

Bidang Ilmu:
Agribisnis

LAPORAN HASIL PENELITIAN
HIBAH KOMPETITIF PENELITIAN
SESUAI PRIORITAS NASIONAL

TEMA: KETAHANAN PANGAN

EFISIENSI TATANIAGA PADI DAN BERAS DALAM KAITAN
DENGAN LIBERALISASI PERDAGANGAN DALAM MENDUKUNG
KETAHANAN PANGAN NASIONAL

Dr. Mahdi
Rina Sari, SP, MSi
Rini Hakimi, SP, MSi



Dibiayai Oleh Direktorat Jenderal Pendidikan Tinggi
Departemen Pendidikan Nasional
Sesuai dengan Surat Perjanjian Hibah Kompetitif Penelitian
Sesuai Prioritas Nasional Batch II
Nomor: 302/SP2H/PPM/DP2M/VI/2009

UNIVERSITAS ANDALAS
DESEMBER 2009

**LAPORAN AKHIR
HIBAH KOMPETITIF PENELITIAN SESUAI PRIORITAS NASIONAL**

1. Judul : Efisiensi Tataniaga Padi dan Beras Dalam Kaitan dengan Liberalisasi Perdagangan dalam Mendukung Ketahanan Pangan Nasional

2. Ketua Peneliti

a. Nama Lengkap : Dr. Mahdi
b. Jenis Kelamin : Laki-Laki
c. NIP/Golongan : 132 262 236
d. Jabatan Struktural : Penata Tingkat I/IIId
e. Jabatan Fungsional : Lektor
f. Fakultas/Jurusan : Pertanian/Agribisnis
g. Pusat Penelitian : Lembaga Penelitian Universitas Andalas
h. Alamat : Kampus Unand Limau Manis Padang
i. Telp/Fax : 0751-72774 / 0751-72702
j. Alamat Rumah : Komp. Cemara I Blok BB G. Pangilun Padang
k. Telp/Fax/E-mail : +6281267790768/ - /kuteihmahdi@yahoo.com

3. Jangka Waktu Penelitian : 2 (dua) tahun

4. Pembiayaan :

a. Jumlah yang dibiayai Dikti tahun ke-1: Rp 91,960,000
b. Jumlah yang diajukan ke Dikti tahun ke-2: Rp 96,170,000
c. Jumlah yang diajukan ke Dikti tahun ke-3: Rp

Padang, 10 Desember 2009

Mengetahui
Dekan Fakultas Pertanian
Universitas Andalas

Ketua Peneliti,

Prof. Ir. Ardi, MSc.
NIP. 130 816 270

Dr. Mahdi
NIP. 132 262 236

Menyetujui,
Ketua Lembaga Penelitian

Dr.rer.nat. Ir. Syafrimen Yasin, MS, MSc.
NIP. 131 647 299

KATA PENGANTAR

Perubahan kebijakan perekonomian padi dan beras nasional, terutama liberalisasi perekonomian, belum dipelajari efeknya terhadap para pelaku agribisnis padi dan beras. Apakah tataniaga padi dan beras menjadi semakin efisien atau tidak?, siapakah pihak yang diuntungkan dan dirugikan oleh kebijakan ini?. Itu adalah pertanyaan penting yang dicari jawabannya dalam penelitian yang direncanakan akan dilaksanakan selama dua tahun. Dokumen ini merupakan laporan hasil penelitian tahun pertama yang berisi tentang analisis perubahan kebijakan dan efeknya terhadap tataniaga padi dan beras. Penelitian dilakukan di kabupaten Kerinci Propinsi Jambi dan Kabupaten Solok Propinsi Sumatera Barat.

Karena merupakan laporan tahun pertama, penelitian ini belum menjawab semua pertanyaan penelitian yang diajukan. Tahun kedua, Insya Allah, akan dilanjutkan untuk mengetahui efek perubahan kebijakan ini secara keseluruhan.

Kami tim peneliti menyampaikan rasa terima kasih yang sedalam-dalamnya kepada DP2M DIKTI atas pembiayaan penelitian dan tim reviewer yang terus memantau, memberikan masukan dan mengontrol kualitas penelitian ini baik dalam pelaksanaan pelaporan dan publikasi hasil penelitian.

Laporan ini masih jauh dari sempurna, masukan dan saran dari berbagai pihak masih sangat diperlukan untuk perbaikannya

Padang, Desember 2009
Ketua Peneliti

Dr. Mahdi
NIP. 132 262 236

DAFTAR ISI

| | Halaman |
|--|---------|
| KATA PENGANTAR | i |
| DAFTAR ISI | ii |
| DAFTAR TABEL | iv |
| DAFTAR GAMBAR | v |
| DAFTAR LAMPIRAN | vi |
| ABSTRAK | vii |
| RINGKASAN | viii |
| | |
| BAB I. PENDAHULUAN | 1 |
| 1.1. Latar Belakang | 1 |
| 1.2. Tujuan Khusus | 3 |
| 1.3. Urgensi (keutamaan) Penelitian | 3 |
| | |
| BAB II. STUDI PUSTAKA | 4 |
| | |
| BAB III. METODE PENELITIAN | 9 |
| 3.1. Tempat Penelitian | 11 |
| 3.2. Sampling | 12 |
| 3.3. Analisa Data | 13 |
| 3.4. Rancangan (Design) Riset | 14 |
| | |
| BAB IV. DINAMIKA KEBIJAKAN PEREKONOMIAN PADI DAN BERAS INDONESIA | 18 |
| 4.1. Pendahuluan | 18 |
| 4.2. Politik Ekonomi Perberasan Nasional | 19 |
| 4.3. Arah Kebijakan Perberasan Nasional | 29 |
| 4.4. Kesimpulan | 30 |
| | |
| BAB V. PERUBAHAN KELEMBAGAAN PEMBANGUNAN AGRIBISNIS PADI | 32 |
| 5.1. Pendahuluan | 32 |
| 5.2. Pembagian Kewenangan dalam Otonomi Daerah | 33 |
| 5.3. Tantangan Pengembangan Kebijakan Ekonomi Perberasan dalam Otonomi daerah | 35 |
| 5.4. Penguatan Kelembagaan Perdagangan Tingkat Petani | 38 |
| 5.5. Kesimpulan | 39 |

| | |
|--|----|
| BAB VI. PERUBAHAN TATANIAGA PADI DAN BERAS DALAM REGIM LIBERALISASI | 41 |
| 6.1. Pendahuluan | 41 |
| 6.2. Lokasi Penelitian dan Responden | 41 |
| 6.3. Perubahan <i>Structure-Conduct-Performance</i> tataniaga padi dan beras | 43 |
| 6.4. Implikasi Bagi Peningkatan Efisiensi Tataniaga Padi dan Beras | 54 |
| 6.5. Kesimpulan | 55 |
| | |
| BAB VII. PENUTUP | 57 |
| 7.1. Kesimpulan Umum Penelitian Tahun Pertama | 57 |
| 7.2. Hasil Penelitian Tahun Pertama | 58 |
| 7.3. Rencana Capaian Penelitian tahun Kedua | 58 |
| | |
| DAFTAR PUSTAKA | 59 |
| LAMPIRAN | 62 |

DAFTAR TABEL

| | Halaman |
|---|---------|
| Tabel 3.1. Rancangan (Design) Penelitian | 16 |
| Tabel 6.1. Lokasi penelitian dan jumlah narasumber dalam wawancara | 42 |
| Tabel 6.2. Perubahan structure pasar padi dan beras di Kerinci dan Solok, 1996 dan 2009 | 48 |
| Tabel 6.3. Perubahan <i>conduct</i> di Kabupaten Kerinci dan Kabupaten Solok 1996 – 2009 | 51 |
| Tabel 6.4. Rata-Rata perubahan margin tataniaga pedagang pada setiap jenjang rantai tata niaga di kabupaten Kerinci 1996-2009 | 53 |
| Tabel 6.5. Distribusi Margin Pemasaran Beras pada Beberapa Jalur Tataniaga di Kabupaten Solok sebelum Liberalisasi (Tahun 1996) | 53 |
| Tabel 6.6. Distribusi Margin Pemasaran Beras pada Beberapa Jalur Tataniaga di Kabupaten Solok sesudah Liberalisasi (Oktober 2009) | 54 |

DAFTAR GAMBAR

| | Halaman |
|--|---------|
| Gambar 3.1. Kerangka Penelitian | 10 |
| Gambar 4.1. Rata-rata harga beras internasional dan dalam negeri Indonesia 1991-2005 | 21 |
| Gambar 4.2. Perkembangan volume impor beras Indonesia, 1991-2006 | 22 |
| Gambar 4.3. Import beras Indonesia menurut negara asal, 1995, 1999 dan 2005 | 25 |
| Gambar 4.4. Harga beras rata-rata dipasar internasional dan dalam negeri selama tiga tahun terakhir | 27 |
| Gambar 4.5. Produktivitas padi Indonesia 1991-2008 (ton/ha) | 28 |
| Gambar 6.1. Rantai tataniaga padi dan beras dari kabupaten Kerinci 2009 (setelah liberalisasi) | 44 |
| Gambar 6.2. Perkiraan rantai tataniaga padi dan beras dari kabupaten Kerinci 1996 (sebelum liberalisasi) | 44 |
| Gambar 6.3. Rantai tataniaga padi dan beras dari kabupaten Solok 2009 (setelah liberalisasi) | 45 |
| Gambar 6.4. Perkiraan rantai tataniaga padi dan beras dari kabupaten Solok 1996 (sebelum liberalisasi) | 46 |
| Gambar 6.5. Pergerakan harga padi ditingkat petani wilayah Sumatra, 1996 dan 2008. | 52 |

DAFTAR LAMPIRAN

| | Halaman |
|--|---------|
| Lampiran 1. Perkembangan Luas Panen Tanaman Padi Per sub Raound Tahun 1998-2007 (ha) | 63 |
| Lampiran 2. Perkembangan Produktivitas Padi Per sub Raound Tahun 1998-2007 (ton/ha) | 65 |
| Lampiran 3. Panduan wawancara dengan pejabat terkait | 67 |
| Lampiran 4. Panduan wawancara dengan penyuluh/pejabat pertanian kecamatan | 68 |
| Lampiran 5. Diagram Rantai tataniaga Padi dan Beras | 69 |
| Lampiran 6. Panduan wawancara dengan pedagang | 78 |
| Lampiran 7. Panduan wawancara dengan petani | 81 |
| Lampiran 8. Phot-Photo Lapangan | 86 |

Efisiensi Tataniaga Padi dan Beras Dalam Kaitan dengan Liberalisasi Perdagangan dalam Mendukung Ketahanan Pangan Nasional

Oleh:
Mahdi, Rini Hakimi, Rina Sari

ABSTRAK

Kebijakan liberalisasi menyentuh ekonomi perberasan nasional melalui serangkaian perubahan kebijakan terkait dengan usahatani dan perdagangan padi dan beras. Penelitian dilakukan untuk mempelajari respon pelaku agribisnis padi terhadap perubahan kebijakan di tingkat makro tersebut dengan mempelajari adalah perubahan kelembagaan tataniaga padi dan beras sebagai bentuk respon pelaku pasar atas perubahan kebijakan tersebut. Analisis menggunakan pendekatan *structure-conduct-performance (SCP) analysis*. Penelitian lapangan dilakukan di kabupaten Kerinci Propinsi Jambi dan Kabupaten Solok Propinsi Sumatera Barat terhadap pedagang pada setiap jejang rantai tataniaga padi dan beras. Hasil penelitian memperlihatkan bahwa liberalisasi perekonomian padi dan beras, yang belakangan berkembang menjadi ekonomi pasar terkelola (*managed market mechanism*), mampu memperkuat ketahanan pangan nasional, dimana gejolak pasar beras global dapat dibendung, sehingga efek negatifnya terhadap ekonomi nasional. Dari sisi tataniaga terjadi perbaikan struktur pasar karena terjadi peningkatan jumlah pelaku pasar pada setiap jenjang tataniaga dengan keragaman yang rendah. Namun tidak ada perubahan *conduct* karena tidak ada standar dan pengontrol padi dan beras pada tingkatan petani dan pedagang pengumpul. *Performance* juga tidak berubah membaik. Terjadi fluktuasi harga yang lebih besar antara masa sekarang dengan masa sebelum liberalisasi. Sementara itu, margin tataniaga meningkat dan pedagang besar menikmati manfaat terbesar. Beberapa intervensi diperlukan untuk meningkatkan SCP pasar padi dan beras melalui penentuan standar kualitas dan pengembangan kelembagaan pengontrolannya, penguatan kelembagaan petani dan melibatkan mereka dalam jaringan tataniaga, dan mendorong pertanaman padi secara merata sepanjang tahun untuk mencegah fluktuasi harga.

Keywords: *structure-conduct-performance, tataniaga padi dan beras, liberalisasi ekonomi makro, margin tataniaga, ekonomi pasar terkelola, ketahanan pangan.*

RINGKASAN

Kebijakan liberalisasi menyentuh ekonomi perberasan nasional melalui serangkaian perubahan kebijakan perdagangan padi dan beras. Pada tahun 1999, pemerintah membuka impor beras secara bebas (Suryana dan Hermanto, 2004), yang sebelumnya hanya boleh dilakukan oleh Badan Urusan Logistik (BULOG). Kebijakan ini kemudian disempurnakan melalui Inpres No 9 Tahun 2001 dan, namun sangat kuat kesan bahwa ekonomi perberasan nasional mulai diserahkan kepada mekanisme pasar. Melalui Inpres No 9 Tahun 2001 tersebut, pemerintah mengembangkan ekonomi perberasan dengan menganut pendekatan ekonomi pasar terkelola (*managed market mechanism*) untuk melindungi produsen dan konsumen. Pemerintah menyerahkan ekonomi perberasan pada mekanisme pasar saat mana pasar berfungsi dengan baik. Bila sebaliknya, pemerintah akan melakukan intervensi.

Perubahan kebijakan tersebut memberikan dampak kepada masyarakat mulai dari dunia usaha sampai ke tingkat rumah tangga. Dalam agribisnis padi, dampak perubahan tersebut akan terasa terhadap produksi, produktivitas dan keberlangsungan usahatani (San *et al.*, 2000). Melihat sejarah tataniaga padi dan beras kita yang sangat diatur oleh pemerintah sejak jaman Belanda hingga akhir pemerintahan orde baru, tentunya tidaklah mudah dialihkan ke pendekatan pasar. Oleh karena itu, perdagangan beras mesti terus dipantau untuk menjamin pasar bekerja dengan efisien (Suryana dan Hermanto, 2004). Tetapi, secara teknis belum dipahami apakah pasar padi dan beras sudah berlaku secara efisien atau tidak. Dalam paper ini kami mempelajari dua hal. Pertama, mempelajari perubahan kelembagaan tataniaga padi dan beras sebagai respon pelaku agribisnis padi terhadap liberalisasi ekonomi padi dan beras. Kedua, mengetahui efisiensi tataniaga padi dan beras pada setiap jenjang dan jalur tataniaga agribisnis padi dan beras

Analisis perubahan *structure-conduct-performance* (SCP) dilakukan untuk melihat efek kebijakan liberalisasi perekonomian padi dan beras terhadap perubahan kelembagaan tataniaga dilakukan di dua wilayah sentra produksi padi dan beras, yakni kabupaten Solok, propinsi Sumatera Barat dan kabupaten Kerinci, propinsi Jambi. Untuk dapat melakukan analisis SCP tersebut,

penelusuran rantai tataniaga dilakukan untuk mempelajari efek liberalisasi tersebut terhadap margin tataniaga di setiap jenjang rantai tataniaga. Kedua kabupaten ini dipilih karena keduanya adalah sentra produksi padi yang mensupply pasar di kota besar dan daerah sekitarnya. Mempelajari efek perubahan kebijakan ekonomi perberasan di dua kabupaten ini dapat mewakili daerah sentra padi lainnya di Indonesia.

