalisme bisnis. Hal ini menyangkut juga persoalan *corporate social responsibility* dari para rekanan sesuai dengan *Code of Conduct*. Industri Pergulaan Eropa mendukung proses pemilihan rekanan yang ditujukan untuk memerangi kecurangan-kecurangan dan korupsi dalam perdagangan dengan berbagai negara dan dalam konteks etika bisnis sesuai dengan pedoman OECD untuk *multinational companies*.

Bahkan petani sebagai *business partner* perlu menjadi fokus utama CSR industri pergulaan Indonesia. Mengingat CSR ini muncul dan berkembang sebagai jawaban atas ketidakpuasan masyarakat dunia pada umumnya terhadap perkembangan dunia usaha berskala besar selama ini, maka pemerintah perlu proaktif dalam menangani aspek ini.

---

# Good Communities Always Takes Care of the Environment <sup>1)</sup>

Oleh : Agus Pakpahan

---

**M**an cannot farm without land; without farming man cannot eat; and without food man cannot survive. A logical sequence as such is life. One may ask. However, why this common knowledge isn't implemented through conservation. What is logical about the failure to protect suitable land for farming?

This only reflects upon our ignorance or lack of reasoning.

Data show that we have been converting our fertile rice fields (*sawah*) – mostly in Java, and by an annual rate of around 40,000 hectares – into housing and industrial estates, and for other uses.

With the loss of rice fields, irrigation networks and other farming infrastructure also disappear. We lose the capital that was invested by our predecessors. We then try to farm rice in other places. One example is the one-million-hectare rice project on peat land in Central Kalimantan, which failed.

One of the most important reasons why such a grave mistake was made is that we do not appreciate what nature has given to us a conducive climate and good soil. Nor do we take care of what was provided by our ancestors – culture traditions and values.

The annual loss of 40,000 hectares of rice fields means that we have forfeited approximately 340,000 tons of rice since at least over the past two decades (25 percent of rice imports in 2000), which could have been made available to consumers.

We also stand by while upland areas are subject to soil erosion. Soil erosion has reached a critical rate and safety standards are of the bare minimum. Such erosion is not merely the geological process of soil renewal. We don't need a sophisticated survey to determine how much erosion has occurred. We need only observe the rivers to imagine the rate at which our natural environment is being destroyed.

There is almost no clean water in most of the country's rivers. The waters is brown, in some rivers a very dark shade of brown indeed. Millions of metric tons of soil has been transported from the uplands to the sea via the rivers. This kills freshwater fish and marine life, increases the cost of drinking water, destroys infra-

---

<sup>1</sup> The Jakarta Post, 22 April 2004

structure such as dams and irrigation networks, and caused other environmental damage. We are destroying lives, perhaps even our own.

During the dry season, we have no water. Rivers are no longer ever-flowing. We cry out for clean water; diseases spread.

Erosion is responsible for many hardships. At the end of the dry season, the rain falls. Rain creates floods, which destroy property and often cause material and human losses.

The cycle of life is constant. Erosion and environmental destruction that is caused by man must be stopped.

This is just one problem among many that our community faces. It is also a good example of the trap that we have made for ourselves. This trap is formed from our acute lack of capacity and willingness to harmonize self-interest with social good. It originates in our preoccupation with today, and our lack of foresight to perceive the potential problems of the next generation. It stems from our preoccupation with internal interests and our blindness to external ones.

We cannot control our own greed. We do not take care of the legacy from our ancestors. Once, men protected forests and wildlife, planted trees and took care of one another.

It is said that we live in the era of globalization. We are taught that we must produce world-class goods and services to be competitive.

Does world class imply that we must manufacture vehicles?

More important is that we produce good quality and competitively priced products that there is an international and domestic demand for.

However, companies or households can produce good-quality goods or services with competitive prices only if they live and work in a "good" community, which cares about the environment and its natural resources.

The economy and the community should coexist like fish and water. Clean water means healthy fish.

Caring for the environment, and taking an interest in social welfare, is vital for a "good" community. Farming is symbolic of the way in which we can care for each other and the environment – seeds are sown, crops are tended, new life is possible.

We must consider future generations, we must look forward with both compassion and logic.

---

# Luka Perasaan Tanah Dan Air<sup>1)</sup>

Oleh : Agus Pakpahan

---

---

**M**anusia biasa berbohong, tetapi tidak demikian halnya akan perilaku alam. Tanah dan air merupakan bagian alam yang selama ini perasaannya terluka, sehingga tanah dan air menjadi marah kepada manusia. Tanah dan air diberikan oleh Tuhan Sang Pencipta kepada kita sebagai sumber kehidupan manusia, tetapi karena hati dan perasaannya terus dilukai, tanah dan air marah. Akibatnya menjadi bencana menurut kaca mata kita. Sebenarnya, marahnya tanah dan air bukanlah hal yang baru. Kisah Nabi Nuh menggambarkan betapa hebatnya air menjadi zat pemusnah. CW Lowdermilk dalam tulisannya *Conquest of the Land Through Seven Thousand Years*, yang diterbitkan oleh Departemen Pertanian Amerika Serikat (1948) mengisahkan bagaimana kita dapat belajar dari peradaban kuno yang hancur sebagai akibat marahnya tanah dan air ini.

Hancurnya hutan tropis akibat eksploitasi yang melebihi batas daya dukungnya, erosi tanah yang melampaui batas regenerasi tanah secara geologis, menyusutnya plasma nutfah sebagai akibat budidaya pertanian yang mengabaikannya, dan berbagai ulah manusia yang tidak bijaksana, telah menyebabkan tanah dan air marah terus-menerus.

Tulisan ini merupakan ungkapan bagaimana kita harus melihat alam, yang secara simbolis dinyatakan dengan tanah dan air, dari perspektif yang lebih arif dan bijaksana, daripada dipandang hanya sekedar sebagai instrumen, alat atau bahkan sekedar input proses kegiatan manusia dalam memenuhi kebutuhannya.

## Dari Tanah

Tuhan menciptakan manusia dari tanah. Manusia mati juga kembali ke tanah. Artinya, tanah tidak sekedar benda mati, tetapi ia merupakan esensi kehidupan. Air dan tanah menyatu, menjadi satu jiwa yang hidup. Tidak ada air, juga tidak ada kehidupan. Karena itu kita mengatakan Tanah-air dalam konteks yang tak terpisahkan, sebagai ibu dari suatu kehidupan.

Kalau tanah-air sebagai ibu dari suatu kehidupan, maka ia menjadi lebih tinggi posisinya dari manusia. Kita harus hormat dan menjaga agar ibu tetap sehat dan penuh kasih sayang terhadap anak-anaknya. Anak-anak yang durhaka kepada ibunya, akan menerima adzab, yang akhirnya sengsara sepanjang masa. Peradaban yang dibangun dengan congkak, karena kehilangan sifat cinta kearifan dan kebijaksanaan akan berakhir bukan dengan peradaban baru, tetapi akan berakhir

---

<sup>1</sup> Suara Pembaruan, 3 Maret 2004

dengan kehancuran dirinya. Kehancuran terjadi karena kebiadaban yang dijalankan. Menghancurkan tanah-air, adalah kebiadaban, bukan membangun peradaban.

Tanpa menggunakan sudut pandang ini, manusia akan makin congkak. Karenanya manusia tidak dapat belajar dari kesalahan yang diperbuat pada masa lalu. Maka, terjadilah banjir pada musim hujan, dan kemarau panjang yang mematikan pada musim kemarau. Bencana kelaparan dan kemiskinan yang berkepanjangan akan terjadi sepanjang masa. Pertanian akan mati. Kota-kota akan mati dan akhirnya peradaban akan hilang.

Pertanian telah berkembang paling tidak sejak 7.000 tahun yang lalu. Pertanian ini berkembang di dua pusat peradaban: Mesopotamia dan Lembah Nil. Kemudian berpindah ke China, yang selanjutnya pindah ke Eropa dan kemudian menyeberang Lautan Atlantik, ke Amerika.

CW Lowdermilk melakukan perjalanan selama 18 bulan (1938 - 1939) mengelilingi Eropa Barat, Afrika Utara, Timur Tengah, dan sebelumnya ia pernah beberapa tahun tinggal di China, mempelajari masalah erosi tanah dan kaitannya dengan penggunaan lahan. Walaupun sudah 65 tahun berlalu, apa yang dilaporkan oleh Lowdermilk masih sangat relevan untuk Indonesia sekarang. Apa yang terjadi di Indonesia dewasa ini, akibatnya akan seperti apa yang telah menjadi peninggalan sejarah peradaban sebagaimana yang telah disampaikan dalam laporan Lowdermilk tersebut. Bagian berikut ini bersumber dari hasil penelitian Lowdermilk dimaksud.