Total sebanyak 28 responden diwawancarai di dua kabupaten ini. Wawancara dilakukan dengan pedagang pengumpul, pemilik rice milling, pedagang besar, KUD dan pejabat terkait pertanian padi seperti dinas pertanian, badan ketahanan pangan, Bappeda dan penyuluh pertanian di kedua kabupaten. Pedagang dan pemilik rice milling disampling dengan menggunakan teknik snowball, yakni dengan mewawancarai salah satu narasumber, kemudian ditelusuri narasumber berikutnya berdasarkan informasi dari narasumber pertama. Teknik snowball ini dinilai pas dilakukan untuk dapat menelusuri pedagang dalam setiap rantai tataniaga.

Ekonomi perberasan nasional mengalami perubahan yang dinamis selama sepuluh tahun terakhir yang ditandai dengan liberalisasi pasar dengan membuka kran impor pada tahun 1999. Kebijakan ini kemudian terus dikembangkan menjadi ekonomi pasar terkelola. Penyempurnaan kebijakan terus dilakukan dengan memperhatikan lingkungan internal dan eksternal.

Kebijakan liberalisasi pada tahun 1999 dapat mengatasi persoalan kurangnya supply dalam negeri, sementara harga beras di pasar internasional turun drastis. Akan tetapi, ekonomi perberasan global mengalami kelangkaan supply pada awal tahun 2008, sementara ekonomi perberasan nasional relatif stabil, karena secara perlahan pemerintah menekan pengaruh pasar internasional terhadap ekonomi perberasan domestik dengan mempromosikan produktivitas dalam negeri.

Berkurangnya campur tangan pemerintah dalam perekonomian padi dan beras nasional sampai sejauh ini memberikan dampak positif bagi perbaikan harga di tingkat petani. Dimana harga padi selama sepuluh tahun terakhir selalu diatas harga dasar/harga pembelian pemerintah. Perlindungan terhadap konsumen dengan menyediakan RASKIN dapat pada satu sisi menekan dampak negatif yang diderita konsumen dari rumah tangga miskin, namun disisi lain tidak

menekan harga beras terlalu jauh, sehingga petani tetap memiliki insentif untuk terus mengembangkan usahatani padinya.

Terdapat tiga kesimpulan yang dapat diambil dari hasil penelitian. Pertama, kebijakan liberalisasi ternyata dapat mengatasi persoalan kurangnya supply dalam negeri, sementara harga beras di pasar internasional turun drastis. Akan tetapi, ekonomi perberasan global mengalami kelangkaan supply pada awal tahun 2008, sementara ekonomi perberasan nasional relatif stabil, karena secara perlahan pemerintah menekan pengaruh pasar internasional terhadap ekonomi perberasan domestik dengan mempromosikan produktivitas dalam negeri. Berkurangnya campur tangan pemerintah dalam perekonomian padi dan beras nasional sampai sejauh ini memberikan dampak positif bagi perbaikan harga di tingkat petani. Dimana harga padi selama sepuluh tahun terakhir selalu di atas harga dasar/harga pembelian pemerintah. Perlindungan terhadap konsumen dengan menyediakan RASKIN dapat pada satu sisi menekan dampak negatif yang diderita konsumen dari rumah tangga miskin, namun disisi lain tidak menekan harga beras terlalu jauh, sehingga petani tetap memiliki insentif untuk terus mengembangkan usahatani padinya. Kedua, terjadi perubahan rantai tataniaga yang cukup signifikan dan perbaikan struktur pasar. Tidak terjadi perubahan conduct karena tidak ada standar dan pengontrolan kualitas padi dan eras yang diperdagangkan di tingkat petani dan pedagang pengumpul. Performance juga tidak mengalami perbaikankarena masih terjadi fluktuasi harga yang relatif besar, terjadi peningkatan margin tataniaga, walau perubahan harga dapat disesuaikan dengan cepat karena mudahnya komunikasi.

Berdasarkan pemahaman atas dinamika kebijakan perekonomian padi dan beras selama sepuluh tahun terakhir, beberapa implikasi kebijakan dapat ditawarkan untuk memperkuat ketahanan pangan nasional. Pertama, upaya untuk mencukupkan kebutuhan pangan nasional dapat ditempuh dengan penyediaan dalam negeri dan impor. Namun, kemampuan supply dalam negeri adalah tonggak utama, mengingat supply di pasar internasional sangat labil (*volatile*). Kedua, kebijakan buka-tutup pasar dalam negeri, seperti yang dilakukan selama lima tahun terakhir dapat menghindari dampak buruk situasi pasar internasional terhadap pasar dalam negeri. Akan tetapi kebijakan ini bertentangan dengan kesepakatan internasional yang sudah diratifikasi Indonesia. Instrumen untuk

memacu produktivitas dan efisiensi usahatani dan efisiensi tataniaga dalam negeri sudah sangat mendesak dilakukan. Dari aspek tataniaga padi dan beras, dapat pula disarankan, pertama, penguatan kelembagaan ditingkat petani dan pedagang pengumpul sangat diperlukan untuk dapat melibat mereka dalam tataniaga, sehingga margin tataniaga dapat ditekan. Kedua, penyebaran pertanaman secara merata sepanjang tahun juga merupakan solusi yang dibutuhkan untuk menekan fluktuasi harga antar musim.

BAB I. PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Indonesia mengalami perubahan yang amat cepat selama satu dasawarsa terakhir, baik dari sisi perekonomian, dan sosial politik. Restrukturisasi perekonomian (*structural adjustment*) dilakukan sebagai respon atas krisis ekonomi melalui serangkaian kebijakan liberalisasi perekonomian termasuk sektor pertanian. Kebijakan ini lebih dimaksudkan untuk merespon tekanan lembaga donor Internasional, seperti international monetary fund (IMF) dan world bank (WB). Liberalisasi perekonomian adalah persyaratan utama untuk mendapatkan dana pinjaman guna memulihkan perekonomian setelah krisis ekonomi pada akhir tahun 1990-an. Penarikan campur tangan pemerintah dari sektor riil perekonomian dan penurunan nilai mata uang rupiah terhadap mata uang asing adalah bentuk nyata dari restrukturisasi tersebut.

Kebijakan liberalisasi menyentuh ekonomi perberasan nasional melalui serangkaian perubahan kebijakan terkait dengan usahatani dan perdagangan padi dan beras. Pada tahun 1999, pemerintah membuka ekonomi perberasan nasional terhadap pasar global dengan memberikan kesempatan impor beras secara bebas (Suryana dan Hermanto, 2004). Sebelumnya impor beras hanya boleh dilakukan oleh pemerintah melalui Badan Urusan Logistik (BULOG). Walau kebijakan ini kemudian disempurnakan melalui Inpres No 9 Tahun 2001 dan dilanjutkan dengan Inpres No. 9 Tahun 2002, namun sangat kuat kesan bahwa ekonomi perberasan nasional mulai diserahkan kepada mekanisme pasar. Melalui Inpres No 9 Tahun 2002 tersebut, pemerintah mengembangkan ekonomi perberasan dengan menganut pendekatan ekonomi pasar terkelola (*managed market mechanism*) dengan maksud untuk melindungi produsen dan konsumen. Pemerintah menyerahkan ekonomi perberasan pada mekanisme pasar saat mana pasar berfungsi dengan baik dan efisien. Tetapi, apabila pasar tidak bekerja dengan baik dan efisien, pemerintah akan melakukan intervensi.

Melihat sejarah tataniaga padi dan beras kita yang sangat diatur oleh pemerintah sejak jaman Belanda hingga keakhir pemerintahan orde baru, tentunya tidaklah dapat dengan mudah dialihkan ke pendekatan mekanisme

pasar. Oleh karena itu, perdagangan beras mesti terus dipantau untuk menjamin pasar bekerja dengan efisien (Suryana and Hermanto, 2004). Akan tetapi, secara teknis belum dipahami apakah pasar padi dan beras sudah berlaku secara efisien atau tidak. Sehingga dalam pelaksanaannya pemerintah membatasi impor beras saat musim panen dan kembali membukanya saat yang lain. Pemahaman akan efisien pasar serta indikator yang dapat dipedomani dalam menilai efisiensi pasar sangat diperlukan agar tindakan intervensi pemerintah bisa tepat waktu dan sasaran untuk menjamin stabilitas pasar padi nasional dan akhirnya menjamin ketahanan pangan nasional.

Pada saat yang bersamaan, desentralisasi dijalankan untuk merespon tuntutan masyarakat selama kekacauan politik setelah krisis ekonomi tersebut. Kewenangan lebih besar diberikan kepada daerah kabupaten/kota dalam mengelola pemerintahan, pembangunan dan sumber daya alamnya. Pemerintah kabupaten dan propinsi memiliki kewenangan yang lebih luas dan besar dalam mengelola pemerintahan dan pembangunan dalam wilayah teritorialnya, termasuk urusan pertanian tanaman pangan. Sehubungan ini dengan ini, banyak dilaporkan bahwa perhatian daerah terhadap pembangunan pertanian semakin menurun dan bahkan secara kelembagaan terjadi restrukturisasi, dimana dinas pertanian tanaman pangan sudah digabungkan dengan dinas yang lain untuk tujuan efisiensi biokrasi. Selain itu, di beberapa daerah, badan Bimas yang semula mendapatkan mandat yang kuat untuk menjalankan program pembangunan pertanian tanaman padi, ditiadakan dan bahkan tenaga penyuluh sudah dialihkan menjadi tenaga administrasi. Keadaan ini menyulitkan koordinasi, pemberdayaan petani dan penyusunan kegiatan pembangunan pertanian.

Perubahan-perubahan tersebut memberikan dampak kepada masyarakat mulai dari dunia usaha sampai ke tingkat rumah tangga. Haryati dan Aji (2005) menemukan bahwa petani produsen dirugikan sebagai akibat dari liberalisasi perdagangan padi dan beras tersebut. Tindakan untuk memperbaiki persoalan ini menjadi sangat urgen. Dalam pertanian padi, dampak perubahan tersebut akan terasa terhadap produksi, produktivitas dan keberlangsungan usahatani (San, 2000). Oleh karena itu, diperlukan penelitian untuk mempelajari bagaimana pelaku pasar agribisnis padi dan beras merespon kebijakan liberalisasi ini untuk dapat menentukan kebijakan untuk menjamin ketahanan pangan nasional.

1.2. Tujuan Khusus

Untuk itu, tujuannya penelitian ini adalah:

1. Mengetahui perubahan kelembagaan tataniaga padi dan beras sebagai respon pelaku agribisnis padi terhadap liberalisasi ekonomi padi dan beras.
2. Mengetahui efisiensi tataniaga padi dan beras pada setiap jenjang dan jalur tataniaga agribisnis padi dan beras dan perubahan daya saing usahatani padi.
3. Menemukan model intervensi bagi upaya memperkuat sistem pasar terkelola atas perekonomian padi dan perberasan nasional.

1.3. Urgensi (keutamaan) Penelitian

Penelitian ini berkontribusi pada tiga hal yang belum dipahami secara baik selama ini dalam tataniaga padi dan beras setelah dilakukan liberalisasi ekonomi dan desentralisasi. Ketiga hal tersebut adalah:

Pertama, selama ini belum dipahami efisiensi pasar padi dan beras. Lemahnya pemahaman ini membuat pemerintah mengambil kebijakan secara general, yakni membatasi impor saat panen dan membukanya pada saat tidak panen.

Kedua, perbedaan karakteristik antar daerah, baik dari sisi supply maupun demand, berkemungkinan akan berbeda pula tingkat efisiensinya. Generalisasi kebijakan intervensi seperti yang dilakukan selama ini akan memberikan efek yang berbeda terhadap pembagian pendapatan antar pelaku pasar.

Ketiga, penelitian ini juga mengungkap bagaimana konsekuensi dan persoalan kebijakan desentralisasi pembangunan pertanian, terutama agribisnis padi. Pemahaman atas persoalan ini membantu kita dalam memandu bagaimana pemerintah daerah dapat berperan secara maksimal, menggantikan peran yang sebelumnya dimainkan oleh pemerintah pusat agar intervensi pemerintah yang sangat terbatas tersebut dapat dioptimalkan untuk mendukung pengembangan efisiensi pasar agribisnis pertanian.

BAB II. STUDI PUSTAKA

Pilihan kebijakan untuk campur tangan pemerintah atau melepaskan kepada mekanisme pasar atas perdagangan input dan output pertanian, terutama bahan makanan telah diperdebatkan secara luas

Restrukturisasi ekonomi (*structural adjustment*) merujuk kepada reorientasi perekonomian dalam menghadapi goncangan eksternal seperti turunnya penerimaan ekspor dan meningkatnya laju import. Kebijakan ini, bahkan, banyak diambil atas tekanan donor dalam memberikan pinjaman (Benjamin, 1996). Kebijakan yang digunakan dalam melakukan restrukturisasi perekonomian ini adalah dalam bentuk perubahan alokasi pengeluaran pemerintah, perubahan struktur perdagangan dan pajak, dan perubahan nilai tukar mata uang terhadap mata uang asing. Benjamin menegaskan bahwa walau kebijakan ini diambil di tingkat nasional, tetapi dampaknya langsung sampai ke tingkat rumah tangga, terutama distribusi pendapatan.

Dampak kebijakan ekonomi tersebut terhadap rumah tangga miskin masih terus diperdebatkan. Menurut Ahmed dan Lipton (1997), disatu sisi, perubahan harga terhadap barang yang diperdagangkan dan barang yang tidak diperdagangkan memberikan peluang bagi masyarakat untuk mendapatkan manfaat, sementara disisi lain, peningkatan harga barang, terutama bahan makanan mengancam ketahanan pangan rumah tangga kelompok masyarakat miskin. Handa dan King (2003) mencemaskan bahwa penarikan campur tangan pemerintah dari aktivitas perekonomian menyebabkan perubahan alokasi anggaran yang biasanya mengorban masyarakat yang berada dalam kelompok masyarakat miskin. Pengurangan dan atau pencabutan subsidi terhadap bahan pangan memberikan dampak langsung bagi penurunan daya beli masyarakat pada lapisan terbawah. Efek yang sama dirasakan bila terjadi penurunan nilai mata uang secara relatif dengan mata uang asing, yang menyebabkan meningkatnya harga bahan makanan, terutama yang berasal dari import. Akan tetapi, Sahn *et al.* (1996) menemukan hal yang berbeda bahwa restrukturisasi perekonomian di beberapa negara Afrika menghasilkan redistribusi pendapatan yang menguntungkan masyarakat miskin, walau ditemui ianya memperlambat

pertumbuhan ekonomi. San *et al.* (2000) memperlihatkan bahwa produksi bahan pangan, padi dan gula, di Indonesia mengalami penurunan yang signifikan setelah penurunan nilai tukar rupiah terjadi. Dari sisi distribusi pendapatan, petani besar dan kelompok kaya perkotaan mendapatkan manfaat, sementara kelompok masyarakat miskin dan petani kecil dirugikan.

Dalam konteks ekonomi padi dan perberasan nasional, restrukturisasi perekonomian menyebabkan perubahan kelembagaan pemasaran baik input maupun output. Perubahan kelembagaan itu sebagai konsekuensi dari berkurangnya intervensi pemerintah (Kasryno, 2004). Melalui Inpres No. 9 Tahun 2002 dan No. 9 Tahun 2001, pemerintah menegaskan batasan intervensi pemerintah dalam ekonomi padi dan perberasan nasional. Kebijakan padi dan perberasan dikembangkan dengan menganut ekonomi pasar terkelola melalui pengembangan ekonomi padi dan perberasan sebagai sebuah sistem agribisnis. Ekonomi pasar terkelola yang dimaksudkan adalah pemerintah tetap seoptimal mungkin melindungi konsumen dan produsen apabila menghadapi dampak negatif dari perdagangan bebas beras (Suryana and Hermanto, 2004). Bulog yang semula memiliki otoritas yang amat besar dalam mengendalikan harga beras, misalnya, berubah menjadi sebuah unit usaha dengan kewenangan yang sudah sangat terbatas. Pedagang beras pada semua level secara perlahan mengambil alih peran yang sebelumnya dimainkan Bulog tersebut. Dari sisi penyediaan input, kelembagaan pasarnya yang semula dilakukan melalui jalur distribusi yang dikendalikan oleh pemerintah, sekarang juga sudah dilepaskan ke mekanisme pasar. Pada bulan Desember 1998, misalnya, harga pupuk urea meningkat 64%, demikian pula harga input produksi lainnya mengalami peningkatan tajam, terutama input yang di impor sebagai konsekuensi dari turunnya nilai tukar rupiah terhadap dollar (Irawan, 2004). Akibatnya, tingkat keuntungan usahatani padi sawah menurun karena meningkatnya biaya dan menurunnya harga produksi. Dampak ikutannya adalah petani mengurangi masukan input yang menyebabkan produktivitas per luas lahan menurun (Kasryno *et al.*, 2004). Dalam kurun waktu 1990-1999 rata-rata produktivitas lahan sawah dataran rendah Indonesia adalah 5,93 ton/ha (Simatupang dan Rusastra, 2004), menurun menjadi rata-rata 4,4 ton/ha dalam kurun waktu 1999-2003 (Suryana dan Hermanto, 2004).

Selanjutnya, peran desentralisasi dalam pengurangan angka kemiskinan dan peningkatan ketahanan pangan rumah tangga miskin juga masih menjadi pro dan kontra (Braun dan Grote, 2000). Pihak yang pro menjelaskan bahwa desentralisasi meningkatkan partisipasi masyarakat dalam pengambilan keputusan. Selain itu, desentralisasi mendekatkan pengambil kebijakan dengan daerah implementasi kebijakan tersebut, sehingga masyarakat penerima program dapat memonitor. Situasi ini memberikan insentif bagi pemerintah daerah untuk menjalankan program secara lebih efisien (Braun dan Grote, 2000; Resosudarmo, 2002; Satria dan Matsuda, 2004). Desentralisasi juga memberi kesempatan bagi kolaborasi antara lembaga publik dengan masyarakat lokal yang dapat melahirkan sinergi. Satria dan Matsuda (2004) mengemukakan bahwa desentralisasi dalam mengelola sumber daya perikanan di Indonesia memberikan manfaat yang lebih besar kepada masyarakat lokal. Akan tetapi, pihak yang kontra berargumen bahwa desentralisasi memungkinkan elit lokal menyalahgunakan kewenangan karena kompleksitas penganggaran. Desentralisasi dapat pula memicu konflik di tingkat lokal yang biasanya merugikan masyarakat lemah. Selain itu, desentralisasi juga mungkin menimbulkan inefisiensi dalam menyediakan layanan publik apabila personil pemerintah lokal kurang berkompeten (Braun dan Grote, 2000). Terjadi peningkatan laju kerusakan hutan dan meningkatnya konflik selama implementasi desentralisasi di beberapa daerah di Indonesia banyak dilaporkan (Casson, 2001a, , 2001b; Resosudarmo, 2002; Sudana, 2003; Christanty *et al.*, 2004; Ngakan *et al.*, 2005; Yasmi *et al.*, 2005; Casson, 2006) adalah contoh yang dapat dianalogikan bisa terjadi untuk sektor ekonomi lainnya termasuk sektor pertanian tanaman pangan. Oleh karenanya, dampak desentralisasi bagi pengurangan angka kemiskinan (*poverty alleviation*) sangat tergantung pada kondisi masing-masing daerah, tingkatan penyerahan kewenangan, dan tingkat kedalaman kemiskinan yang dihadapi.

Indonesia melakukan desentralisasi pemerintahan dan administrasi ke tingkat kabupaten/kota sejak tahun 1999. Pemerintah provinsi dan kabupaten memiliki kewenangan yang lebih besar dalam mengelola wilayahnya. Masing-masing daerah mengembangkan struktur kelembagaan pemerintahannya sendiri yang berbeda antara satu dengan yang lainnya. Terbentuk tata kerja kelembagaan yang baru. Di sektor pertanian, masing-masing daerah juga

membentuk, merubah atau mengembangkan institusi baru. Kelembagaan penyuluhan pertanian, misalnya, semula di bawah kantor wilayah departemen pertanian, sekarang berada di bawah dinas pertanian atau bahkan banyak daerah yang meniadakan kelembagaan ini. Masing-masing daerah memiliki arah dan prioritas pembangunan yang berbeda, termasuk merubah dari sektor pertanian ke sektor lainnya. Perubahan ini tentunya membawa konsekwensi berubah pula tata kerja dengan instansi vertikalnya baik ke bawah dengan petani atau ke atas dengan pemerintah propinsi dan bahkan dengan pemerintah pusat. Selain itu, menurut Christanty *et al.* (2004), sulitnya melakukan koordinasi dan kurang jelas pembagian tugas dan wewenang antara pemerintah pusat, propinsi dan kabupaten juga merupakan persoalan yang menyebabkan desentralisasi sulit mencapai tujuan yang diidealkan.

Padi masih tetap akan memainkan peranan yang besar dalam perekonomian Indonesia. Sebagai negara yang berpenduduk besar dan pengonsumsi beras per kapita tertinggi di Asia, 107,4 kg/kapita/tahun (Ariani, 2004), ketersediaan supply beras menjadi amat penting bagi tidak hanya kestabilan ekonomi tetapi juga kestabilan sosial politik. Sangat beralasan bahwa pemerintah Orde Baru menempatkan swasembada pangan menjadi target dalam pembangunan ekonomi. Kestabilan pasokan beras dalam negeri memungkinkan sektor industri dapat dikembangkan saat mana ada kestabilan ekonomi dan politik. Sayangnya, swasembada yang dicapai pada tahun 1984 tidak dapat dipertahankan untuk jangka waktu lama, bahkan sejak tahun 1997 Indonesia kembali menjadi negara pengimpor beras terbesar di dunia, yakni rata-rata 3,1 juta ton per tahunnya (Kasryno, 2004).

Walau harga beras di pasar dunia memperlihatkan kecenderungan menurun selama satu dasawarsa terakhir karena peningkatan suplai, mengandal pasokan beras semata-mata pada pasar Internasional bukanlah pilihan yang tepat (Kasryno, 2004). Sebagai negara yang berpenduduk besar, peningkatan permintaan dari Indonesia akan menaikkan harga. Sementara itu, pasokan beras di pasar dunia tidak bisa dipastikan stabil, karena masing-masing negara eksportir juga menghadapi persoalan penurunan produktivitas sebagai dampak negatif dari “revolusi hijau” dan perubahan iklim. Oleh karenanya, pilihan kebijakan untuk terus

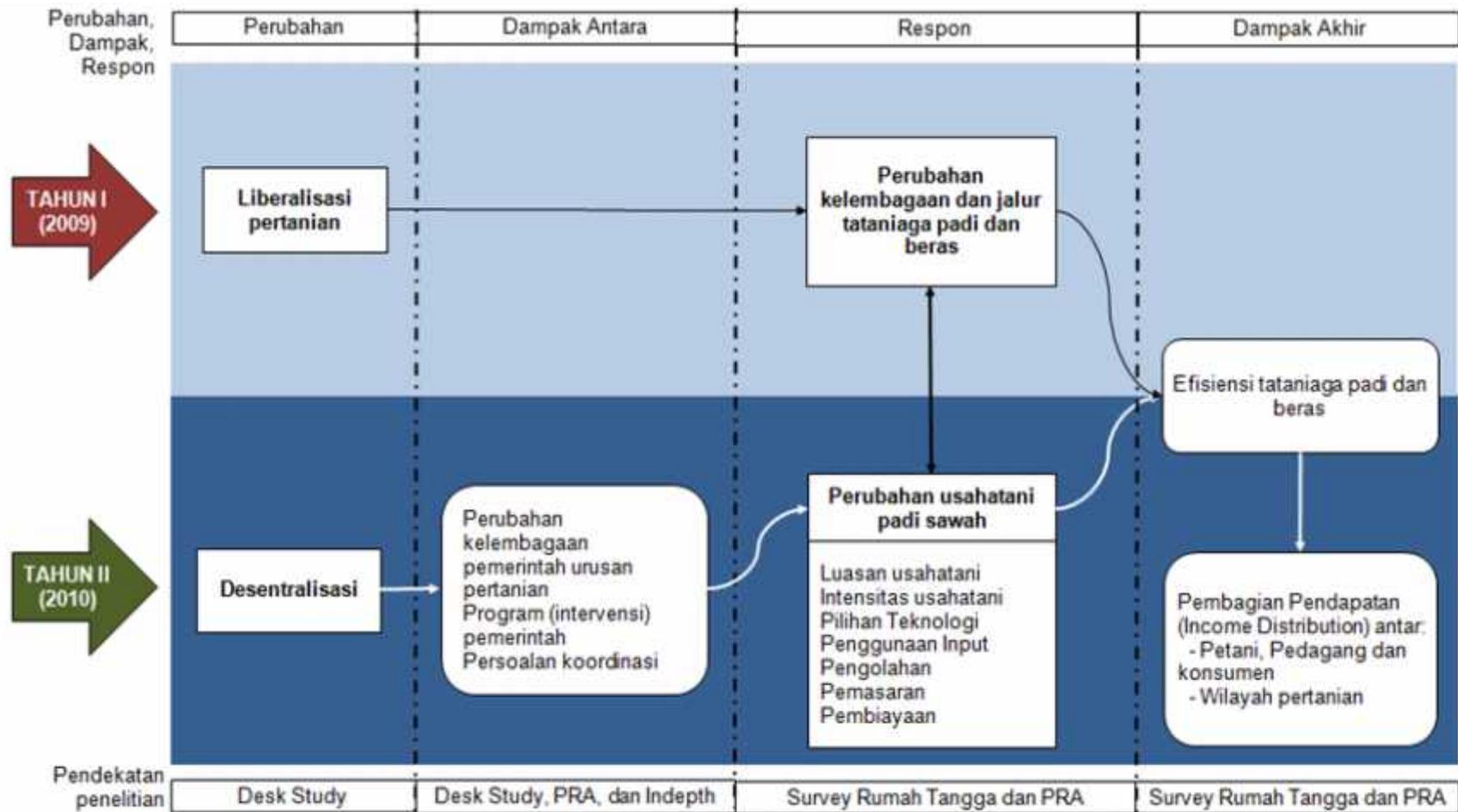
berupaya meningkatkan produksi dalam negeri mesti dilakukan, setidaknya untuk mengurangi ketergantungan pada pasar dunia dan sekaligus menghemat devisa.

Perbedaan pandangan dari para ahli atas dampak dari perubahan-perubahan tersebut terhadap kemiskinan, pengelolaan sumber daya dan usahatani menyulitkan kita dalam memprediksi dampak terhadap usahatani dan petani padi akibat dari kebijakan *structural adjustment*, dan desentralisasi yang terjadi secara serentak selama satu dasawarsa terakhir. Sementara, pemerintah memilih untuk mengembangkan ekonomi padi dan perberasan nasional menuju ekonomi pasar terkelola. Oleh karena itu penelitian ini akan mempelajarinya. Walau sudah banyak kajian yang berkenaan dengan dampak liberalisasi perekonomian terhadap produksi dan produktivitas padi di Indonesia (Haryati dan Aji, 2005; Kasryno, 2004; Rachman and Dermoredjo, 2004), namun belum ditemukan laporan riset yang terkait dengan efisiensi tataniaga padi dan beras dalam kaitan dengan liberalisasi perekonomian dan desentralisasi pemerintahan ini.

BAB III. METODE PENELITIAN

Gambar 3.1. memperlihatkan kerangka penelitian yang mengelompokkan aspek-aspek yang akan dipelajari untuk mencapai tujuan penelitian diatas. Setelah pemahaman atas kebijakan liberalisasi perdagangan padi dan beras dan desentralisasi dipelajari secara detail, kemudian dipelajari dampak antara akibat dari perubahan pada tingkatan makro tersebut. Dampak antara adalah perubahan kelembagaan pasar dan kelembagaan pemerintah daerah. Berikutnya akan dipelajari bagaimana pelaku pasar merespon perubahan tersebut dengan efisiensi pemasaran dengan menggunakan pendekatan *structure-conduct-performance analysis*.

Dalam pelaksanaannya, studi ini menggunakan empat pendekatan, sebagaimana secara detail terlihat pada tabel 1 rancangan penelitian, yakni desk study, participatory rural appraisal (PRA), indepth interview dan survey rumah tangga. Desk study digunakan untuk mempelajari dokumen resmi pemerintah, laporan dan peraturan perundangan yang terkait dengan kebijakan liberalisasi perdagangan dan desentralisasi. Maksudnya adalah untuk memahami dengan jelas konsepsi dan implementasinya selama sepuluh tahun terakhir. Desk study ini digunakan dalam mempelajari perubahan makro dan dampak antaranya. Desk study juga dimaksudkan untuk melakukan study atas perkembangan perberasan selama dua puluh tahun terakhir serta faktor-faktor yang mempengaruhinya (underlying factors).



Gambar 3.1. Kerangka Penelitian

PRA digunakan untuk mendapatkan data dan informasi langsung dari masyarakat, terutama yang terkait dengan tindakan dan pandangan kolektif. PRA ini digunakan untuk mempelajari dampak antara, respon dan dampak akhir. Indepth interview digunakan untuk mendapatkan informasi dari informan kunci (key informan) terhadap objek yang dipelajari. Pendekatan ini digunakan dalam mempelajari dampak antara dan digunakan terutama untuk mendapatkan informasi dari pejabat yang terkait. Survey rumah tangga digunakan untuk menjangkau data dan informasi di tingkat rumah tangga petani. Kuisisioner adalah instrumen utama dalam survey ini yang digunakan dalam mengumpulkan data berkenaan dengan perubahan usahatani sebagai respon petani atas perubahan yang terjadi dan dampaknya terhadap produksi, produktivitas dan pendapatan.