### **The Hundred Dead Cities**

Di bagian utara Siria, terdapat kawasan lebih dari satu juta hektare yang telah hancur karena erosi tanah, yang berada antara Hama, Aleppo dan Antioch. Arkeolog Perancis, Father Matters, menemukan lebih dari 100 kota mati, dan menamakannya "*cent villes mortes*" atau "Hundred Dead Cities". Hancurnya peradaban di kawasan ini diakibatkan oleh erosi tanah. Apabila tanah ini masih ada, maka walaupun penduduknya pindah, kawasan tersebut masih dapat dihuni dan dibangun kembali. Karena tanah telah pergi, maka semuanya pergi.

Hancurnya Hutan di Lebanon. Sekitar 5000 tahun yang lalu, suku Semit menduduki bagian pantai timur Mediterania dan mendirikan kota pelabuhan Tyre dan Sidon. Suku ini kemudian membuka hutan yang lahannya miring untuk bertani. Segera setelah hutan dibuka, lahan miring digunakan untuk bertani, air hujan yang turun mencucinya. Akibatnya, tragedi demi tragedi terjadi. Erosi tanah telah mengalahkan segalanya. Hutan hancur, tanah hancur, dan meninggalkan tanah yang mati – tak akan ada kehidupan baru.

Timgad, Kota yang Hilang. Timgad, yang nama sebelumnya adalah Thamugadi, merupakan kota peninggalan Kekaisaran Romawi di Afrika Utara. Kota ini dibangun oleh Trajan pada abad pertama masehi. Kota ini hancur dan terkubur sebagai akibat dari erosi tanah yang disebabkan oleh angin.



Masih banyak contoh dari peninggalan sejarah yang dapat dijadikan pelajaran. Tiga contoh di atas sebenarnya sudah lebih dari cukup untuk kita menyadari bahwa kemarahan tanah dan air akan menghancurkan kita. Kemarahan tersebut, sekali lagi terjadi, akibat dari tiadanya kearifan dan kebijaksanaan yang dilakukan manusia terhadap alam. Hanya keserakahan dan ketidak-pedulian yang membimbing perbuatan kita.

### **Cinta Kehidupan**

Cinta tanah-air adalah cinta kehidupan. Tanah-air memiliki jiwa dan rasa. Karena itu, perasaannya harus dijaga, agar tetap cinta kepada kita, manusia dan makhluk hidup lainnya. Petani dan pertanian adalah penyambung jiwa dan rasa itu. Petani yang arif dan bijaksana menjadi penentu kelanggengan kehidupan manusia dan makhluk ciptaan Tuhan lainnya, melalui pertaniannya yang menjaga tanah air dalam pelukannya.

Banjir di dataran rendah adalah akibat di dataran tinggi. Air permukaan yang mengalir memiliki energi yang dahsyat menyapu semua yang dilewatinya. Permukaan tanah digerus, terus menerus selama musim hujan dan ditumpahkan di daerah yang lebih rendah. Bendungan diisi dengan lumpur dan segala benda yang dibawa aliran air. Got tertutup tanah dan sampah. Aspal digerus hingga jalan-jalan menjadi berlubang dan akhirnya hancur. Kita tidak dapat mengendalikan banjir di dataran rendah tanpa memelihara bukit-bukit dan gunung-gunung. Kita harus melihat Daerah Aliran Sungai (DAS) secara utuh, apabila kita tidak ingin peradaban yang telah dibangun menjadi hancur.

Apabila kita meminta petani menjaga tanahnya agar tidak rusak karena erosi yang selain merugikan dirinya sendiri, tetapi juga merugikan peradaban secara keseluruhan, maka petani harus memiliki alternatif untuk mendapat kesempatan mencari sumber-sumber kehidupan yang lebih baik. Di sinilah terletak kebutuhan bersama antara DAS di bagian hulu dengan DAS di bagian hilir. Walaupun sifatnya aliran air terjadi searah, dari hulu ke hilir, tatanan kehidupan harusnya menyatu.

Batas-batas administratif pemerintahan tidak berarti kewajiban menjaga lingkungan hidup menjadi terpisah-pisah, walaupun kita tunduk pada Undang-Undang Otonomi Daerah. Bahkan, otonomi daerah semestinya membuka ruang kreativitas dan inisiatif yang lebih besar untuk membangun sinergis antar daerah otonom. Hal ini hanya akan terjadi apabila kita, khususnya para pemimpin negara, cinta tanah-air, cinta kelanggengan kehidupan yang makin membaik.

Untuk Indonesia, kebutuhan akan cinta tanah-air dalam pengertian mengelola tanah dan air sekaligus, sangatlah diperlukan. Struktur geografis negara yang bercorak kepulauan dan terletak di daerah tropis, menuntut konservasi tanah dan air dan pemulihan fungsi-fungsi hidrorologis dari suatu DAS lebih ketat.

Apakah kota-kota di daerah pesisir Indonesia akan menjadi seperti "The Hundred Dead Cities?". Untuk terjadinya hal tersebut mungkin tidak memerlukan

ribuan tahun. Apalagi kalau dampak pemanasan global akan mempercepat naiknya permukaan laut. Dengan perkiraan jumlah penduduk Indonesia 270 juta lebih pada tahun 2020, dan dengan 13 lebih kota besar menghadapi ke Laut Jawa – 3 diantaranya mega politan: Jakarta, Surabaya dan Medan, apabila kita tidak berhasil menerapkan praktek-praktek konservasi tanah dan air serta konservasi alam lainnya, maka laut Jawa akan menjadi “comberan” terbesar di dunia. Sungai-sungai pun akan marah – menjadi sumber petaka. Peradaban kita menghadapi ancaman dari dua arah – kemarahan tanah-air di daratan dan kemarahan air dari laut.

<http://serverlib/psekp/>

---

# PERLU KEHATI-HATIAN: Penerapan "Corporate Farming" <sup>1)</sup>

Oleh : Pantjar Simatupang

---

**M**enteri Pertanian, sedang mengkaji sebuah terobosan melalui penerapan *corporate farming* dalam meningkatkan kesejahteraan petani kecil. Agar sasaran ini berhasil perlu kehati-hatian dalam penerapannya. Untuk menarik perhatian para pengambil keputusan maka berikut ini sengaja disajikan *corporate farming* dari sisi negatif. Sehingga dengan membalans dengan sisi positifnya, dan tidak menimbulkan efek negatif di kemudian hari.

Setelah Bimbingan Massal (Bimas), Sistem Usaha Pertanian (SUP), Gerakan Mandiri Padi, Kedelai, Jagung (Gema Palagung), kini kembali pemerintah akan segera memassalkan "terobosan" kelembagaan baru yang dinamai *corporate farming* (CF) yang diterjemahkan sebagai usaha pertanian gotong royong. Arsitektur dasar CF ini ialah konsolidasi lahan dan manajemen: para petani pemilik lahan sehamparan seluas 25 – 100 hektar menyerahkan lahannya untuk dikelola oleh satu unit manajemen profesional yang disebut sebagai korporasi. Korporasi merupakan suatu usaha komersial yang dapat berupa perusahaan swasta atau koperasi di mana petani yang telah menyerahkan lahannya dapat menjadi pemegang saham. Argumentasi pokok yang melandasi gagasan ini ialah pemanfaatan ekonomi skala ekonomi (*scale economics*): peningkatan skala usaha akan meningkatkan efisiensi secara nyata melalui penghematan tenaga kerja, penerapan mekanisasi pertanian, peningkatan efektivitas pemberantasan hama dan penyakit, efisiensi pengelolaan air dan sebagainya.

Dengan konsep seperti di atas, nama *corporate farming* dan lebih-lebih usaha pertanian gotong royong sangat diragukan kesesuaiannya, sementara argumentasi adanya ekonomi skala usaha yang signifikan pada usahatani tanaman pangan masih sangat diragukan kebenarannya. Terlepas dari itu, yang paling perlu diantisipasi sejak dini ialah dampak negatif dari proyek tersebut. Hal ini penting ditekankan karena obsesi yang berlebihan cenderung miopik, kurang memperhatikan dampak negatif jangka panjang.

## 1. Deusahatanisasi

Konsep dasar CF ialah penyerahan manajemen usahatani dari individu petani penggarap ke unit manajemen perusahaan atau koperasi. Hal ini berarti

---

<sup>1</sup> Sinar Tani, 21-27 Juni 2000

introduksi CF akan menyebabkan perubahan corak usaha pertanian dari pola usahatani keluarga yang dicirikan petani-manajemen menjadi pola usaha korporasi (deusahatanisasi). Massalisasi CF akan menyebabkan jutaan petani gurem dan tunakisma kehilangan kesempatan untuk mengelola usahatani. CF akan menyebabkan petani gurem dan tunakisma yang sudah miskin menjadi semakin miskin karena kesempatannya untuk berusaha diambil oleh usaha korporasi. Kalaupun ada, praktis seluruh nilai tambah yang dibangkitkan CF hanya dinikmati oleh pemilik lahan dan usaha korporasi (manajer) saja. CF akan memperburuk distribusi pendapatan di pedesaan.