Dua teknik pengolahan data akan diaplikasikan dalam penelitian ini. Pertama, teknik kualitatif yang digunakan untuk menganalisis data yang bersumber dari hasil desk study, PRA dan indepth interview. Kedua, SPSS diaplikasikan untuk mengolah data kuantitatif atau yang dikuantitatifkan dari hasil survey rumah tangga. Kedua teknik ini digunakan secara bersamaan dan saling melengkapi satu dengan lain. Hasil pengolahan data akan dianalisis dengan menggunakan *structure-conduct-performance* untuk melihat efisiensi pasar, kelembagaan pemerintahan dilihat dari kejelasan kewenangan, koordinasi dan konflik antar unit organisasi, kemudian pada tingkatan petani akan ditafsirkan melalui analisa efisiensi teknis dan ekonomis usahatani, tingkat penggunaan input yang ramah lingkungan, dan ketimpangan pembagian pendapatan.

3.1. Tempat Penelitian

Untuk dapat mencapai tujuan penelitian, lokasi penelitian mestilah meliputi lebih dari satu propinsi agar perbedaan ketersediaan dan perubahan kelembagaan pasar dan unit organisasi pemerintahan dapat dipelajari. Kemudian pada masing-masing propinsi tersebut mestilah dipilih daerah persawahan yang beririgasi teknis, semi teknis dan tadah hujan untuk dapat melihat perbedaan dampak akibat kekeringan dan banjir.

Berdasarkan pertimbangan tersebut, maka propinsi Sumatera Barat dan Jambi penulis yakini dapat merepresentasikan maksud dan tujuan penelitian ini. Dua propinsi bertetangga ini, selain secara teknis dapat dijangkau peneliti dengan

lebih mudah, merespon desentralisasi dengan cara yang berbeda. Propinsi Sumatera Barat merubah bentuk pemerintahan terendah menjadi nagari, unit politik yang berbasis budaya Minangkabau, dan memberikan sebagian kewenangan pemerintahan dan administrasi kepada nagari termasuk beberapa kewenangan yang terkait dengan pertanian. Sementara propinsi Jambi tidak demikian halnya, otonomi daerah sampai pada tingkat kabupaten, pemerintahan terendah beserta kewenangannya tetap seperti semula. Satu kabupaten sentra padi pada masing-masing propinsi, yakni kabupaten Solok di Sumatera Barat dan kabupaten Kerinci di Jambi, akan dijadikan daerah studi. Kedua daerah ini dipilih karena masing-masing kabupaten tersebut adalah sentra produksi padi pada kedua propinsi tersebut. Pada masing-masing kabupaten ini akan dikelompokkan wilayah persawahan dengan tiga kriteria, beririgasi teknis, semi teknis dan tadah hujan. Pada ketiga titik itulah pengumpulan data dan informasi lapangan akan dilakukan.

3.3. Sampling

Pada masing-masing wilayah yang terpilih kemudian akan dilakukan pemilihan sampel responden untuk survey rumah tangga. Populasi rumah tangga petani padi dikelompokkan atas tiga kelompok berdasarkan luas lahan yang dikelola dan atau dikuasainya. Kelompok tersebut adalah petani berlahan luas, petani berlahan sedang dan petani berlahan kecil. Petani berlahan luas adalah petani yang mengelola dan menguasai lebih dari 2 ha lahan padi sawah. Sementara petani yang berlahan sedang adalah petani yang menguasai dan mengelola lahan dengan luas antara 0.5 - 2 ha. Petani berlahan sempit adalah petani yang menguasai dan atau mengelola lahan padi sawah kecil dari 0.5 ha. Pada masing-masing kelompok petani tersebut ditarik sampel secara random dengan jumlah yang proporsional (*proportionate random sampling*). Penarikan sampel ini dilakukan saat FGD dilakukan.

Sampel pedagang pengumpul, pedagang perantara dan pedagang besar ditentukan dengan menggunakan pendekatan snow ball.

3.4. Analisa Data

Ada empat hal yang ingin di capai dalam analisa data, yakni: 1) perubahan kelembagaan tataniaga, 2). Perubahan jalur tataniaga, 3). Analisis margin tataniaga pada setiap jenjang dan jalur tataniaga, 4). Membandingkan efisiensi sebelum dan setelah liberalisasi. Untuk mencapai maksud tersebut, analisa data diarahkan pada upaya menjawab empat pertanyaan berikut: 1). Apakah kelembagaan tataniaga padi dan beras semakin efisiensi dalam pasar bebas terkelola?, 2). Kelompok manakah dari pelaku pasar {petani, pedagang (pada setiap tingkan) dan konsumen} yang diuntungkan dari kebijakan liberalisasi perekonomian padi dan beras? dan 3). Apakah usahatani padi sawah menjadi lebih kompetitif sebagai dampak dan respon terhadap perubahan kebijakan liberalisasi ini?.

Untuk menjawab pertanyaan pertama, Perbandingan keadaan *structure-conduct-performance* sebelum dan setelah liberalisasi perdagangan padi dan beras akan dilakukan. Jumlah, ukuran dan keragaman pemain pasar pada setiap tingkatan tataniaga akan dipelajari untuk melihat struktur pasar. Kualitas kontrol dan standarisasi barang yang diperjual-belikan juga dilihat dalam melakukan analisa *conduct*. Sementara analisa *performance* digunakan dalam mempelajari kecapatan dan akurasi penyesuaian harga dari satu tingkatan tataniaga dengan tingkatan yang lainnya, kestabilan harga dan margin tataniaga, pembagian keuntungan pada setiap tingkatan tataniaga dan kecukupan serta akurasi aliran informasi pasar.

Untuk menjawab pertanyaan kedua, analisis data dilakukan dengan melihat membandingkan perbedaan share margin tataniaga setiap rantai tataniaga dengan total margin tataniaga sebelum dan setealh liberalisasi perdagangan padi dan beras dengan menggunakan formula berikut:

$$SM_{ij} = (M_{ij}/M_{nj}) \times 100\%$$

Dimana:

SM_{ij} : share margin tataniaga pada tingkat perdagangan i pada rantai tataniaga j

M_{ij} : Margin tataniaga pada tingkat perdagangan i pada rantai tataniaga j

M_{nj} : Total margin tataniaga dari rantai tataniaga j (selisih harga ditingkat produsen dan konsumen)

Sementara itu, daya saing (kompetitif) usahatani padi diukur dari dua cara. Pertama dengan membandingkan tingkat efisiensi usahatani sebelum dan setelah liberalisasi perdagangan padi dan beras. Efisiensi usahatani diukur dari perbandingan biaya produksi dan penerimaan. Produksi padi dikatakan semakin kompetitif bila biaya produksi perbanding penerimaan semakin kecil. Kedua dengan membandingkan antara biaya per unit produksi wilayah penelitian dengan biaya per unit produksi nasional dan negara-negara eksportir utama besar di pasar internasional seperti Thailand, Vietnam dan Birma.

Perbandingan-perbandingan tersebut diatas akan diuji secara statistik dengan menggunakan Uji *t student* untuk melihat signifikansinya.

3.5. Rancangan (*Design*) Riset

Empat pendekatan yang digunakan, sebagaimana secara detail terlihat pada tabel 1 rancangan penelitian, dalam penelitian ini akan dapat menangkap semua data dan informasi yang diperlukan dari semua sumber. Masing-masing pendekatan tersebut memiliki kelebihan dan kelemahan dalam pelaksanaan penelitian ini. Namun demikian, keempat pendekatan tersebut dipilih karena ianya paling tepat digunakan untuk penelitian yang menggabungkan aspek kualitatif dan kuantitatif. Desk study adalah pendekatan yang paling tepat digunakan untuk dapat mengumpulkan dan menganalisis data dan informasi yang bersumber dari dokumen pemerintah. Namun demikian, peneliti akan menghadapi kesulitan dalam mengadministrasi mengingat banyak sekali dokumen pemerintah baik itu berupa peraturan perundangan, laporan dan data-data sekunder. Untuk mengatasi persoalan tersebut, peneliti akan membuat daftar data dan informasi yang

diperlukan terlebih dahulu, agar pekerjaan pengumpulan dan analisis data dan informasi menjadi efisien dan terfokus.

Participatory rural appraisal (PRA) banyak digunakan dalam mengumpulkan dan menganalisis data dan informasi secara cepat bersama masyarakat dan partisipatif. Untuk melihat perubahan kelembagaan di tingkat petani dan dampak serta respon mereka secara kolektif atas perubahan tersebut dapat dilakukan dengan menggunakan pendekatan ini. *Focus Group Discussion (FGD)* akan dilakukan dengan melibatkan petani, penyuluh pertanian, pengamat hama penyakit, tokoh masyarakat dan stakeholder lainnya. Namun peneliti mesti mengelola forum pertemuan secara baik dengan memberikan kesempatan kepada semua pihak menyampaikan pandangan dan opini., jika tidak, maka besar peluang beberapa orang akan menguasai forum dan peserta lain tidak memiliki kesempatan menyampaikan pendapatnya.

Indepth interview atau wawancara mendalam dengan informan kunci digunakan untuk menangkap informasi dan pendapat dari pejabat yang terkait dengan pertanian tanaman pangan, petani dan pedagang. Pendekatan ini dapat membantu di dalam memahami permasalahan dengan cepat. Namun, ianya mesti dilakukan dengan seksama untuk mengarahkan pembicaraan agar tidak terjebak pada pandangan subjektif informan. Selain itu, cara ini memerlukan penyiapan (*arrangement*) yang baik untuk dapat menemui dan mewawancarai informan kunci. Pengalaman peneliti dalam mewawancarai key informan sebelum ini akan dapat membantu agar pembicaraan dapat fokus pada objek penelitian.

Tabel 1. Rancangan (Design) Penelitian

| No | Objek | Unit Analisis | Data atau informasi yang diperlukan (keadaan sebelum krisis ekonomi tahun 1995 dan keadaan setelah krisis ekonomi, tahun 2008) | Sumber data | Pendekatan penelitian | Instrumen Pengumpulan data dan Informasi |
|-----|--|---------------------------|---|---|--|---|
| I | PERUBAHAN | | | | | |
| 1.1 | Liberalisasi perdagangan pedesaan | Makro; Nasional | Perubahan kebijakan pembangunan ekonomi dan pembangunan pertanian Perubahan pendanaan yang berkaitan dengan pertanian pada dan perbatasan yang ada sebelum dan setelah krisis ekonomi Supply dan demand beras baik domestik maupun internasional Perkembangan ekspor dan impor beras internasional Peningkatan ekspor dan impor beras Indonesia | Dokumen pemerintah Dokumen pemerintah BPS dan FAO BPS dan FAO HPS | Desk Study Desk Study Desk Study Desk Study Desk Study | List data dan Informasi sekunder |
| 1.2 | Desentralisasi | Makro; Nasional | Perubahan dan kebijakan yang berkaitan dengan pembagian kewenangan antara pemerintah pusat, provinsi dan kabupaten | | | |
| II | DAMPAK ANTARA | | | | | |
| 2.1 | Perubahan organisasi pemerintahan urusan pertanian | Makro; Wilayah Penelitian | Bentuk, jenis dan jumlah organisasi pada setiap tingkatan pemerintahan Tugas dan kewenangan masing-masing unit organisasi pemerintahan Interaksi, koordinasi dan konflik antar unit organisasi | Dokumen pemerintah dan Pemda Pejabat Pemda Dokumen pemerintah dan Pemda Peraturan daerah Pejabat Pemda Dokumen pemerintah dan Pemda Pejabat Pemda | Desk Study In-depth interview Desk Study Desk Study In-depth interview Desk Study In-depth interview | Panduan Wawancara List data dan Informasi sekunder Panduan Wawancara List data dan Informasi sekunder Panduan Wawancara |
| 2.2 | Program (intervensi) pemerintah | Makro; Wilayah Penelitian | Bentuk, prinsip, mekanisme dan prosedur program pemerintah yang terkait dengan pertanian tanaman pangan Pelayanan dan evaluasi setiap program | Dokumen pemerintah dan Pemda Pejabat Pemda Dokumen pemerintah dan Pemda Pejabat Pemda Petani dan atau pedagang penerima program | Desk Study In-depth interview Desk Study In-depth interview In-depth interview | List data dan Informasi sekunder Panduan Wawancara List data dan Informasi sekunder Panduan Wawancara |

Tabel 1. Rancangan..... (lanjutan)

| III | RESPON | | | | | |
|-----|--------------------------------------|---------------------|---|--|---|--|
| 3.1 | Perubahan usahatani | Rumah Tangga Petani | Tujuan usahatani per rumah tangga Informasi usahatani (pola tanam) Pemanfaatan teknologi Habit Pengolahan tanah Pangajukan Pengendalian hama penyakit Pemasaran Peningkatan pasca panen Volume penggunaan input dan tenaga kerja Pemasaran Penggunaan tenaga kerja (dalam dan luar keluarga) Penggunaan kapal dan sumbernya | Petani Petani Petani Petani Petani Petani Petani Petani Petani Petani | Survey rumah tangga Survey rumah tangga | Kuis onter Survey rumah tangga Survey rumah tangga |
| IV | DAMPAK AKHIR | | | | | |
| 4.1 | Pesikasi tanaman padi dan beras | Rumah Tangga Petani | Harga penjualan dan pembelian padi | Petani Petani Petani | Survey rumah tangga Survey rumah tangga Survey rumah tangga | Kuis onter |
| 4.2 | Perubahan produksi dan produktivitas | Rumah Tangga Petani | Produksi gabah kering panen per hektar Pendapatan dan keuntungan Eaya-biaya produksi (harga input kali volume penggunaan) Penerimaan (harga output kali volume produksi) | Petani Petani Petani | Survey rumah tangga Survey rumah tangga Survey rumah tangga | Kuis onter |
| 4.3 | Perubahan pembagian pendapatan | Rumah Tangga Petani | Pendapatan dan keuntungan antar kelompok petani sample Antara pedagang dan petani | Petani Petani Petani | Survey rumah tangga Survey rumah tangga Survey rumah tangga | |

Survey rumah tangga digunakan untuk mendapatkan data dan informasi dari tingkatan rumah tangga petani dan sekaligus usahatani padinya. Kelebihan utama survey adalah kemampuannya dalam mendapatkan data kuantitatif, sehingga uji statistik dalam penelitian ini dapat dilakukan. Namun kelemahannya adalah pada kekakuannya serta kurang mampu menangkap informasi yang bersifat kualitatif. Data kuantitatif yang diperlukan dari unit rumah tangga petani adalah respon mereka terhadap perubahan yang terjadi menyangkut perubahan manajemen usahatannya, maka survey adalah pilihan pendekatan yang terbaik.

Secara garis besar, walau keempat pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini memiliki kelebihan dan kelemahannya masing-masing, namun dalam penelitian ini, keempat pendekatan ini adalah yang paling baik untuk dapat menangkap dan mengolah data dan informasi yang diperlukan. Sehingga tujuan penelitian dapat dicapai.