Di sisi lain, CF merupakan wahana bagi pengusaha termasuk pengusaha besar (dari perkotaan), untuk secara murah dan mudah (karena didukung fasilitas pemerintah) menguasai agribisnis di pedesaan. Hal ini dapat menimbulkan pemudaran ekonomi pedesaan bilamana laba yang diraup usaha korporasi ditransfer ke atau dibelanjakan di perkotaan. Introduksi CF akan menyebabkan menurunnya dampak pengganda produksi usahatani terhadap perekonomian desa.

## **2. Penggusuran Tenaga Kerja**

Di samping akibat langsung deusahatanisasi yang menggusur jutaan petani penggarap dari kegiatan manajemen usahatani, massalisasi CF juga akan menggusur jutaan buruh tani sebagai akibat dari intensifikasi dan ekstensifikasi penggunaan mekanisasi pertanian yang merupakan sumber utama ekonomi skala ekonomi landasan justifikasi proyek CF tersebut. Tidak dapat dipungkiri, jutaan tenaga kerja yang terbebas dari usahatani tersebut merupakan potensi untuk mendorong baik di pedesaan maupun di perkotaan.

Namun demikian, pertanyaan kunci ialah apakah tenaga kerja yang tergusur dari usahatani tersebut dapat diserap oleh kegiatan produktif di sektor lain? Hampir dapat dipastikan, sejumlah besar tenaga kerja yang akan tergusur tersebut tidak dapat tertampung pada kegiatan produktif karena: (1) tanpa proyek CF saja baik sektor pertanian maupun non-pertanian masih dibebani "*disguised unemployment*" yang cukup besar, (2) kalaupun ada, kesempatan kerja di sektor non-pertanian belum tentu dapat diisi oleh tenaga kerja yang tergusur dari usahatani karena adanya masalah ketidaksesuaian (kualitas maupun lokasi). Kalau demikian halnya, massalisasi CF akan dapat memperburuk masalah pengangguran dan kemiskinan di pedesaan.

## **3. Pemunahan Industri Lokal**

Institusi agraria yang segera punah akibat introduksi CF ialah sistem saka-penyakap lahan. Pengambilalihan manajemen usahatani oleh korporasi otomatis menggusur petani penyakap. CF merupakan lembaga kerjasama ekonomi antara pemilik lahan dan perusahaan korporasi. Introduksi CF juga akan menyingkirkan sistem ceblokan dan derep yang merupakan institusi yang memberikan peluang bagi buruh tani mendapatkan pekerjaan pemanenan. CF mengambil alih mana-

jemen seluruh kegiatan usahatani dengan sedapat mungkin menggunakan peralatan mekanis dan teknologi kimiawi (herbisida, insektisida) demi untuk efisiensi ekonomi. Dengan demikian, walaupun ada, CF praktis hanya bermanfaat bagi pemilik lahan, khususnya pemilik lahan yang sangat luas, namun dengan menggosur petani penyakap dan buruh tani. Adanya CF akan semakin merangsang orang hanya memperluas pemilikan lahannya sehingga distribusi pemilikan lahan semakin buruk. Lebih buruk lagi CF dapat pula dimanfaatkan sebagai wahana bagi pengusaha swasta; termasuk yang dimiliki orang-orang kota, untuk menguasai lahan pertanian di pedesaan.

Sistem sakap lahan, *ceblokan* dan *derep* merupakan institusi lahan yang sifatnya dinamis dan sangat bermanfaat untuk mengurangi dampak buruk ketimpangan pemilikan lahan terhadap distribusi pendapatan di sektor pertanian dan di pedesaan secara umum. Punahnya institusi lokal ini akan membuat distribusi pendapatan di sektor pertanian dan di pedesaan semakin timpang. CF akan semakin memperparah distribusi pendapatan melalui akumulasi pemilikan lahan oleh orang kaya dan pemunahan institusi lokal.

#### **4. Distorsi Pasar**

CF menciptakan pasar "*captive*" bagi perusahaan korporasi. Introduksi CF dengan usaha korporasi yang cukup besar, terdiversifikasi dan menguasai lahan pertanian akan menggosur berbagai agribisnis skala kecil di pedesaan. Usaha korporasi inti CF akan memonopoli pasar jasa alat dan mesin pertanian (alsintan) sehingga usaha jasa alsintan skala kecil yang telah ada akan mengalami kebangkrutan karena kehilangan pasar. Usaha korporasi inti CF, juga akan memiliki kekuatan monopsoni dalam pasar produk usahatani. Pertanyaan pokok ialah siapa yang akan menikmati laba "di atas normal" yang akan diraih CF tersebut? Seperti yang telah dikemukakan sebelumnya, yang akan menikmati laba "di atas normal" tersebut ialah pengusaha korporasi dan pemilik lahan. Distorsi pasar merupakan salah satu modus CF untuk mengeksploitir perekonomian desa dan semakin memperburuk distribusi pendapatan.

#### **5. Pemudaran Perekonomian Desa**

Peningkatan pengangguran, tergosurnya agribisnis skala kecil, transfer surplus ke luar desa dan semakin timpangnya distribusi pendapatan secara kumulatif dapat secara perlahan menghancurkan perekonomian desa. Dalam pada itu, keuangan pemerintah desa juga akan memperburuk karena basis pajak "lokal" termasuk "*perelek*" atau "*panceri*" untuk kasus Jawa Barat misalnya, akan memudar pula bersamaan dengan mudarnya perekonomian desa dan sistem usahatani keluarga. Jika hal ini terjadi maka "investasi publik" lokal akan menurun drastis dan roda pemerintahan desa akan mandeg. Semua ini tentu akan dapat membuat kehidupan ekonomi di pedesaan semakin memburuk. Memburuknya kehidupan sebagian besar penduduk dan melebarnya jurang distribusi asset

(lahan) dan pendapatan, menurunnya kualitas pelayanan pemerintahan desa tentu dapat menimbulkan ketegangan sosial di pedesaan. Semua ini tentu sangat tidak kita harapkan terjadi.

### **Penutup**

Analisis singkat ini sengaja difokuskan pada sisi negatif CF dengan sasaran utama untuk menarik perhatian para pengambil keputusan agar proyek CF dirancang secara seksama dan dalam visi jangka panjang sehingga tidak menimbulkan masalah besar di kemudian hari. CF hanya dapat berhasil jika dirancang dengan tepat untuk kondisi spesifik lokal.

Massalisasi CF tanpa memperhatikan kondisi setempat dapat menimbulkan efek negatif yang sangat berbahaya. Salah satu syarat keberhasilan CF ialah adanya kelangkaan tenaga kerja atau adanya tambahan kesempatan kerja untuk menampung tenaga kerja yang tergusur dari usahatani.

CF akan lebih cocok diarahkan sebagai pionir pembuka pasar daripada sebagai pelaku baru pada pasar yang telah berkembang baik.

<http://serverlib/psekap/>

# *Disparitas Pendapatan Sektor Pertanian dan Non-Pertanian: Suatu Fenomena Normal<sup>1)</sup>*

Oleh : Pantjar Simatupang

**B**eberapa hari yang lalu, seorang pakar perekonomian Indonesia, Profesor Sumitro Djojohadikusumo, memperingatkan bahwa: "kesenjangan pendapatan di sektor pertanian dan di sektor non-pertanian sudah mencapai titik kritis yang jika dibiarkan akan dapat mengganggu stabilitas keamanan nasional". Peringatan tersebut kiranya perlu mendapatkan perhatian serius dari kita semua dan khususnya dari pejabat yang bertugas menangani kebijakan perekonomian bangsa ini.

Profesor Sumitro mengemukakan pendapatnya itu dengan bukti data empiris. Tulisan ini dimaksudkan sebagai komplemen dari bukti empiris tersebut, yaitu dengan menguraikan proses terjadinya disparitas pendapatan itu secara teoritis dalam tatanan perekonomian pasar.

## **Nilai Tukar**

Argumen yang paling populer untuk menjelaskan disparitas pendapatan tersebut ialah penurunan sekuler nilai tukar sektor pertanian: harga relatif produk pertanian dengan *input* usahatani maupun konsumsi rumah tangga petani cenderung menurun terus. Di satu sisi, penurunan harga relatif produk pertanian (misalnya padi) dengan harga *input* usahatani (misalnya pupuk) akan menyebabkan tingkat keuntungan dari usahatani akan semakin menurun pula. Di sisi lainnya, penurunan harga-harga relatif produk pertanian dengan harga barang-barang konsumsi rumah tangga tani akan menyebabkan daya beli dan keuntungan usahatani juga akan semakin menurun. Perpaduan antara penurunan nilai keuntungan usahatani dan penurunan daya beli keuntungan tersebut sudah barang tentu akan menimbulkan penurunan tingkatan pendapatan riil keluarga tani relatif dengan pendapatan riil keluarga non-pertanian.