BAB IV. DINAMIKA KEBIJAKAN PEREKONOMIAN PADI DAN BERAS INDONESIA SEPULUH TAHUN TERAKHIR

4.1. Pendahuluan

Perekonomian padi dan beras mendapatkan perlakuan khusus dalam sejarah pembangunan nasional kita. Pada awal kemerdekaan pemerintah waktu itu menyusun Rencana Kasimo yakni rencana untuk meningkatkan produksi padi dan beras dengan cara mendirikan Balai Pendidikan Masyarakat Desa (BPMD). Kemudian pada tahun 1949 disusun pula Rencana Kesejahteraan Istimewa (RKI) dengan memperbanyak benih unggul, perbaikan dan perluasan irigasi, peningkatan penggunaan pupuk buatan, pemberantasan hama dan penyakit serta pendidikan masyarakat desa. Pada masa pemerintahan orde baru, perhatian terhadap perekonomian padi dan beras semakin besar dengan dikembangkan program Bimbingan Massal (BIMAS), sampai Indonesia menghasilkan swasembada pangan tahun 1984 (Hafsah dan Sudaryanto, 2004). Perhatian ini juga tidak berkurang dengan dikembangkan program Insus dan Supra Insus yang tetap menempatkan perekonomian padi dan beras sebagai sentral pembangunan pedesaan dan pengurangan kemiskinan sampai pertengahan tahun 1990-an. Namun campur tangan pemerintah yang besar dalam perekonomian padi dan beras ini mendapat tantangan dari berbagai pihak pada masa *recovery* perekonomian setelah krisis ekonomi pada akhir tahun 1990-an. International Monetary Fund (IMF) dan the World Bank (WB) mensyaratkan pinjaman untuk *me-recovery* perekonomian nasional Indonesia setelah krisis ekonomi bila perekonomian diliberalisasi, termasuk sektor pertanian padi dan beras. Liberalisasi berarti mengurangi campur tangan pemerintah dalam perekonomian. Mulai tahun 1999, pemerintah tidak lagi memonopoli impor beras, melainkan dapat diimpor secara bebas (Suryana dan Hermanto, 2004). Kemudian pada awal tahun 2000-an, seiring dengan berkurangnya tekanan IMF dan WB, pemerintah mengembangkan kebijakan ekonomi beras dengan pendekatan pasar terkelola (*managed market mechanism*) sejak tahun 2001, yang mana pemerintah menyerahkan perekonomian padi dan beras pada mekanisme pasar saat mana

pasar berfungsi dengan baik, dan akan melakukan intervensi saat pasar tidak berfungsi dengan baik.

Perubahan kebijakan ekonomi perberasan nasional ini dipengaruhi oleh dinamika supply dan demand padi dan beras di pasar global (eksternal) (Pranolo, 2000) dan dinamika perekonomian dan sosial politik dalam negeri (internal). Keputusan untuk mengejar swasembada pangan pada awal pemerintahan orde baru adalah karena rendahnya supply padi dan beras di pasar global sementara, Indonesia adalah negara importir terbesar beras dari pasar internasional. Untuk mencegah ketergantungan yang tinggi terhadap supply beras dari pasar global tersebut, pemerintah memutuskan untuk meningkatkan produksi berada dalam negeri melalui serangkaian program pembangunan yang dikenal dengan program BIMAS. Sementara, selama sepuluh tahun terakhir, supply beras di pasar global mengalami peningkatan yang amat signifikan dengan masuknya eksportir baru seperti Vietnam, Pakistan dan Myanmar (Rachman dan Dermoredjo, 2004). Sementara pada saat yang bersamaan, dalam negeri terjadi penurunan produksi dan produktivitas padi yang signifikan karena el nino dan la nina, yang menyebabkan terjadinya kemarau panjang dan bencana alam banjir (Irianto *et al.*, 2004). Pembukaan kran import pada akhir tahun 1990-an dapat diterima masyarakat karena dengan kebijakan ini dapat mencegah melambungnya harga beras dalam negeri (Suryana dan Hermanto, 2004).

Dalam Bab IV ini, dinamika kebijakan perekonomian padi dan beras nasional akan dikupas dengan mempertimbangkan kaitan antara kebijakan tersebut dengan dinamika pasar padi dan beras baik dipasar global maupun di pasar dalam negeri.

4.2. Politik Ekonomi Perberasan Nasional

Dinamika politik ekonomi perberasan nasional selama sepuluh tahun terakhir ditandai dengan perubahan dari ekonomi yang dikontrol sepenuhnya oleh pemerintah menjadi ekonomi beras yang terbuka pada awal tahun 2000-an dan kemudian berubah menjadi ekonomi pasar terkelola. Kebijakan yang diambil pemerintah Indonesia selama kurun waktu sepuluh tahun terakhir ini adalah bentuk respon pemerintah terhadap tekanan lembaga donor, tekanan politik dalam negeri dan perkembangan pasar padi dan beras baik global maupun domestik.

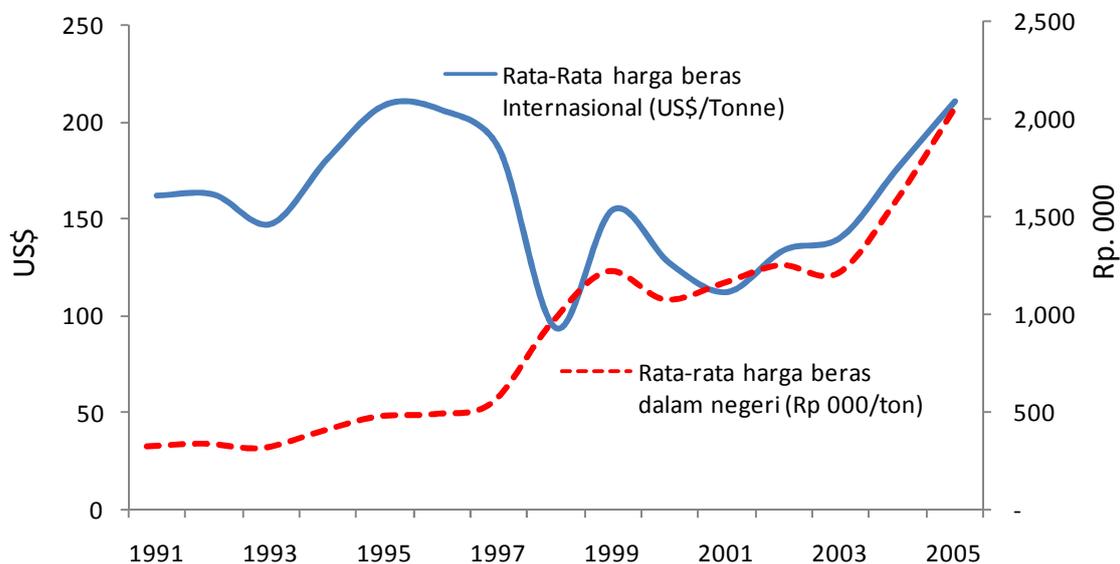
Liberalisasi Ekonomi Padi dan Beras

Liberalisasi ekonomi makro Indonesia diawali dengan penandatanganan kesepakatan (*letter of intents*) dengan IMF dan WB. Dimana kedua lembaga ini setuju untuk memberikan komitmen bantuan berupa “*stabilization package*” senilai US\$ 43 milyar dalam upaya memulihkan perekonomian nasional dari krisis ekonomi yang terjadi sejak pertengahan tahun 1997. Sebagai persyaratannya Indonesia diminta untuk mereformasi ekonomi makro melalui serangkaian kebijakan penyesuaian (*adjustment program*). Satu kebijakan yang terkait langsung dengan perekonomian padi dan beras nasional adalah komitmen Indonesia untuk menurunkan tarif impor semua jenis pangan menjadi maksimum 5%. Di bidang perdagangan dalam negeri, pemerintah menghapus semua pembatasan investasi perdagangan eceran (*retail*) dan perdagangan besar (*wholesale*) (Pranolo, 2000).

Pada tahun 1999, Indonesia mengeluarkan paket liberalisasi padi dan beras yakni dengan membuka kran impor padi dan beras. Keputusan ini dipilih karena Indonesia berada dalam puncak krisis ekonomi, yakni saat mana industri besar termasuk industri input pertanian mengalami pukulan besar akibat dari jatuhnya nilai rupiah terhadap mata uang asing. Industri yang faktor produksinya impor mengalami pukulan, sehingga banyak diantaranya yang tutup. Konsekwensinya input pertanian seperti pupuk dan pestisida, mengalami kelangkaan dan harganya meningkat tajam. Situasi ini dipersulit lagi oleh kemarau panjang, sebagai akibat el nino, sepanjang tahun 1997-1998 (Irianto *et al.*, 2004). Data yang dilaporkan oleh FAO memperlihatkan bahwa produksi padi nasional mengalami penurunan yang tajam, dari produksi 51 juta ton pada tahun 1996 menjadi 49 juta ton pada tahun 1998. Penurunan produk yang tajam ini jelas mengancam ketahanan pangan nasional karena dalam periode penduduk bertambah bertambah dari jiwa pada tahun 1996 menjadi ... jiwa pada tahun 1998.

Sementara situasi supply padi dan beras di pasar internasional terus mengalami peningkatan dalam periode yang sama. Pada tahun 1996, volume ekspor beras dunia adalah 19.7 juta ton meningkat menjadi 28.8 juta ton pada tahun 1998. Peningkatan ekspor beras dunia menekan harga di pasar internasional dalam rentang waktu yang sama, sebagaimana terlihat dalam

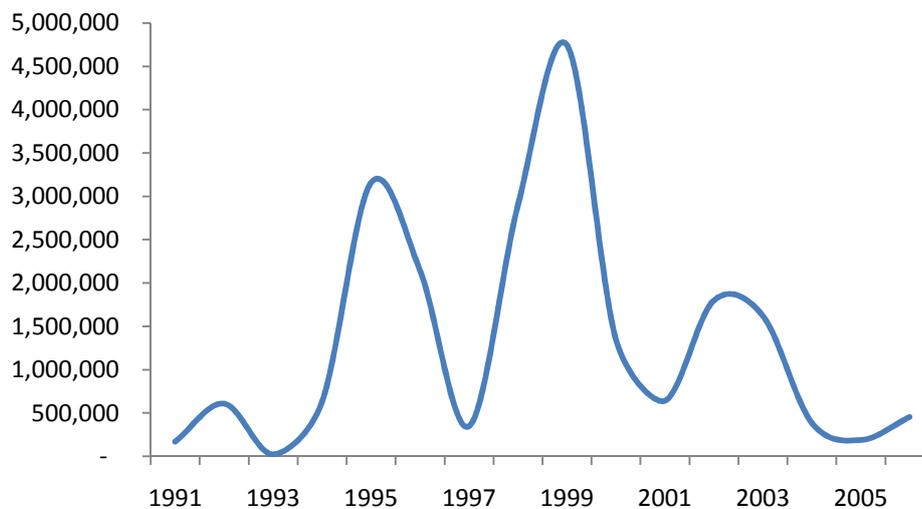
gambar 4.1., sementara harga dalam negeri mengalami peningkatan yang tajam. Pemerintah, kemudian mengeluarkan kebijakan publik yang penting untuk mengatasi persoalan tersebut yakni dengan membuka kran import, dimana pihak swasta diberikan izin untuk melakukan impor beras dari semula hanya boleh dilakukan oleh BULOG. Keputusan untuk membuka kran impor pada tahun 1999 membuat lonjakan harga dalam negeri dapat kemudian distabilkan, hingga harga dalam negeri melandai dalam rentang 1999-2002. Volume impor beras melonjak tajam dari semula 0.3 juta ton pada tahun 1997 menjadi 4.8 juta ton pada tahun 1999 (lihat gambar 4.2).



Gambar 4.1. Rata-rata harga beras internasional dan dalam negeri Indonesia 1991-2005

Dari gambar 4.1.diatas juga juga dapat menyimpulkan bahwa pembukaan kran import padi dan beras memberikan dua konsekwensi kepada perekonomian padi dan beras domestik Indonesia. *Pertama*, disparitas harga internasional dan domestik menjadi kecil dan menyebabkan trend harga domestik menyamai trend harga internasional. Dari satu sisi, penurunan disparitas ini meningkatkan efisiensi perekonomian domestik, karena terjadi peningkatan efisiensi alokasi sumberdaya untuk menopang agribisnis padi dan beras. Konsumen mendapatkan harga yang setara dengan harga internasional. *Kedua*, produsen (petani) menghadapi persaingan terbuka dengan padi dan beras yang dihasilkan oleh petani dari negara lain. Dengan demikian, pembukaan pasar domestik terhadap

impor ini memberikan keuntungan bagi konsumen, namun disisi lain memberikan kerugian kepada produsen karena berkurangnya surplus konsumen (Haryati dan Aji, 2005). Kebijakan ini dapat diterima, sepanjang tidak menekan harga terlalu jauh dibawah kemampuan petani mengembalikan hasil investasinya. Namun apabila harga dipasar internasional turun dalam taraf yang tinggi, memungkinkan petani menderita kerugian. Selama lima tahun terakhir terlihat bahwa harga dipasar internasional cenderung meningkat, menyebabkan harga domestik terbawa naik, sehingga petani tidak banyak dirugikan.



Sources: FAO Statistics Division 2008

Gambar 4.2. Perkembangan volume impor beras Indonesia, 1991-2006

Sistem perdagangan padi dan beras yang bebas dan terbuka menghendaknya dihilangkannya segala bentuk intervensi yang dapat mendistorsi pasar. Meskipun penolakan intervensi dilakukan dengan dalih untuk menciptakan suatu perdagangan yang “adil”, namun dalih seperti ini lah yang sering membuat perdagangan menjadi tidak adil bagi petani. Sistem perdagangan merupakan bagian penting dari mata rantai produk dari produsen ke konsumen. Perdagangan yang menimbulkan biaya tinggi akan berdampak pada pengurangan keuntungan produsen dan juga akan membebani konsumen.

Kebijaksanaan harga padi dan beras dengan penggunaan standar Harga Pembelian Pemerintah (HPP) sebaiknya tidak diberlakukan lagi. Pembentukan harga padi dan beras sebaiknya diserahkan sepenuhnya kepada mekanisme pasar. Mekanisme pasar akan merangsang petani untuk lebih giat memproduksi

dan liberalisasi perdagangan padi dan beras ini akan memicu diversifikasi dan ketahanan pangan masyarakat.

Peran Perum Bulog selama ini juga harus dikoreksi dimana Perum Bulog tidak lagi berperan sebagai stabilisator harga namun lebih berperan sebagai wasit yang adil dalam pengadaan dan penyaluran beras. Setiap kenaikan HPP tidak banyak dinikmati oleh petani karena sebagian besar petani telah panen dan langsung menjual serta tidak melakukan penyimpanan sampai saat kenaikan HPP sehingga yang menikmati HPP adalah pedagang yang mempunyai tempat penyimpanan/gudang.