Penurunan nilai tukar sektor pertanian tersebut merupakan fenomena normal dalam suatu perekonomian pasar sebagai akibat dari ciri-ciri alamiah berikut : (1) produk pertanian pada umumnya merupakan kebutuhan pokok manusia yang dikonsumsi dalam jumlah yang relatif tetap dan terbatas; yang berarti permintaan terhadap produk pertanian pada umumnya tidak elastis terhadap perubahan harga maupun pendapatan; (2) karena berbagai kendala teknis dan keterbatasan modal penawaran produk pertanian juga tidak elastis terhadap per-

<sup>1</sup> Suara Karya, 23 November 1992

bahan harga. Karakteristik pertama akan menyebabkan penurunan harga relatif produk pertanian dengan produk pertanian seiring dengan peningkatan produksi pertanian sebagai hasil dari dorongan teknologi maupun peningkatan pendapatan nasional. Seperti yang ditunjukkan oleh Simatupang (1992), pertumbuhan ekonomi akan menyebabkan penurunan nilai tukar pertanian. Selama ada perbaikan teknologi usahatani dan pertumbuhan ekonomi, nilai tukar sektor pertanian akan menurun.

Penurunan nilai tukar sektor pertanian --- akibat peningkatan produksi usahatani (teknologi) maupun pendapatan nasional -- semakin cepat lagi akibat karakteristik kedua yaitu tidak elastisnya penawaran produk pertanian. Walaupun harga produk telah menurun, jumlah produksi tidak menurun banyak. Bahkan dalam banyak kasus, walaupun harga produk usahatani telah menurun, petani tetap berupaya meningkatkan produksinya karena misalnya lahannya tidak bisa dialihkan untuk penggunaan lainnya.

### **Struktur Pasar**

Argumen kedua yang dapat dipakai untuk menjelaskan disparitas pendapatan antara sektor pertanian dan non-pertanian adalah kesenjangan struktur pasar. Pasar produk pertanian lebih condong bersifat monopsonistis karena petani produsen sangat banyak jumlahnya dan volume penjualannya kecil-kecil, sedangkan pedagang pembeli produk tersebut seringkali sangat terbatas jumlahnya. Oleh karena pedagang mempunyai kekuasaan monopsonistis maka harga jual produk pertanian tersebut sedikit banyak dikendalikan oleh para pedagang. Di samping itu, rantai pemasaran produk-produk pertanian pada umumnya juga panjang sehingga harga yang diterima oleh petani biasanya rendah.

Sebaliknya, produsen produk-produk non-usahatani pada umumnya terbatas sehingga memiliki kekuatan monopsonistis. Di samping itu rantai pemasarannya juga pendek. Dengan demikian, harga produk non-pertanian cenderung dikendalikan oleh produsennya sehingga harga yang diterimanya biasanya relatif cukup tinggi. Hal ini berarti bahwa petani harus membayar *input* usahatani dan kebutuhan hidup keluarganya dengan harga yang relatif tinggi.

Berdasarkan uraian di atas, jelaslah bahwa kesenjangan struktur pasar produk pertanian dan produk non-pertanian turut pula membuat harga produk pertanian relatif terhadap produk non-pertanian menjadi rendah dan menurun.

### **Jentera Pedal**

Tidak dapat dipungkiri, perkembangan teknologi di sektor pertanian telah berhasil memacu perkembangan produksi dengan sangat pesat. Namun, dapatkah pemacuan teknologi meningkatkan pendapatan relatif petani dalam jangka panjang? Jawabnya: kemungkinan besar tidak! Sesuai dengan karakteristik permintaan terhadap produk pertanian yang tidak elastis. Peningkatan produksi



yang berjalan cepat sebagai hasil dari pe-nerapan teknologi akan mendorong penurunan harga yang sangat cepat. Pada awalnya, memang peningkatan produksi akan dapat meningkatkan keuntungan usahatani bagi para petani inovatif pengguna dini teknologi tersebut. Namun begitu teknologi tersebut digunakan secara luas, produksi semakin melimpah sehingga harga produk tersebut semakin menurun drastis. Berbarengan dengan itu, harga sarana produksi pun semakin meningkat karena penggunaannya se-makin banyak. Akibatnya peningkatan keuntungan dari penggunaan teknologi tersebut semakin menurun hingga hilang sama sekali. Dengan demikian, pengguna belakangan teknologi tersebut tidak sempat menikmati keuntungan dari teknologi tersebut. Setelah tambahan keuntungan dari teknologi tersebut habis, para petani inovatif berusaha lagi mendapatkan teknologi baru yang lebih baik. Harga produk pertanian pun dengan sendirinya semakin menurun terus. Pendapatan petani inovatif dan mampu mengadopsi teknologi baru itu dengan cepat kembali mengalami peningkatan. Namun pendapatan petani tersebut kemudian menurun terus seiring dengan penurunan harga sampai ditemukan lagi teknologi yang lebih baik.

Kiranya dapat dimaklumi bahwa teknologi baru senantiasa memerlukan pengetahuan dan modal agar dapat diadopsi dengan baik. Oleh karena itu petani inovatif yang menjadi pengguna dini teknologi baru pada umumnya adalah petani-petani yang relatif lebih kaya. Mereka inilah yang sempat menikmati peningkatan pendapatan dan introduksi suatu teknologi baru usahatani. Hal ini berarti bahwa teknologi cenderung akan meningkatkan disparitas pendapatan di dalam sektor pertanian, namun sangat mungkin tidak meningkatkan pendapatan petani, khususnya petani kecil.

Berdasarkan uraian di atas dapatlah disimpulkan bahwa dalam tatanan perekonomian pasar kemajuan teknologi pertanian akan cenderung menimbulkan : (1) produksi pertanian meningkat dengan harga yang menurun sehingga menguntungkan konsumen (baca: non-pertanian); (2) pendapatan petani yang mampu mengadopsi lebih cepat teknologi tersebut mula-mula akan meningkat, lalu kemudian menurun, terus sampai ditemukan teknologi yang lebih baik; (3) para petani miskin yang terlambat mengadopsi teknologi baru praktis tidak sempat menikmati peningkatan pendapatan; (4) dengan demikian teknologi baru tersebut cenderung akan meningkatkan disparitas pendapatan antara sektor pertanian dan non-pertanian dan antar-petani di dalam sektor pertanian.

Proses di atas lebih dikenal dengan proses "jentera pedal", (*treadmill*) yang dipopulerkan oleh Williard W. Cochrane (1958). Teknologi pertanian diibaratkan sebagai sebuah jentera yang menggerakkan usahatani. Adopsi teknologi dipandang sebagai upaya menginjak pedal jentera tersebut. Sekali pedal jentera diinjak petani (adopsi teknologi baru) maka ia akan senantiasa memaksa diri untuk mengayuh dan mengayuh lebih cepat lagi (adopsi teknologi yang lebih baik lagi) karena dikejar oleh bayangan penurunan pendapatan seiring dengan desakan penurunan harga produk dan peningkatan ongkos usahatani maupun biaya hidup

keluarganya. Namun dasar nasib, walaupun keringat bercucuran dan nafas terengah-engah, hidup keluarganya tetap merana. Seluruh jerih payahnya seolah dinikmati keluarga lain. Betapa menyedihkan dan tak adilnya perekonomian pasar bebas ini!

### **Dana Bocor**

Alasan lain yang turut memperburuk disparitas pendapatan antar sektor pertanian dan sektor non-pertanian adalah kecenderungan dana (kapital) keluar dari sektor pertanian. Aliran dana ini dapat berwujud dana investasi. Salah satu aliran dana yang cukup besar dalam wujud natura adalah perpindahan penduduk desa ke kota (urbanisasi). Para migran tersebut dibesarkan dan dididik dengan mempergunakan dana yang sebagian besar diperoleh dari sektor pertanian namun kemudian bekerja untuk mendorong produksi di sektor non-pertanian. Urbanisasi para pekerja yang berpendidikan cukup baik dari sektor pertanian merupakan salah satu proses "pemerasan" sektor pertanian.

Selain dalam wujud natura, aliran dana keluar dari sektor pertanian berlangsung pula dalam wujud dana investasi. Sebagaimana diketahui investasi di sektor pertanian relatif kurang menarik dibandingkan dengan di sektor non-pertanian karena berbagai alasan seperti: (1) keuntungan lebih rendah; (2) risiko kegagalan produksi lebih tinggi; (3) masa tunggu produksi cukup lama; dan (4) siklus produksi cukup lama. Sebagai akibatnya, surplus usaha yang diperoleh di sektor pertanian cenderung diinvestasikan di sektor non-pertanian.

Lebih ironis lagi, berbagai asset produktif di sektor pertanian bersifat tetap, dalam arti sekali diperuntukkan bagi proses produksi usahatani maka sangat sukar atau bahkan tidak dapat lagi dialihfungsikan untuk penggunaan lainnya. Setiap komoditas pertanian memerlukan faktor-faktor produksi yang khas. Sebagai contoh, padi memerlukan sawah yang beririgasi, sedangkan cengkeh memerlukan lahan kering. Pengalihan fungsi penggunaan asset dari suatu komoditi ke komoditi lainnya memerlukan biaya yang sangat besar.

Di samping itu, nilai akuisasi asset produktif di sektor pertanian pada umumnya jauh lebih tinggi daripada nilai likuidasinya. Sebagai contoh, lahan kebun cengkeh yang berada di pedalaman praktis akan kurang bernilai apabila usahatani cengkeh sudah tidak menguntungkan karena lahan tersebut sukar digunakan untuk usaha lainnya. Dengan perkataan lain, biaya pembangunan kebun cengkeh tersebut jauh lebih tinggi daripada nilai jualnya apabila usahatani cengkeh sudah tidak menguntungkan.

Besarnya biaya alih guna dan kesenjangan antara nilai akuisasi dengan nilai likuidasi asset-asset produktif di sektor pertanian (lahan, peralatan dan tenaga kerja) akan memaksa petani tetap bertahan untuk menghasilkan suatu komoditi walaupun telah merugi. Dengan perkataan lain, petani akan cenderung ter-

perangkap dalam kerugian yang kronis apabila nilai tukar usahataniannya menurun drastis.

### **Kesimpulan**

Dari uraian di atas dapatlah disimpulkan bahwa peningkatan disparitas pendapatan antara sektor pertanian dan non-pertanian merupakan suatu fenomena normal dalam suatu perekonomian pasar. Bila dibiarkan, disparitas tersebut akan semakin melebar dan para petani tidak akan dapat melepaskan diri dari perangkap kemiskinannya. Dengan demikian, apabila pendapatan petani ingin dipertahankan atau ditingkatkan maka pemerintah haruslah campur tangan di pasar komoditas pertanian. Deregulasi sektor pertanian hendaklah senantiasa dilakukan dengan penuh kehati-hatian sehingga sejauh mungkin tidak menurunkan pendapatan riil petani.

Paket kebijakan harga pertanian yang senantiasa disesuaikan pemerintah setiap tahun hendaknya dirancang dengan tidak hanya memperhatikan aspek beban anggaran dan efisiensi produksi, tetapi juga aspek pendapatan petani dan dalam konteks perekonomian global. Nampaknya petani Indonesia juga pantas memperoleh subsidi atau bantuan harga dari pemerintah di saat sebagian besar petani di dunia ini juga menikmati subsidi dari pemerintah masing-masing.

Barangkali yang lebih sesuai untuk mengerem laju peningkatan disparitas pendapatan tersebut adalah dengan mengerem penurunan nilai tukar petani dan mengurangi penduduk yang bergantung pada sektor pertanian. Kedua hal ini dapat dicapai melalui industrialisasi perdesaan yang dimotori oleh agroindustri. Ini memang merupakan tantangan berat namun harus dimulai.

---

# Politik, Pemilu, dan Petani<sup>1)</sup>

Oleh : Agus Pakpahan

---

Seorang sahabat saya yang berprofesi petani, pada suatu saat bertanya, "Apa sih artinya politik itu?" "Apa maknanya bagi petani?" Terus terang saya bukan politikus, bukan anggota partai politik, dan bukan pula anggota caleg, suatu partai atau ahli politik, tapi, pertanyaan tadi terus menggoda saya untuk berpikir, khususnya menjelang pemilu yang sebentar lagi akan kita laksanakan.

Dalam kamus Dictionary of Sociology and Related Sciences saya menemukan arti *politics* adalah teori, seni dan praktik pemerintah. "*Politics is the art of the possible*" tulis Gary Bertsch et al (1982). Yang dimaksud adalah politik sebagai seni dan pilihan-pilihan untuk menembus kendala sosial, ekonomi, dan budaya yang membatasi ruang gerak pemimpin politik mencari jalan keluar dari kekurangan-kekurangan yang dihadapi oleh suatu masyarakat dalam suatu waktu tertentu.

Politik sebagai suatu proses kreasi perubahan nilai atau sesuatu yang menjadi subjek keinginan atau tujuan masyarakat atau rakyat. Politik akhirnya berwujud sebagai suatu sistem. Robert A Dahl (1976) mendefinisikan bahwa sistem politik sebagai "*any persistent pattern of human relationships that involves, to a significant extent, control, influence, power, or authority*".

Kontrol, pengaruh, kekuasaan atau kewenangan merupakan kata yang maknanya sangat mendalam bagi proses kelanggengan suatu negara dan kaitannya dengan kedamaian, kemerdekaan, keadilan, kesejahteraan, kemajuan, dan keberlanjutan kehidupan itu sendiri. Karena itu, kita dapat memahami bahwa politik merupakan hidup-matinya suatu bangsa atau negara. Dalam sebuah negara demokrasi proses politik tersebut ditentukan oleh suara mayoritas, baik secara langsung maupun tidak langsung. Pemilu adalah cara untuk menyalurkan suara rakyat tersebut. Karena itu pula pemilihan umum merupakan proses yang maha penting.

## Petani Gurem

Mayoritas penduduk Indonesia adalah petani dan keluarganya. Petani dan keluarganya ini tinggal bermukim di perdesaan atau bahkan di pedalaman dengan segala keterbatasannya. Setiap lima tahun sekali, proses pemilihan umum berlangsung, dan petani beserta keluarganya berpartisipasi mencoblos kertas suara. Hasilnya adalah wakil-wakil rakyat, kecuali pemilu tahun ini kita akan menghasilkan presiden Indonesia secara langsung. Apakah hasil pemilu selama ini memperbaiki nasib petani dan keluarganya? Mengingat pentingnya aspek politik

---

<sup>1</sup> Suara Pembaruan, 2 April 2004

terhadap kemajuan dan perbaikan nasib petani dan keluarganya maka kesempatan ini tidak boleh diabaikan begitu saja oleh para petani. Mengapa? Karena selama ini nasib petani tidak bertambah baik, bahkan menjadi kelompok masyarakat Indonesia yang kehidupannya makin sulit dari hari ke hari.

Kamus Umum Bahasa Indonesia mengingatkan kepada kita bahwa arti politik itu bisa juga tipu muslihat, kelicikan akal. Apakah akan terus-menerus petani dan keluarganya diakali atau dapat diakali? Selama ini fakta menunjukkan bahwa walaupun petani dan keluarganya ini mayoritas penduduk Indonesia, tetapi segala hal yang menentukan tingkat kehidupan petani berada di luar jangkauan atau pengaruh petani. Karena itu, derajat kehidupan petani tidak berubah. Amartya Sen dalam bukunya *Development as Freedom*, mengingatkan bahwa pembangunan itu adalah memerdekakan dari segala hal kendala kehidupan. Kemiskinan, ketertinggalan, ketidakadilan merupakan bagian ketidakmerdekaan. Dapatkah pemilu memerdekakan petani dan keluarganya dari ketidakmerdekaan tersebut?

Mari kita belajar dari negara maju. Kita ambil kasus Amerika Serikat (AS), Uni Eropa atau Jepang. Secara politik, petani merupakan warga terhormat di negara ini walaupun populasinya di bawah 10 persen penduduk. Mengapa? Karena negara telah membangun sistem nilai yang dituangkan dalam undang-undang yang melindungi dan memajukan kehidupan para petaninya. Di AS, misalnya, Abraham Lincoln menciptakan Homestead Act 1862, yang memberikan lahan  $\pm$  65 hektare per kapling untuk petani. Ini adalah modal tanah. Selanjutnya, AS pada tahun 1862 juga melahirkan Morrill Act 1862, yaitu landasan berdirinya Land Grant College. Ini adalah modal "otak" untuk pertanian.

Sekarang sudah puluhan atau bahkan ratusan peraturan perundangan yang membela dan melindungi petani. Sebagai ilustrasi juga, dengan landasan undang-undang, Thailand memiliki BAAC (Bank for Agriculture and Agricultural Cooperatives), Malaysia memiliki Bank Pertanian Malaysia (BPM) dan Afrika Selatan memiliki Land and Agricultural Development Bank (LADB). Sebaliknya yang terjadi di Indonesia. Bahkan lebih jauh dari itu, petani menghadapi penyelundupan gula atau beras atau yang lainnya, yang sudah menjadi bagian kehidupan sehari-hari. Ini semua tentu mematikan petani.

Hati kita pun tidak tergerak kalau membaca statistik bahwa petani Indonesia luas kepemilikan lahannya gurem. Tidak rasional kita mengharapkan kemajuan pertanian kalau luas lahan per petani kurang dari satu hektare. Undang-undang yang ada, sebagai wujud dari *collective rationality*, tidak menunjukkan pembelaan terhadap kehidupan petani secara mendasar.