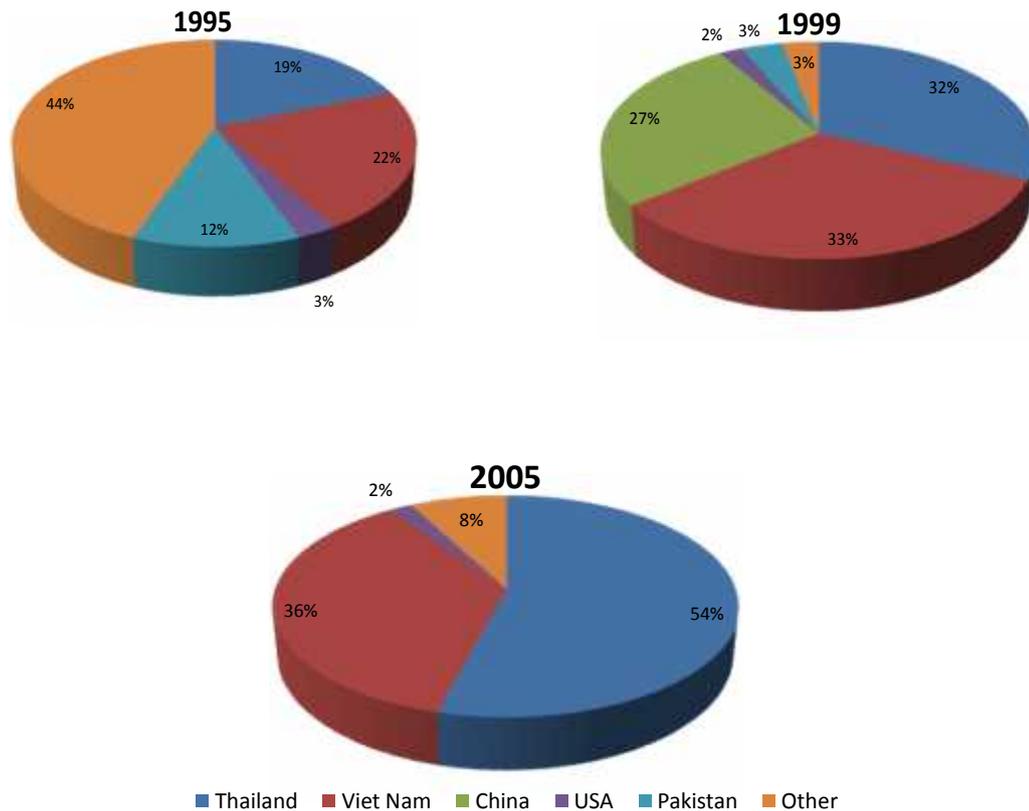
Budiono (2001) menyatakan beberapa manfaat dari dibukanya liberalisasi perdagangan yaitu, a). Akses pasar lebih luas sehingga memungkinkan diperoleh efisiensi karena liberalisasi perdagangan cenderung menciptakan pusat-pusat produksi baru yang menjadi lokasi berbagai kegiatan industry yang saling terkait dan saling menunjang, b). Iklim usaha menjadi lebih kompetitif sehingga mengurangi kegiatan yang bersifat *rent seeking* dan mendorong pengusaha untuk meningkatkan produktifitas dan efisiensi, c). Arus perdagangan dan investasi yang lebih bebas mempermudah proses alih teknologi untuk meningkatkan produktifitas dan efisiensi, d). Perdagangan yang lebih bebas memberikan signal harga yang lebih “benar”, e). Perdagangan yang lebih bebas akan meningkatkan kesejahteraan konsumen karna terbukanya pilihan-pilihan yang baru. Namun untuk dapat berjalan dengan lancar, suatu pasar yang kompetitif harus di atur dan didukung oleh undang-undang yang mengatur persaingan yang sehat dan melarang praktek monopoli. Dengan melakukan perdagangan bebas pada komoditi padi dan beras akan membentuk harga yang lebih “benar” sehingga harga yang lebih tepat dapat memberikan margin keuntungan yang lebih besar kepada petani dibandingkan dengan pedagang besar.

Ekonomi Pasar Terkelola (Managed Market Mechanism)

Namun, kenyataan ini tidak dapat diterima sepenuhnya. Harga padi dan beras domestik yang cukup tinggi selama ini, karena memang harga dipasar internasional yang juga tinggi dan terus meningkat. Peningkatan harga ini, pada satu sisi, menguntungkan petani. Dengan harga yang tinggi, petani memiliki insentif untuk menanam dan mengembangkan usahatani padi. Hal ini juga terlihat

dari perkembangan produksi dan luas panen yang juga meningkat selama lima tahun terakhir ini. Namun disisi lain, kecenderungan peningkatan harga akan merugikan konsumen. Harga beras yang tinggi akan menurunkan daya beli masyarakat, terutama rumahtangga miskin. Oleh karena itu, pertimbangan untuk kembali memberlakukan intervensi oleh pemerintah terhadap pasar padi dan beras semakin menguat. Hal ini memungkinkan untuk dilakukan, karena sejak akhir tahun 2001 dan awal tahun 2002, pemerintah telah memenuhi kewajibannya kepada IMF dengan mengembalikan sisa pinjaman, sehingga komitmen kepada IMF dengan sendirinya terlepas. Lalu pemerintah mulai tahun 2001 mengambil langkah untuk mengelola pasar padi dengan beras dengan pendekatan ekonomi pasar terkelola dengan dikeluarkan Inpres No. 9 tahun 2001 dan kemudian disempurnakan dengan Inpres No. 9 tahun 2002 (Suryana dan Hermanto, 2004).

Kebijakan ini merupakan upaya pemerintah untuk mengelola ekonomi padi dan beras secara terintegrasi. Inpres perberasan sebelum tahun 2001 lebih terfokus pada pengaturan harga dasar gabah, sementara dalam Inpres No. 9 tahun 2001 dan Inpres No. 9 Tahun 2002 terjadi perubahan paradigma yang sangat mendasar. Pertama, penataan ekonomi padi dan beras tidak hanya terpaku pada harga dasar gabah, melainkan merubah sistem ekonomi padi dan beras sebagai sebuah sistem agribisnis, sehingga penetapan harga beras yang disebut harga pembelian pemerintah (HPP) adalah salah satu komponen dari kebijakan perberasan nasional. Kedua, kebijakan ekonomi perberasan diupayakan untuk melindungi produsen dan konsumen melalui mekanisme pasar. Pasar tidak akan diintervensi oleh pemerintah sepanjang pasar padi dan beras masih berfungsi dengan baik. Pasar yang berfungsi dengan baik adalah pasar yang mana harga-harga yang terbentuk masih dalam kewajaran. Apabila terjadi perubahan harga yang ekstrim dan cenderung mengganggu mekanisme pasar yang sehat, pemerintah akan melakukan intervensi sampai pasar dapat kembali berfungsi dengan baik. Bentuk intervensi pemerintah adalah dengan melakukan pembelian dalam HPP tersebut diatas.



Sources: FAO Statistics Division 2008

Gambar 4.3. Import beras Indonesia menurut negara asal, 1995, 1999 dan 2005

Secara garis besar, kebijakan perberasan nasional sebagaimana tertuang dalam Inpres No. 9 tahun 2001 dan Inpres No. 9 Tahun 2002 tersebut adalah kebijakan yang mempromosikan agribisnis padi dan beras dan kebijakan perlindungan produsen dan konsumen. Kebijakan yang mempromosikan agribisnis adalah dituangkan dalam instrumen kebijakan peningkatan produksi, diversifikasi dan pengendalian harga, sementara kebijakan perlindungan produsen dan konsumen dilakukan dalam bentuk pengendalian impor dan kebijakan distribusi beras bagi keluarga miskin (Suryana dan Hermanto, 2004). Kebijakan promosi agribisnis adalah kebijakan yang diperlukan untuk terus memacu produksi padi dan beras nasional untuk mengimbangi laju peningkatan permintaan akibat pertumbuhan penduduk yang masih cukup tinggi. Sementara kebijakan proteksi ditempuh untuk menghindari dampak negatif liberalisasi ekonomi padi dan beras ini terhadap rumah tangga berpendapatan rendah.

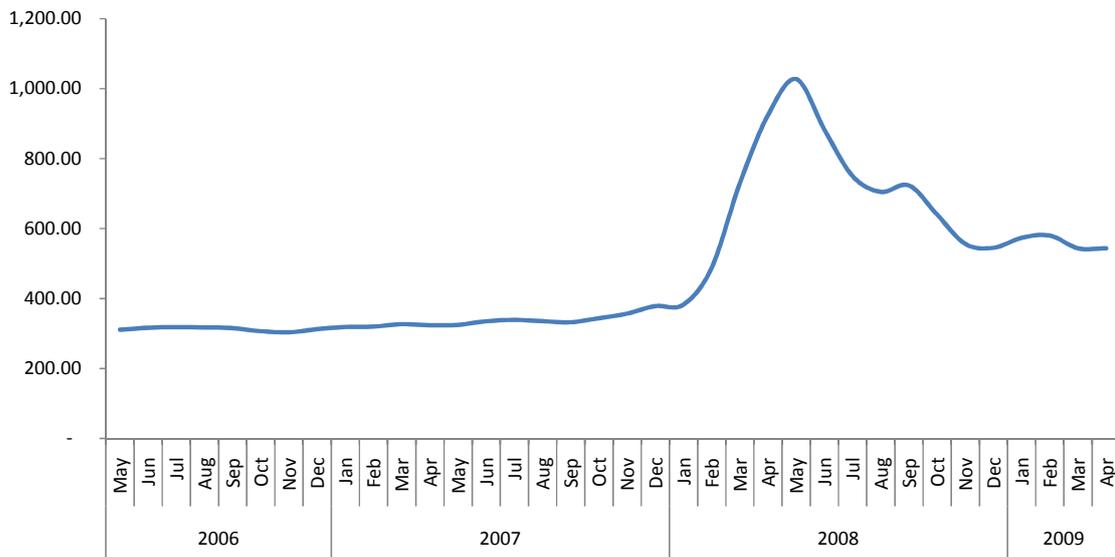
Perubahan kebijakan ini ditempuh merupakan respon atas perubahan kondisi eksternal dan internal. Perubahan kondisis eksternal terlihat dari harga

beras dipasar internasional yang terus meningkat (gambar 4.1.) yang juga menyebabkan tren yang sama dengan harga dalam negeri, karena keterbukaan ekonomi padi dan beras nasional terhadap pasar internasional. Sehingga secara politik, tekanan untuk melindungi rumahtangga miskin meningkat di dalam negeri, agar tidak muncul lagi musibah rawan pangan sebagaimana yang dialami pada masa krisis ekonomi akhir tahun 1990-an yang lalu.

Ekonomi pasar terkelola ini kemudian dikembangkan lagi dengan memasukkan instrumen penangganan pasca panen, pencegahan alih guna lahan sawah dan rehabilitasi daerah tangkapan air dan jaringan irigasi. Tiga Instrumen terakhir ini merupakan tambahan instrumen kebijakan perberasan nasional yang dituangkan dalam Inpres No. 13 tahun 2005. Kemudian dalam Inpres No. 8 tahun 2008, ditambahkan lagi upaya untuk mendorong petani menggunakan pupuk organik, setelah subsidi terhadap pupuk an organik dikurangi secara perlahan. Kebijakan-kebijakan tersebut dikembangkan mengingat secara nasional sudah terlihat adanya inidikasi kekukarangan air untuk irigasi karena rusaknya beberapa kawasan penyangga. Selain itu, kekurangan pupuk an organik semakin meningkat selama beberapa tahun terakhir diperlukan upaya untuk mendorong petani menggunakan pupuk organik dalam usahatannya. Hal ini amat mendesak agar tingkat produktivitas lahan dapat dipelihara.

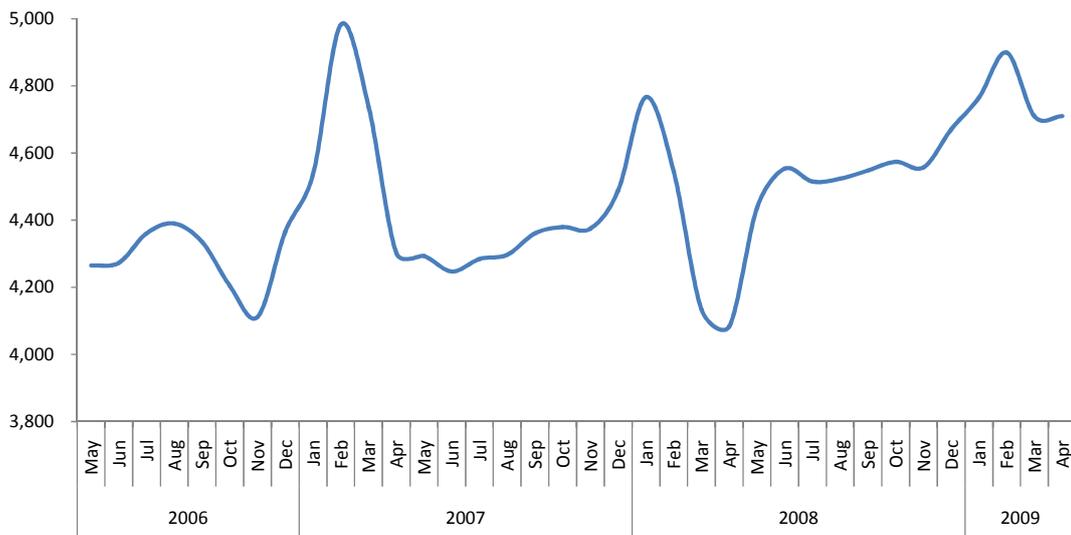
Serangkaian instrumen kebijakan yang diambil pemerintah tersebut memberikan dampak baik pada harga maupun pada peningkatan produktivitas pertanian padi nasional. Sebagaimana terlihat dalam gambar 4.4., pemerintah berhasil melindungi pasar dalam negeri dari lonjakan harga pasar internasional yang sangat tajam pada tahun 2008. Penurunan supply beras ke pasar internasional karena penurunan produksi di negara-negara eskportir utama beras seperti Thailand dan Vietnam, menyebabkan terjadinya lonjakan harga yang mengkhawatirkan pada pertengahan sampai akhir tahun 2008. Dimana harga beras di pasar Bangkok, Thailand, meningkat dari semula US\$ 383/ton pada bulan Januari 2008 meningkat menjadi US\$ 1.028/ton pada mulai Mei tahun yang sama. Banyak negara yang panik melihat stok pasar dunia yang turun menjadi hanya 70 juta ton pada awal tahun 2008 dari sekitar 170 juta ton pada tahun 1999 (Sulandari dan Andrida, 2008). Namun, harga beras pasar dalam negeri Indonesia justru berada dalam titik terendah pada bulan April 2008. Sehingga upaya

Indonesia, secara makro, meningkatkan ketahanan pangan nasional dapat dicapai melalui serangkaian kebijakan-kebijakan yang diambil tersebut.



Sources: http://www.bulog.co.id/data/doc/sta_hrdunia_brcrthai.htm

Rata-rata harga beras Thailand 100%, 2006 – 2009 (US\$/MT)



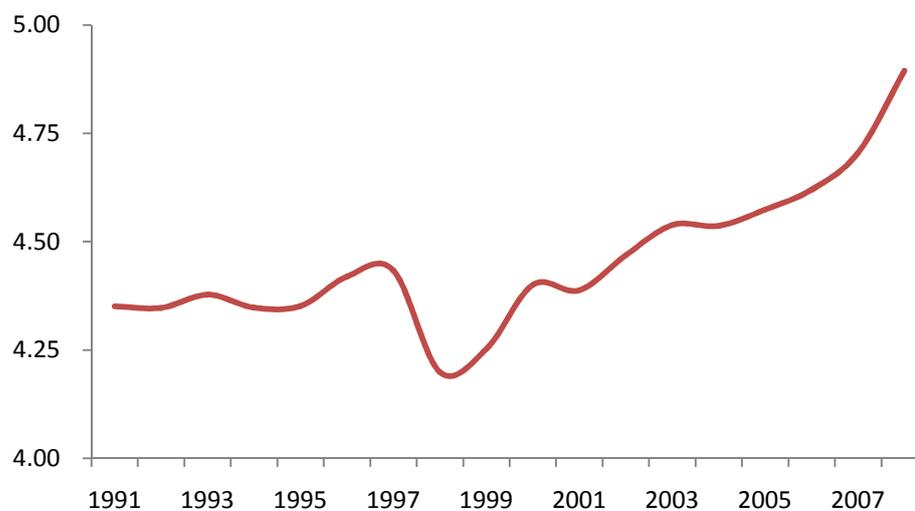
Sources: Departemen Pertanian RI, 2009

Harga Rata-Rata Beras Medium Tingkat Petani di Daerah Sentra Produksi Indonesia, 2006 – 2009 (Rp/kg)

Gambar 4.4. Harga beras rata-rata dipasar internasional dan dalam negeri selama tiga tahun terakhir.