### **Janji Saat Pemilu**

Mengapa sangat sulit untuk membangun pertanian? Karena idealisme tidak ada dalam benak para pemimpin kita. Janji-janji yang disampaikan pada saat

pemilu kepada para petani, tidak diikuti oleh wujud tindakan oleh para pemimpin dalam mengelola negara ini. Dalam APBN 2004 pendapatan negara dari cukai Rp 27,6 trilyun atau 7,8 persen dari APBN atau 1,4 persen dari PDB atau 38,9 persen dari anggaran pembangunan. Hampir seluruhnya itu berupa cukai rokok. Berapa dukungan pemerintah terhadap petani tembakau dan petani cengkeh? Tidak banyak.

Anggaran pembangunan untuk sektor pertanian, kehutanan, kelautan dan perikanan hanyalah Rp 4,9 trilyun (6,9 persen dari anggaran pembangunan). Berapa penerimaan negara dari bagian laba BUMN? Hanya Rp 11,4 trilyun (0,6 persen dari PDB). Berapa pesangon yang dibayarkan kepada eks-karyawan BPPN? Pembobolan BNI? Dana rekapitalisasi Bank? Utang negara? Petani dan keluarganya ikut memikulnya.

Bandingkan dengan kontribusi petani untuk investasi untuk luas panen 11,4 juta ha sawah, 3,2 juta ha jagung, 0,6 juta ha kedelai, 1,3 juta ha ubikayu, 1,2 juta ha kelapa sawit, 3 juta ha karet, 0,6 juta ha kakao, 1,2 juta ha kopi, dan lain-lain. Tentu nilainya trilyunan rupiah. Tetapi hakikat yang lebih dalam adalah petani menanam kebaikan yang harganya tak terhingga.

Hasil investasi para petani ini memiliki potensi membangkitkan perekonomian yang sangat besar dan ditangkap oleh sisi hilir seperti industri pengolahan dan perdagangan termasuk perbankan, baik di dalam maupun luar negeri. Dalam majalah *Fortune 500* jelas terpampang Nestle (berbasis pertanian) menduduki urutan ke-12 perusahaan terbesar di Eropa dengan pendapatan tahun 2002 senilai 57,2 milyar dollar AS, padahal Nestle tidak memiliki kebun kopi atau kakao.

Petani di Indonesia sering dilupakan. Saat ini sistem politik dan infrastruktur yang ada memang belum menguntungkan petani. Petani memang belum terbiasa berpolitik. Karena itu, walaupun mayoritas penduduk Indonesia adalah petani dan keluarganya, suara petani belum bersenyawa dengan nilai dan praktik-praktik politik di Indonesia. Petani lebih banyak dijadikan alat saja untuk mencapai tujuan politik pihak-pihak tertentu.

Tentu hal ini tidak akan berlaku selamanya. Abraham Lincoln, presiden dan orang besar bangsa AS mengingatkan: *"It is true that you may fool all the people some of the time; you may even fool some of the people all of the time; but you cannot fool all of the people all of the time"*.

Pertanian adalah "Soal Hidup atau Mati". Mengertikah engkau, bahwa kita sekarang ini menghadapi satu bayangan hari kemudian yang amat ngeri, bahkan satu todongan pistol "mau hidup ataukah mau mati", suatu tekanan tugas *"to be or not to be"*. *Engkau pemuda-pemudi, engkau terutama sekali harus menjawab pertanyaan itu, sebab hari kemudian adalah harimu, alam kemudian adalah alammu, bukan alam kami kaum tua, yang vroeg of laat akan dipanggil pulang ke rachmatullah'*. Begitulah amanat Presiden Soekarno yang disampaikan pada acara

peletakkan batu pertama pembangunan Gedung Fakultas Pertanian Institut Pertanian Bogor, 27 April 1952.

Semoga Pemilu yang akan kita laksanakan sebentar lagi dapat dilaksanakan dengan sukses dan menghasilkan para wakil rakyat dan presiden Indonesia yang mampu menciptakan iklim baru dan jalan baru bagi petani pada khususnya dan bangsa Indonesia pada umumnya, mampu mengangkat pertanian menjadi persoalan "hidup-matinya" rakyat dan bangsa Indonesia. Jangan hanya menghasilkan politik dan pemimpin yang penuh tipu muslihat untuk petani.

<http://serverlib/psekp/>

---

# DICARI: *Presiden Propetani*<sup>1)</sup>

Oleh : Agus Pakpahan

---

Dalam setiap pemilihan umum sudah dapat dipastikan bahwa setiap calon presiden akan mencoba menarik suara petani. Di Indonesia pun begitu, karena jumlah petani dan keluarganya masih merupakan mayoritas penduduk negeri ini. Siapa yang melekat di hati petani, sudah pasti akan mendapat banyak dukungan. Tetapi, apakah setelah terpilih, sang presiden akan memperhatikan nasib petani? Itu belum pasti. Sejarah telah membuktikannya.

Orang besar dalam sejarah dan pernah menjadi presiden yang pro-pertanian adalah Abraham Lincoln, Presiden Amerika Serikat ke-16. Lincoln biasa dipanggil Abe. Sejarah hidup Abe, tidak seperti presiden lainnya, penuh dengan pengalaman pahit. Pada masa muda Abe dapat dikatakan tidak pernah mengenyam pendidikan formal, tapi ia orang yang haus ilmu. Walau tidak punya buku sendiri, ia mau pergi jauh ke luar "kampung"-nya untuk meminjam buku-buku karya besar seperti *Aesop's Fables*, *History of the United States*, *Pilgrim's Progress*, dan *Robinson Crusoe*.

Ia pernah bekerja sebagai tukang feri di sungai Ohio, pelayan toko di New Salem, Illinois, surveyor, kepala kantor pos, dan pekerjaan lainnya. Ia juga pernah gagal menjadi legislator negara bagian dan tokonya bangkrut. Tetapi, ia pantang menyerah dan akhirnya menjadi legislator di Dewan Perwakilan Rakyat Illinois hingga empat periode. Karena ia membayar utang-utang yang dipikulnya sewaktu bangkrut, ia mendapat julukan *Honest Abe*, si Jujur Abe. Dengan pengalaman kekalahan yang berulang, akhirnya Abe mencapai puncaknya sebagai Presiden AS pada 1860. Ia adalah pemersatu Amerika. Ia membebaskan perbudakan di AS pada 1863. Salah satu pidato terkenalnya adalah pernyataan, "Bahwa bangsa ini, atas kehendak Tuhan, akan melahirkan sebuah kebebasan baru – dan yang pemerintahannya – dari rakyat, oleh rakyat, untuk rakyat, tak akan lenyap dari permukaan bumi".

Dalam pandangan Abe, pertanian menempati posisi yang khusus. Di hadapan Wisconsin State Agricultural Society, 30 September 1859, Abe mengatakan: "Pasar-pasar raya pertanian akan menjadi sebuah lembaga negara. Ia berguna dalam banyak cara. Ia menyatukan kita, dan dengan demikian membuat kita makin mengerti dan makin bersahabat daripada yang kita mungkin lakukan". Menurut dia, tak ada proses produksi yang secanggih pertanian – padat ilmu dan teknologi mulai dari awal hingga akhir. Pada 15 Mei 1862, Abraham Lincoln me-

---

<sup>1</sup> Koran Tempo, 17 Mei 2004



nandatanganinya berdirinya Departemen Pertanian AS (USDA). Abe memang pernah menjadi petani, tetapi petani sempit di Indiana, hanya 14 *acres* atau 5,6 ha yang mampu ditanami. Pada 20 Mei 1862, Lincoln menciptakan landasan untuk kuatnya pertanian AS, yaitu Homestead Act 1862. Menurut undang-undang ini negara memberikan 60 *acres* atau sekitar 65 ha lahan kepada penduduk atau yang akan menjadi warga AS.

Homestead Act ini dipandang juga sebagai simbol demokrasi AS. Per *acre* lahan dibayar 1,25 dollar AS dan dana ini digunakan untuk membangun jalan kereta api yang akhirnya menghubungkan Atlantik dan Pasifik. Sekarang, luas lahan per petani di AS adalah sekitar 200 ha, sekitar tiga kali luas lahan yang dialokasikan dalam Homestead Act 1862. Dua bulan setelah kelahiran Homestead Act, lahir Morrill Land Grant College Act, pada 2 Juli 1862, Undang-undang inilah yang melandasi berdirinya universitas-universitas yang pada awalnya berbasis pada pertanian. Perguruan-perguruan tinggi ternama di setiap negara bagian AS adalah hasil dari Morrill Act ini.

Lincoln memang sering mengambil jalan yang berbeda dengan pihak lainnya. Salah satunya dalam bidang pertanian adalah penempatan Menteri Pertanian pertama yang memimpin USDA. Banyak saran yang diterimanya untuk memilih "orang hebat". Tetapi Lincoln memilih Isaac Newton, seorang petani maju yang bekerja sebagai Kepala Seksi Pertanian di Kantor Paten.