Upaya promosi produksi juga memperlihatkan hal yang sama yakni dengan serangkaian kebijakan mendorong peningkatan produktivitas, dan perbaikan kawasan penyangga air, produktivitas padi secara nasional mengalami

peningkatan. Gambar 4.5. memperlihatkan bahwa penurunan produktivitas lahan Indonesia terjadi pada masa kita menghadapi krisis, yakni turun tajam dari 4.43 ton/ha pada tahun 1997 menjadi 4.20 ton/ha pada tahun 1998 dan 4.25 ton/ha pada tahun 1999. Penurunan produktivitas ini lebih disebabkan karena musim kemarau panjang yang terjadi karena el-nino (Irianto *et al.*, 2004). Setelah itu, produktivitas padi Indonesia terus mengalami peningkatan. Bahkan pada tahun 2008 telah mencapai 4.89 ton/ha. Produktivitas lahan ini adalah tertinggi di kawasan Asia Tenggara.



Gambar 4.5. Produktivitas padi Indonesia 1991-2008 (ton/ha)

Reposisi dan Reorganisasi BULOG

Sebagaimana diatas telah disinggung bahwa bagian liberalisasi ekonomi padi dan beras nasional dilakukan dengan merubah fungsi dan peran BULOG. Semula BULOG adalah lembaga yang menjadi perpanjangan pemerintah dalam mengendalikan harga, mengatur distribusi padi dan beras dan mengendalikan impor dan ekspor padi dan beras. Kesepakatan dengan IMF dan WB mengharuskan Indonesia untuk mereorganisasi BULOG dari semula adalah Lembaga Pemerintah Non Departemen (LPND) menjadi badan usaha milik negara. Melalui Peraturan Pemerintah No. 7 tahun 2003, BULOG berubah bentuk menjadi Perusahaan Umum (PERUM) BULOG.

Dari sisi kelembagaan, terdapat tiga perubahan yang sangat mendasar (Yonekura, 2005). Pertama, perubahan peran dan fungsi dari semula memonopoli

impor bahan makanan pokok dan mengendalikan harganya di pasar dalam negeri melalui operasi pasar, menjadi lembaga usaha yang berbisnis seperti lembaga lain dengan peran monopoli yang sangat terbatas. Hanya komoditi gula yang masih dimonopoli importasinya oleh BULOG, sementara padi dan beras sudah dilepaskan ke mekanisme pasar. Perubahan ini didukung pula oleh kebijakan anti monopoli yang diluncurkan melalui undang-undang no. 5 tahun 1999. Perubahan kedua adalah sumber pembiayaan. Semula, BULOG mendapatkan Bantuan Likuiditas Bank Indonesia (BLBI) untuk menopang operasinya ditambah dengan penerimaan dari operasi itu sendiri. Setelah di reform, BULOG sama sekali tidak dibenarkan lagi menerima BLBI, melainkan mesti membiayai dirinya melalui usaha yang dikelolanya. Ketiga, perubahan dari sisi organisasi dan pengelolaan. Semula BULOG adalah langsung dibawah presiden yang pengelolaanya adalah seperti unit instansi pemerintah. Setelah reformasi, PERUM BULOG adalah BUMN yang pengelolaannya seperti perusahaan lainnya. Prinsip-prinsip akuntansi seperti perusahaan swasta diterapkan pada PERUM BULOG.

Akan tetapi, PERUM BULOG masih memegang tiga peran penting dalam perberasan yang terkait dengan kebutuhan pemerintah. Pertama, BULOG adalah salah satu lembaga yang menjadi perpanjangan tangan pemerintah dalam pembelian padi dalam harga pembelian pemerintah. Harga pembelian pemerintah ini adalah harga yang terendah yang dibeli pemerintah bila harga jatuh, terutama pada musim panen. Kedua, dalam upaya pemerintah mengembangkan beras cadangan pemerintah, PERUM BULOG tetap ditugasi untuk melakukan pembelian, pendistribusian dan penyimpanan, karena PERUM BULOG saja yang memiliki fasilitas yang sedemikian (Saifullah, 2001). Dalam setiap Inpres yang dikeluarkan setelah tahun 2003, peran PERUM BULOG ini masih disebutkan dengan jelas. Ketiga, PERUM BULOG juga berperan dalam pengadaan, penyediaan dan penyaluran beras untuk keluarga miskin. (RASKIN).

4.3. Arah Kebijakan Perberasan Nasional

Berdasarkan pemahaman atas dinamika kebijakan perekonomian padi dan beras selama sepuluh tahun terakhir ini, dapat beberapa saran yang dapat dikembangkan bagi menentu arah kebijakan perberasan nasional. Pertama, upaya untuk mencukupkan kebutuhan pangan nasional dapat ditempuh dengan

penyediaan dalam negeri dan impor. Namun, kemampuan supply dalam negeri adalah tonggak utama, mengingat supply di pasar internasional sangat labil (*volatile*). Apabila pasar nasional diproteksi secara ketat akan menyebabkan terjadinya kesenjangan harga yang tajam antara pasar domestik dan pasar internasional yang menyebabkan terjadinya penyelundupan beras pada satu sisi dan disisi lain tidak memberikan insentif kepada petani untuk mengembangkan usahatani kearah yang lebih baik. Oleh karena itu, pembukaan kran impor mesti terus dipantau dengan seksama, terutama dinamika supply dan demand internasional.

Kedua, pentingnya supply dalam negeri, maka upaya untuk terus mempertahankan produktivitas dan saat yang sama berupaya untuk menekan alih fungsi lahan dan pencetakan lahan sawah baru di daerah yang potensial adalah beberapa langkah yang dapat dilakukan. Walau kebijakan ini secara implisit telah dituangkan dalam inpres perberasan beberapa tahun terakhir, namun tindakan riil dilapangan mesti terus ditingkatkan.

Ketiga, kebijakan buka-tutup pasar dalam negeri, seperti yang dilakukan selama lima tahun terakhir dapat menghindar dampak buruk situasi pasar internasional terhadap pasar dalam negeri. Akan tetapi kebijakan ini bertentangan dengan kesepakatan internasional yang sudah diratifikasi Indonesia. Instrumen untuk memacu produktivitas dan efisiensi usahatani dan efisiensi tataniaga dalam negeri sudah sangat mendesak dilakukan

4.4. Kesimpulan

Kesimpulan yang dapat diambil dai bahasan diatas adalah:

1. Ekonomi perberasan nasional mengalami perubahan yang dinamis selama sepuluh tahun terakhir yang ditandai dengan liberalisasi pasar dengan membuka kran impor pada tahun 1999. Kebijakan ini kemudian terus dikembangkan menjadi ekonomi pasar terkelola. Penyempurnaan kebijakan terus dilakukan dengan memperhatikan lingkungan internal dan eksternal.
2. Kebijakan liberalisasi pada tahun 1999 dapat mengatasi persoalan kurangnya supply dalam negeri, sementara harga beras di pasar

internasional turun drastis. Akan tetapi, ekonomi perberasan global mengalami kelangkaan supply pada awal tahun 2008, sementara ekonomi perberasan nasional relatif stabil, karena secara perlahan pemerintah menekan pengaruh pasar internasional terhadap ekonomi perberasan domestik dengan mempromosikan produktivitas dalam negeri.

3. Berkurangnya campur tangan pemerintah dalam perekonomian padi dan beras nasional sampai sejauh ini memberikan dampak positif bagi perbaikan harga di tingkat petani. Dimana harga padi selama sepuluh tahun terakhir selalu diatas harga dasar/harga pembelian pemerintah. Perlindungan terhadap konsumen dengan menyediakan RASKIN dapat pada satu sisi menekan dampak negatif yang diderita konsumen dari rumah tangga miskin, namun disisi lain tidak menekan harga beras terlalu jauh, sehingga petani tetap memiliki insentif untuk terus mengembangkan usahatani padinya.

Daftar Pustaka

- Hafsah, M. J., dan Sudaryanto, T. (2004). Sejarah Intensifikasi Padi dan Prospek Pengembangannya. Dalam F. Kasryno, E. Pasandaran & A. M. Fagi (Eds.), *Ekonomi Padi dan Beras Indonesia* (pp. 17-30). Jakarta: Badan Penelitian dan Pengembangan Pertanian, Departemen Pertanian Republik Indonesia.
- Haryati, Y., dan Aji, J. M. M. (2005). *Indonesian Rice Supply Performance in The Trade Liberalization Era*. Paper dipaparkan pada the Indonesia Rice Conference 2005. Tabanan Bali 12 – 14 September 2005.
- Irianto, G., Surmaini, E., dan Pasandaran, E. (2004). Dinamika Iklim dan Sumber Daya Air untuk Budi Daya Padi. Dalam F. Kasryno, E. Pasandaran & A. M. Fagi (Eds.), *Ekonomi Padi dan Beras Indonesia* (pp. 255-276). Jakarta: Badan Penelitian dan Pengembangan Pertanian, Departemen Pertanian Republik Indonesia.
- Pranolo, T. (2000). *Pembangunan Pertanian dan Liberalisasi Perdagangan*. Paper dipaparkan pada Konpernas XIII Perhepi. Jakarta. 12 Pebruari 2000.
- Rachman, B., dan Dermoredjo, S. K. (2004). Dinamika Harga dan Perdagangan Beras. Dalam F. Kasryno, E. Pasandaran & A. M. Fagi (Eds.), *Ekonomi Padi dan Beras Indonesia* (pp. 529-540). Jakarta: Badan Penelitian dan Pengembangan Pertanian, Departemen Pertanian Republik Indonesia.
- Saifullah, A. (2001). *Peran Bulog Dalam Kebijakan Perberasan Nasional*. Submitted manuscript to.
- Sulandari, E., dan Andrida, R. (2008). Stabilitas Harga Beras di Indonesia Tahun 2008: Operasional BULOG dalam Stabilisasi Harga. *Warta Intra Bulog*, 34 (7), 2-5.
- Suryana, A., dan Hermanto. (2004). Kebijakan Ekonomi Perberasan Nasional. Dalam F. Kasryno, E. Pasandaran & A. M. Fagi (Eds.), *Ekonomi Padi dan Beras Indonesia* (pp. 53-72). Jakarta: Badan Penelitian dan Pengembangan Pertanian, Departemen Pertanian Republik Indonesia.
- Yonekura, H. (2005). Institutional reform in Indonesia's food security sector: the transformation of Bulog into a public corporation. *The Developing Economies*, 43 (1), 121-148.

BAB V. PERUBAHAN KELEMBAGAAN PEMBANGUNAN AGRIBISNIS PADI

5.1. Pendahuluan

Dalam pelaksanaan pembangunan agribisnis padi, terutama dalam hal tataniaga gabah dan beras, melibatkan berbagai unsur/lembaga dengan peran masing-masing yang saling terkait. Lembaga dimaksud antara lain Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, Perum Bulog, produsen (petani, Kelompok Tani, Gabungan Kelompok Tani), dan masyarakat. Namun demikian, perkembangan ekonomi nasional bahkan global yang terus terjadi memberi pengaruh terhadap keikutsertaan dan peran masing-masing lembaga.

Campur tangan pemerintah dalam ekonomi perberasan antara lain dilakukan melalui lembaga yang bertugas melaksanakan kebijakan pemerintah di bidang perberasan, baik yang menyangkut aspek pra produksi (subsistem hulu), proses produksi (subsistem usahatani), pasca produksi (subsistem hilir), dan aspek jasa penunjang. Salah satu lembaga yang diberi tugas untuk menangani masalah pasca produksi, khususnya dalam tataniaga dan pengendalian harga gabah dan beras adalah Badan Urusan Logistik (Bulog).

Bulog, sebagai lembaga yang dibentuk pemerintah dengan tugas utama menjamin ketersediaan pangan bagi masyarakat, juga tidak terlepas dari pengaruh perkembangan ekonomi, sehingga telah mengalami transformasi kelembagaan dan tugas yang dilaksanakan. Dorongan untuk perubahan tidak saja datang dari dalam negeri, tetapi juga dari luar negeri. Pertama, perubahan kebijakan pangan pemerintah dan perubahan mandat Bulog untuk hanya diperbolehkan menangani komoditas beras serta penghapusan monopoli atau hak-hak khusus impor oleh Bulog sebagai State Trading Enterprise (STE). Kedua, berlakunya beberapa peraturan baru, khususnya UU No.5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan UU No. 22 Tahun 1999 tentang Otonomi Daerah yang membatasi kewenangan Pemerintah Pusat dan meniadakan instansi vertikal. Ketiga, adanya kehendak dari masyarakat agar Bulog terbebas dari unsur-unsur yang bertentangan dengan tuntutan reformasi yang terjadi, serta bebas KKN dan kepentingan politik tertentu. Keempat, perubahan ekonomi global yang mengarah

pada liberalisasi pasar, khususnya adanya keharusan dari WTO untuk penghapusan non-tariff barrier menjadi tariff barrier dalam perdagangan.

Liberalisasi perberasan mulai dilaksanakan sesuai Keputusan Presiden Republik Indonesia No.19 Tanggal 21 Januari 1998, antara lain menetapkan bahwa tugas Bulog adalah pengelolaan komoditas beras. Kemudian beberapa peraturan pemerintah (Keppres No.29/2000, Keppres No. 166/2000, dan Keppres No. 103/2001) dikeluarkan dengan tujuan mengatur kembali tugas dan fungsi Bulog. Pada tanggal 20 Januari 2003 Bulog secara resmi berubah dari Lembaga Pemerintah Non Departemen (LPND) menjadi Perusahaan Umum sebagai salah satu Badan Usaha Milik Negara (BUMN). Pembentukan Perum Bulog didasarkan Peraturan Pemerintah No.7/2003.

Memperhatikan perkembangan yang terjadi timbul pertanyaan bagaimana pelaksanaan pembangunan agribisnis padi, khususnya tataniaga gabah dan beras dalam era liberalisasi dan Otonomi Daerah, dan bagaimana perubahan kelembagaan yang terjadi. Dalam hal ini perhatian difokuskan pada keadaan sebelum dan sesudah liberalisasi perberasan pada dua daerah, yaitu Kabupaten Solok, Sumatera Barat dan Kabupaten Kerinci, Jambi.