Dengan dukungan penuh Lincoln, Newton menetapkan tujuan Departemen Pertanian AS: (1) mengumpulkan, mengatur, dan menerbitkan statistik dan informasi lainnya yang berguna untuk pertanian, (2) introduksi tanaman dan ternak yang bernilai, (3) menjawab setiap pertanyaan yang disampaikan para petani mengenai pertanian, (4) melakukan pengujian-pengujian terhadap bahan-bahan pertanian, (5) melakukan analisis kimia terhadap tanah, tanaman bijian, buah, sayuran, dan pupuk organik dari kotoran hewan (*manures*), (6) mengembangkan keahlian di bidang botani dan entomologi, dan (7) membangun perpustakaan dan musim pertanian. Dalam lima tahun memimpin departemen, Newton berhasil mencapai tujuan tersebut.

Amerika sekarang menjadi negara adidaya, termasuk di bidang pertaniannya. Bahkan dapat dikatakan bahwa AS merupakan negara terkuat di bidang pertaniannya, walaupun jumlah petaninya hanya sekitar 2 persen. Hingga kini, negara melindungi pertaniannya.

Sebaliknya, di negara-negara berkembang, pertaniannya masih tertinggal, termasuk Indonesia. Bukan hanya itu, petani dan pertanian lebih sering secara riil dipandang sebagai hal yang tidak penting atau bahkan dilecehkan. Padahal, Presiden Soekarno, pada peletakan batu pertama pembangunan Fakultas Pertanian Institut Pertanian Bogor pada 27 April 1952, memberikan judul pidatonya "Soal Hidup atau Mati". Kita telah lalai sehingga pertanian Indonesia tertinggal. Siapa

kiranya calon Presiden Indonesia mendatang yang memiliki karakter seperti Lincoln dan melihat pertanian sebagai "Soal Hidup atau Mati", itulah yang harus kita pilih.

<http://serverlib/psekp/>

---

# Undang-Undang Perkebunan untuk Masa Depan Indonesia <sup>1)</sup>

Oleh : Agus Pakpahan

---

**D**i harian Kompas halaman 15, Senin, 2 Februari 2004, kita dapat membaca pandangan Lin Che Wei, yang diangkat sebagai rangkuman dari topik seminar "Kompetisi dan RUU Perkebunan", yang diselenggarakan oleh Independen Research and Advisory bersama IKASAKTI beberapa waktu sebelumnya. Judul tulisan Lin Che Wei memang merupakan harapan kita semua, yaitu bangsa Indonesia memerlukan Undang-Undang Perkebunan yang ideal. Tulisan yang dimaksudkan sebagai tanggapan tulisan Che Wei ini diharapkan mencerminkan alam pikiran, perasaan, dan harapan yang tumbuh dalam masyarakat petani perkebunan Indonesia, baik yang bergabung dalam Gabungan Asosiasi Petani Perkebunan Indonesia maupun yang belum.

Dalam tulisannya, Lin Che Wei menyarankan hal-hal berikut agar kita memperoleh Undang-Undang Perkebunan (UUP) yang ideal tersebut. (1) Peranan pemerintah sesuai dengan jalan pikiran Milton Friedman, yaitu pemerintah hanya berperan dalam pertahanan dan keamanan negara, menegakkan kontrak, dan menjaga penduduk dari tindakan kejahatan dan kekerasan. (2) RUU Perkebunan belum menjamin terciptanya sektor perkebunan yang kompetitif secara tegas. (3) Batasan luas lahan diartikan sebagai indikator skala ekonomi (*economies of scale*), yang dipandang akan menjadi kendala atau mengancam daya saing perkebunan. (4) Kesyukuran atau keberlanjutan (*sustainability*) yang belum dijabarkan secara jelas. Mengingat masalahnya yang kompleks, Lin Che Wei menyarankan agar pembahasan RUU Perkebunan ini ditunda dan dilaksanakan oleh DPR hasil pemilihan umum (pemilu) yang akan datang.

## Sejarah Perkebunan

Sejarah perkebunan adalah sejarah kepedihan. Bangsa Indonesia dijajah karena komoditas perkebunan. Nilainya yang tinggi pada masa lalu menyebabkan hampir semua bangsa tergiur untuk menguasainya. Sejarah mencatat bagaimana keuntungan besar diraih jaringan niaga *Verenidge Oostindische Compagnie* (VOC). Kemudian tanam paksa yang memberikan Belanda uang sekitar 830 juta gulden.

Agrarisch Wet 1870 merupakan cikal bakal perusahaan perkebunan besar yang roh dan jiwanya hingga sekarang masih hidup, sebagaimana dapat dilihat

---

<sup>1</sup> Kompas, 11 Februari 2004

dalam struktur ekonomi dualistik. Dalam struktur ini kehidupan perusahaan besar yang dicirikan oleh manajemen dan organisasi modern berdampingan dengan perkebunan rakyat yang dilaksanakan oleh para pekebun kecil yang sederhana dan "tradisional".

Sekitar 100 tahun setelah Agrarisch Wet 1870, yaitu tahun 1970-an, pemerintah mulai mengembangkan perkebunan bear badan usaha milik negara (BUMN) dengan menggunakan pinjaman luar negeri. Pola perusahaan Inti Rakyat Perkebunan (PIR-BUN) dikembangkan. Pada 1980-1990-an awal perusahaan besar swasta mulai masuk perkebunan, didukung oleh Program Perkebunan Besar Swasta Nasional (PBSN).

Peran pemerintah dalam mendorong perkebunan besar ini, baik BUMN maupun swasta, sangat besar, sebagaimana dapat dilihat dalam perkembangan luas areal. Luas areal kelapa sawit milik BUMN dan swasta pada 1968 masing-masing hanyalah 79 ribu dan 41 ribu hektar. Tahun 2002 luas areal perkebunan milik BUMN dan swasta masing-masing menjadi 545 ribu dan 2,3 juta hektar. Dengan berakhirnya dukungan pembiayaan untuk investasi di bidang perkebunan, percepatan investasi terlihat menurun.

Peran pemerintah dalam mendorong perkebunan rakyat dapat dikatakan relatif kecil sebagaimana yang dapat dilihat dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN). Adapun perbankan kurang bersahabat dengan petani, dan sering dikatakan bahwa petani itu tidak layak dapat kredit bank (*bankable*). Namun, pada kenyataannya perkebunan rakyat merupakan tulang punggung penerimaan negara dan penyerapan tenaga kerja.

Sebagai gambaran, areal kakao meningkat dari 6.000 hektar pada tahun 1968 menjadi 535 ribu hektar pada tahun 2000, dan meningkat lagi menjadi hampir 670 ribu hektar pada tahun 2002. Selain untuk kelapa sawit, perkebunan rakyat ini mendominasi. Saya sering mengatakan bahwa modal utama dari para petani ini adalah "beras, cangkul, dan garam". Namun, hasilnya dahsyat.

Pelajaran utama dari pola pengembangan perkebunan yang masih mengandung nilai sejarah lama kita rasakan setelah krisis ekonomi terjadi hingga sekarang. Perkebunan bukan menjadi tempat kebanggaan, kebesatuan, kebersamaan, persaudaraan, dan persahabatan diantara kita semua. Namun, perkebunan menjadi ajang konflik sosial yang merugikan semua pihak. Inilah salah satu tantangan kita dalam merumuskan UUP. Kita tidak boleh mendaur ulang sejarah yang memilukan bangsa kita.

### **Peran Pemerintah**

Saya pikir, konteks pandangan Milton Friedman berada dalam konteks teori. Pandangan Friedman juga tidak terlepas dari ideologi yang dipegangnya, yaitu ideologi pasar bebas. Namun, dalam praktiknya, negara Amerika Serikat juga tidak mengikuti banyak pandangan Friedman ini, khususnya dalam bidang pertanian.

Pertanian di AS dilindungi oleh sekitar 100 jenis undang-undang dengan dimensi yang detail.

Mulai dari, misalnya, Sugar Act 1774, Homestead Act 1862 yang membuat petani memperoleh lahan pertanian per unit 65 hektar. Agricultural Adjustment Act 1938 dengan tebal 142 halaman, Agricultural Marketing Act of 1946, Commodities Distribution Reform Act and WIC Amendments of 1987 hingga Animal Welfare A Subsidy untuk petani juga berdasarkan undang-undang dan jumlahnya sangat besar dibandingkan dengan apa yang diperoleh petani Indonesia.

Pandangan yang ingin saya sampaikan adalah bahwa peran negara yang kemudian diemban pemerintah pada dasarnya bukan bersumber sebatas pada pengetahuan dari suatu teori ekonomi belaka, tetapi jauh lebih luas dari itu. Apalagi kita berkaitan dengan pertanian atau perkebunan yang memberikan nilai terhadap kehidupan manusia yang lebih besar yang sering tak terkandung dalam harga pasar (*exchange value*), melainkan dalam *instrumental values* dan *intrinsic values*.

Presiden Soekarno mengambil dua kata yang sangat mendalam untuk memandangi pertanian: "Soal Hidup atau Mati". Jadi, pertanian itu menentukan hidup matinya bangsa ini. Arahkan Lincoln, presiden ke-16 AS juga memandangi pertanian ini intinya kehidupan bukan hanya untuk individu, tetapi untuk negara dan bangsa AS.

Lincoln mengatakan: "*Agricultural fairs are becoming institution of the country. They are useful in more ways than one. They bring us together, thereby make us better acquainted and better friends than we otherwise would be*". Dengan belajar dari pandangan ini, kita mengerti mengapa negara-negara maju hingga sekarang dan akan terus berlanjut tidak akan pernah kendur dalam upaya meningkatkan pertaniannya.

Kemajuan perkebunan yang sangat pesat, khususnya kelapa sawit, tidak dapat dipungkiri berkat dorongan pemerintah dengan segala perangkat kebijaksanaannya, mulai dari lahan perkebunan hingga pembiayaannya yang disubsidi. Dengan jumlah pengangguran yang sangat besar, prasarana dan sarana yang tertinggal di daerah pedesaan, kemiskinan dan kesenjangan sosial, serta kerusakan lingkungan hidup, yang semua itu tidak dapat diselesaikan oleh mekanisme pasar (persaingan), pemerintah perlu mengambil inisiatif dalam mengatasi hal ini.

Tentu saya berpendapat bahwa penanganannya haruslah efisien, efektif, adil, dan jauh dari kolusi, korupsi dan nepotisme. Jangan pula kita terjebak tidak dapat membedakan antara persaingan dengan pengisapan, serta menihilkan peran rakyat, peran petani yang telah terbukti sepanjang sejarah sebagai tulang punggung perekonomian dan ketahanan bangsa kita.

## Skala Ekonomi dan Kesenambungan

Secara teoretis, apabila teknologi mengandung *economies of scale*, kompetisi dalam artian ekonomi tidak akan bisa berjalan. Mengapa? Menurut rumus teori ekonomi, keuntungan optimal perusahaan diraih pada saat harga sama dengan biaya marginal (*marginal cost*). Apabila *economies of scale* berlaku, pada saat itu kurva biaya marginal berada di bawah kurva biaya rata-rata.

Oleh karena itu, apabila perusahaan memproduksi dalam selang tersebut, perusahaan akan merugi. Oleh karena itu pula kita harus membedakan dengan jernih di sini, apakah yang kita maksud dengan kompetisi tersebut? Apakah aturan (*rules*) pasar bersaing sempurna kita terapkan atau kita memberikan ruang agar perusahaan dapat bersaing di pasar global?

Kerangka pikir yang dibangun oleh masyarakat perkebunan Indonesia pada umumnya adalah kerangka pikir perkebunan kelapa sawit. Karena itu, kerangka ini merefleksikan kepentingan perusahaan perkebunan besar. Lebih jauh lagi, pola pengembangannya juga adalah pola perkebunan yang berstruktur integrasi vertikal, yaitu pemilik pabrik pengolahan juga memiliki lahan perkebunan.

Pengalaman terakhir dalam bidang perusahaan perkebunan besar menunjukkan bahwa penguasaan areal yang tidak dibatasi juga tidak menjamin perusahaan akan sehat, maju, dan membanggakan. Banyaknya perusahaan perkebunan besar yang masuk Badan Penyehatan Perbankan Nasional (BPPN) memberikan gambaran bahwa perusahaan tersebut tidak mampu mengelola perusahaannya dengan baik.

Persoalan integrasi vertikal ini dalam bidang perkebunan memang perlu kita pelajari betul. Kita dapat belajar dari perusahaan seperti Nestle, yang memproduksi kopi, coklat, dan lain-lain tanpa harus memiliki kebun kopi atau kebun coklat. Pabrik rokok juga demikian, Negara mendapat Rp 27,4 trilyun rupiah atau hampir 20 persen APBN tahun lalu dari cukai rokok yang bahan bakunya berasal dari petani tembakau dan petani cengkeh.

Tidak demikian halnya dengan kelapa sawit. Sebagian besar hasil kelapa sawit kita, termasuk yang diekspor, masih berwujud minyak sawit mentah (CPO). CPO adalah produk primer, belum tergolong produk olahan. Sumbangan seluruh BUMN perkebunan terhadap negara melalui pajak dan dividen juga hanya berkisar sekitar Rp 1 trilyun.

*Economies of scale* yang sangat jelas kelihatan bukanlah di luar areal perkebunan, tetapi terletak di pabrik pengolahan. Sekali dipasang pabrik berukuran 60 ton per jam, misalnya, maka diperlukan bahan baku yang mencukupi. Apakah perusahaan pengolahan tersebut harus memiliki kebun? Belum tentu. Di sini yang menjadi isu sebenarnya adalah masalah *economies of organization*, yaitu bagaimana mengorganisasikan antara kapasitas pabrik dan penyediaan bahan baku. Sebagai ilustrasi, Pabrik Gula (PG) Gempol Krep 99 persen bahan bakunya bersumber dari petani tebu. PG ini mencapai biaya per unit (*unit cost*) Rp 1.700

per kilogram. Bandingkan dengan PG milik BUMN di luar Jawa yang menguasai lahan Hak Guna Usaha (HGU), *unit cost*-nya di atas Rp 3.000 per kilogram.

Integrasi vertikal antara kebun dan pabrik pengolahan yang menggunakan luas lahan yang tidak terbatas akan menciptakan *spatial monopoly*. Karakter dari monopoli ini bukan hanya membuat perusahaan tidak efisien, juga tidak kreatif dan inovatif.

Lebih penting lagi, bagaimana mungkin di satu pihak kita membiarkan petani terlantar dan sengsara karena tak memiliki lahan. Sementara itu, di pihak lain kita membolehkan suatu perusahaan yang hanya dimiliki oleh beberapa orang menguasai wilayah yang dapat lebih luas dari wilayah suatu kabupaten? Bagaimana mungkin kita bahagia kalau Tanah Air kita ini juga dikuasai oleh orang asing dan kita menjadi kaum papa di sekitarnya?

UUP harus mampu menjawab kedua pertanyaan di atas. Hal ini penting mengingat kesinambungan (*sustainability*) akan ditentukan oleh jawaban atas pertanyaan tersebut. Izin operasi (*license of operate*), sebagaimana disampaikan oleh Lin Che Wei, bukan hanya ditentukan oleh biaya produksi, tetapi juga oleh biaya transaksi, biaya kebijakan (*policing costs*), biaya informasi (*information costs*) dan biaya pengambilan keputusan (*decision making costs*). Biaya produksi saja akan terus naik, seperti biaya buruh, biaya bahan bakar, biaya lingkungan, dan lain-lain.

Ongkos transaksi ini hanya akan minimal apabila terjadi saling hubungan antara perusahaan perkebunan dengan masyarakat sebagaimana halnya kehidupan ikan dengan air. Jadi, bukan semata-mata tugas pemerintah untuk menjaga kebun, apalagi kebunnya sangat luas, agar tercipta kehidupan yang aman, damai, dan sentosa. Sebaliknya, perusahaan harus lebih memperhatikan hal ini. Salah satu diantaranya yang sekarang populer adalah penerapan tanggung jawab sosial perusahaan dan tanggung jawab terhadap lingkungan (*corporate social and environmental responsibility*).

### **Tantangan Berat**

Dunia perkebunan menghadapi tantangan sangat berat, yaitu *trend* harga riil produk-produk primer seperti perkebunan yang terus menurun. Sebagai ilustrasi indeks harga riil produk primer pada tahun 1870 adalah 120, tahun 1990 menjadi 60. Apabila diasumsikan *trend* ini berlanjut, pada 2090 nilainya menjadi nol. Hal sebaliknya terjadi pada produk olahannya.

Permasalahan lainnya adalah meningkatnya kelangkaan sumber daya lahan akibat peningkatan penduduk yang sangat cepat. Pada tahun 2020 diperkirakan penduduk Indonesia lebih dari 270 juta jiwa, meningkat lebih dari 60 juta jiwa dari sekarang. Peningkatannya saja sudah sekitar tiga kali penduduk Australia atau Malaysia sekarang.

Bersamaan dengan itu, kita masih ada dalam kemiskinan, keterbelakangan, kesenjangan, dan menanggung jumlah pengangguran yang sangat besar, serta

kerusakan lingkungan hidup yang parah. Peran perkebunan akan sangat penting dalam memberikan kontribusi bagi penyelesaian masalah tersebut, apabila kita dapat menatanya lebih baik.

Bukan persoalannya diambil alih oleh pemerintah atau DPR, tetapi negara menciptakan "ruang" dan membangun "jalan" serta "rangsangan" agar segala potensi di lingkungan perkebunan dapat hidup dan berkembang sehat, kuat, dan membanggakan.

Harapan kita semua, perkebunan bisa dan kuat membawa kita keluar dari suasana kepedihan dan menjadi "gabusnya tempat rakyat dan bangsa Indonesia menggapung". UUP yang akan lahir diharapkan mampu untuk menghasilkan kekuatan dalam mewujudkan kontribusi tersebut.

<http://serverlib/psekp/>