5.2. Pembagian Kewenangan dalam Otonomi Daerah

Undang-undang No.22/1999 tentang Pemerintahan Daerah pada prinsipnya mengatur penyelenggaraan Pemerintahan Daerah yang lebih mengutamakan pelaksanaan asas desentralisasi. Hal-hal yang mendasar dalam Undang-undang No.22/1999 adalah mendorong untuk memberdayakan masyarakat, menumbuhkan prakarsa dan kreativitas, meningkatkan peran serta masyarakat, dan mengembangkan peran dan fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Oleh karena itu, undang-undang tersebut menempatkan Otonomi Daerah secara utuh pada Daerah Kabupaten (Kabupaten Daerah Tingkat II) dan Daerah Kota (Kotamadya Daerah Tingkat II) yang berkedudukan sebagai Daerah Otonom yang mempunyai kewenangan dan keleluasaan untuk membentuk dan melaksanakan kebijakan menurut prakarsa dan aspirasi masyarakat.

Pemberian otonomi mempunyai beberapa tujuan, yaitu : (1) peningkatan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat yang semakin baik, (2) pengembangan

kehidupan demokrasi, keadilan, dan pemerataan, dan (3) pemeliharaan hubungan yang serasi antara Pusat dan Daerah serta antar-Daerah dalam rangka menjaga keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI).

Pemberian kewenangan otonomi kepada Daerah Kabupaten dan Daerah Kota didasarkan pada asas desentralisasi dalam wujud otonomi yang luas, nyata, dan bertanggung jawab. Kewenangan otonomi luas adalah keleluasaan Daerah untuk menyelenggarakan pemerintahan yang mencakup kewenangan semua bidang pemerintahan, kecuali kewenangan di bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama, serta kewenangan bidang lainnya yang akan ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah.

Otonomi nyata adalah keleluasaan Daerah untuk menyelenggarakan kewenangan pemerintahan di bidang tertentu yang secara nyata ada dan diperlukan serta tumbuh, hidup dan berkembang di Daerah. Sedangkan, otonomi yang bertanggung jawab adalah berupa perwujudan pertanggungjawaban sebagai konsekuensi pemberian hak dan kewenangan kepada Daerah dalam wujud tugas dan kewajiban yang harus dilaksanakan oleh Daerah dalam mencapai tujuan pemberian otonomi.

Kewenangan yang diberikan kepada Daerah dalam rangka desentralisasi harus disertai dengan penyerahan dan pengalihan pembiayaan, sarana dan prasarana, serta sumberdaya manusia sesuai dengan kewenangan yang diserahkan tersebut. Kewenangan Pemerintah Daerah dilaksanakan secara luas, utuh, dan bulat yang meliputi perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, pengendalian, dan evaluasi pada semua aspek pemerintahan.

Kewenangan Pemerintah Daerah dalam Otonomi Daerah meliputi berbagai bidang, kecuali beberapa bidang yang tetap menjadi kewenangan Pemerintah Pusat. Dalam bidang pertanian Pemerintah Daerah (Provinsi) diberikan kewenangan sebagai berikut : (1) penetapan standar pelayanan minimal, (2) penetapan standar pembibitan/perbenihan, (3) penetapan standar minimal rumah potong hewan, rumah sakit hewan, dan satuan pelayanan peternakan terpadu, (4) penyelenggaraan diklat SDM aparat pertanian, (5) promosi ekspor komoditas unggulan, (6) penyediaan dukungan kerjasama antar Kabupaten/Kota, (7) pengaturan dan penanggulangan wabah hama dan penyakit menular, (8) pengaturan penggunaan bibit unggul, (9) penetapan kawasan pertanian terpadu,

(10) pelaksanaan penyidikan penyakit di bidang pertanian, (11) penyediaan dukungan pengendalian eradikasi Organisme Pengganggu Tumbuhan (OPT), hama, dan penyakit, (12) pengaturan penggunaan air irigasi, (13) pemantauan, peramalan, pengendalian dan penanggulangan ekspansi OPT, hama, dan penyakit, (14) penyediaan dukungan pengembangan perekayasa teknologi perikanan serta sumberdaya perairan lainnya, (15) pengendalian terhadap pelaksanaan pemberantasan penyakit ikan di darat, dan (16) pengendalian eradikasi penyakit ikan di darat (Bratakusumah dan Solihin, 2004).

Dari penjabaran kewenangan Pemerintah Daerah di atas dapat dilihat bahwa dalam hal distribusi (tataniaga) bahan pangan - khususnya dalam penetapan norma dan standar pengadaan, pengelolaan dan distribusi bahan pangan - masih merupakan kewenangan Pemerintah Pusat. Hal ini tentunya akan berpengaruh terhadap kebijakan yang diambil dan pelaksanaannya dalam pengaturan tataniaga bahan pangan, khususnya beras sebagai pangan utama, di Daerah.

5.3. Tantangan Pengembangan Kebijakan Ekonomi Perberasan dalam Otonomi Daerah

Perum Bulog adalah salah satu lembaga yang diharapkan mampu memperkuat ketahanan pangan. Pada saat sekarang, tugas publik hanya terfokus pada komoditas beras, namun masih cukup strategis dalam memperkuat ketahanan pangan. Inpres perberasan nasional yang dirancang secara komprehensif menjadi landasannya. Namun, perubahan peran dan kendala yang dihadapi belum banyak dipahami masyarakat luas.

Dalam menjalankan aktivitasnya, Perum Bulog harus mampu memberikan kontribusi dalam peningkatan efisiensi nasional, hingga mengurangi beban pemerintah dalam pengelolaan pangan nasional. Mendukung tugas kegiatan publik yang menjadi tanggungjawab Perum. Artinya, perubahan Bulog menjadi Perum Bulog adalah untuk menyelaraskan kegiatan komersial dengan kegiatan publik. Usaha komersial harus selaras, mendukung serta bersinergi dengan kegiatan publik yang semuanya terkait dalam kerangka memperkuat ketahanan pangan nasional (Puspoyo, 2006).

Adapun tugas publik Perum Bulog di bidang pembangunan perberasan nasional adalah : (1) pembelian gabah dalam negeri dengan Harga Pembelian Pemerintah (HPP), (2) pengelolaan cadangan beras pemerintah, dan (3) penyediaan dan penyaluran beras untuk keluarga miskin (Raskin).

Dalam perkembangannya Perum Bulog menghadapi beberapa permasalahan yang akan mempengaruhi kinerjanya, antara lain : (1) masalah internal yang menyangkut moral hazard oknum yang muncul karena adanya anggapan bahwa lembaga ini adalah tempat perputaran uang pemerintah yang cepat dan tidak sedikit, (2) tugas utama hanya pengelolaan beras, padahal bahan pangan yang lain juga merupakan unsur yang sangat penting dalam memperkuat ketahanan pangan nasional, (3) kurangnya perhatian terhadap kesejahteraan petani, baik sebagai produsen sekaligus sebagai konsumen produk pangan, dan (4) belum adanya kebijakan pembatasan impor yang riil.

Dengan mulai diterapkannya konsep Otonomi Daerah sebagaimana diatur dalam UU No.22/1999 telah memberi kewenangan Pemerintah Daerah untuk mengatur daerahnya sendiri. Hal ini akan membawa pengaruh terhadap posisi dan peran Bulog. Namun, mekanisme kerja antara Divisi Regional Perum Bulog dan Pemerintah Daerah masih sebatas hubungan birokratis, seperti penentuan posisi cadangan pangan dan intervensi penyaluran beras untuk keluarga miskin. Walaupun Perum Bulog dan Pemerintah Daerah sama-sama mempunyai tanggung jawab dalam memperkuat ketahanan pangan, namun seringkali "kesepakatan" sulit tercapai. Kebijakan yang dapat mengakomodir berbagai keragaman, seperti desentralisasi manajemen harus dikembangkan untuk memberi peluang bagi adanya pengaturan antara grand policy and business strategy di tingkat pusat dan functional policy di tingkat daerah yang sesuai dengan skala ekonomi dan pola operasionalnya. Untuk itu diperlukan kesiapan kedua pihak dalam hal sumberdaya manusia yang kompeten dan berkualitas, perangkat aturan dan prosedur yang mendukung, dan kelengkapan sistem administrasi dan prasarana penunjangnya.

Kabupaten Solok termasuk salah satu wilayah operasional Perum Bulog Sub Divisi Regional (Divre) Solok, selain Kabupaten Solok Selatan, Kabupaten Tanah Datar, Kabupaten Sijunjung, Kabupaten Dharmasraya, Kotamadya Solok, dan Kotamadya Sawahlunto. Sub Divre ini telah beroperasi sejak tahun 1978. Pada awalnya tugas Bulog, yaitu melakukan pembelian gabah dan beras petani

sesuai HPP, masih dapat dijalankan. Tetapi, pada tahun 1993 sampai sekarang tugas ini tidak dijalankan lagi karena harga gabah dan beras di Kabupaten Solok lebih tinggi dibandingkan dengan HPP. Pada tahun 2009 seluruh cadangan gudang berasal dari Provinsi Jawa Timur dengan harga pembelian Rp 4000/kg, masih di bawah HPP pada tahun tersebut yaitu Rp 4600/kg. Pada saat yang sama harga beras di Kabupaten Solok berkisar Rp 6000 – Rp 7000/kg.

Cadangan gudang digunakan untuk : (1) penyediaan dan penyaluran Raskin, (2) pemenuhan kebutuhan Lembaga Pemasyarakatan (BTW), dan (3) kepentingan sosial, misalnya terjadi bencana alam. Jumlah cadangan gudang yang harus tersedia adalah 1000 ton per bulan untuk jangka waktu tiga bulan. Dalam menjalankan fungsi dan tugasnya, Perum Bulog Sub Divre Solok melakukan kerjasama dengan Mitra Usaha, yaitu lembaga/usaha perorangan yang menjadi pemasok, dengan melakukan kontrak kerjasama. Mitra usaha berasal dari wilayah operasional, yaitu Kabupaten Sijunjung dan Kabupaten Dharmasraya.

Kebijakan Pemerintah Daerah Kabupaten Solok, dalam hal ini adalah Dinas Pertanian dan Badan Ketahanan Pangan (BKP), dalam memperkuat ketahanan pangan antara lain adalah pelaksanaan Lembaga Usaha Ekonomi Perdesaan (LUEP) yang cukup berhasil. Kemudian pada tahun 2009 LUEP dihentikan dan digantikan dengan program Lembaga Keuangan Mikro Nagari (LKMA) yang diberikan kepada lima Gapoktan. LKMA dikelola oleh BKP sebagai sebuah lembaga yang baru terpisah dari Dinas Pertanian.

Dalam pelaksanaan dan pengelolaan tataniaga beras di Kabupaten Solok dapat dikatakan bahwa peran Perum Bulog sebagai perpanjangan tangan Pemerintah Pusat dan peran Pemerintah Daerah berjalan sendiri-sendiri, bahkan di era Otonomi Daerah kerjasama yang terbentuk semakin berkurang. Perum Bulog dan Pemerintah Daerah hanya berkoordinasi dalam pelaksanaan tugas tertentu, misalnya operasi pasar dilaksanakan berdasarkan permintaan dari Pemerintah Daerah.

Pasar perberasan di Kabupaten Solok dapat dikatakan sudah berjalan relatif efisien. Hal ini ditandai dengan banyaknya pelaku pasar yang bersaing secara sehat, harga yang cukup kompetitif dan transparan, informasi tersebar cepat antar tingkat lembaga perantara, sudah ada pembedaan kualitas

berdasarkan varietas dan tampilan beras yang dihasilkan, serta selalu ada permintaan yang tinggi dari dalam maupun luar wilayah. Keadaan ini tidak terlalu berbeda pada saat sekarang ataupun pada saat belum diberlakukan liberalisasi perdagangan bahan pangan (beras) dan Otonomi Daerah.

5.4. Penguatan kelembagaan perdagangan tingkat petani

Seiring dengan keluarnya Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2006 tentang sistem penyuluhan pertanian, perikanan dan kehutanan dan pencaanangan RPPK 2005-2025, maka kedua kebijakan tersebut mempunyai makna sebagai upaya untuk mewujudkan revitalisasi pertanian dalam arti luas. Pada kedua kebijakan tersebut, permasalahan kelembagaan tetap menjadi bagian yang esensial untuk dibangun. Dengan keluarnya kebijakan tersebut, di tingkat makro, akan ada kelembagaan baru yang akan lahir yaitu Badan Koordinasi Penyuluhan sebagai lembaga pemerintah non departemen, yang akan merumuskan secara terperinci tentang metode penyuluhan, strategi penyuluhan, dan kebijakan penyuluhan dan di tingkat mikro akan dibentuk beberapa lembaga baru, seperti Pos Penyuluhan Desa dan Gabungan Kelompok Tani (Gapoktan).

Fungsi Gapoktan menurut Peraturan Menteri Pertanian Nomor 273/Kpts/OT.160/4/2007 adalah untuk mewujudkan lembaga yang lebih berdaya guna dan berhasil guna dalam penyediaan sarana produksi pertanian, permodalan, peningkatan atau perluasan usaha tani ke sektor hulu dan hilir, pemasaran serta kerja sama dalam peningkatan posisi tawar.

Selama ini kelembagaan petani cenderung hanya diposisikan sebagai alat untuk implementasi proyek saja. Kelompok yang dibentuk terlihat hanya sebagai alat kelengkapan proyek, memudahkan tugas kontrol bagi pelaksana program, belum sebagai wadah untuk pemberdayaan masyarakat secara hakiki atau belum menuju peningkatan social capital masyarakat secara nyata, belum mengarah sebagai upaya peningkatan kapasitas petani supaya menjadi lebih mandiri. Lemahnya kelembagaan pertanian, seperti perkreditan, lembaga input, pemasaran dan penyuluhan telah menyebabkan belum dapat menciptakan suasana kondusif untuk pengembangan sector pertanian di perdesaan. Selain itu,

lemahnya kelembagaan ini berakibat pada sistem pertanian tidak efisien dan keuntungan yang diterima petani relatif rendah.

Dengan berfungsinya kelembagaan Gapoktan sesuai Permen Pertanian, maka bukan saja rantai perdagangan/pemasaran yang dapat diperpendek dan peningkatan posisi tawar petani semakin efisien tetapi juga lebih menguntungkan baik bagi petani. Dibangunnya konsep perdagangan antar petani dan kelompok tani yang tergabung dalam Gapoktan serta terbangunnya jaringan antar Gapoktan diharapkan mampu menjalin hubungan pemasaran langsung dengan konsumen. Petani diuntungkan karena akan memperoleh harga sesuai dengan kesepakatan, sementara konsumen juga akan memperoleh beras dalam kualitas dan kuantitas yang baik secara kontinu dengan harga yang layak. Model pemasaran seperti ini mendukung terciptanya perdagangan yang berkeadilan (*fair trade*), karena baik produsen maupun konsumen terwakili kepentingan dan kebutuhannya. Selain itu mekanisme *check and balance* antara keduanya dapat berjalan secara otomatis jika ada penyimpangan dalam kesepakatan.

Menurut Panglaykim dan Hazil (1960) menyatakan bahwa terdapat 9 (Sembilan) macam fungsi pemasaran yaitu: perencanaan, pembelian, penjualan, transportasi, penyimpanan, standarisasi dan pengelompokan, pembiayaan, komunikasi, dan pengurangan resiko (*risk bearing*). Pembentukan kelembagaan Gapoktan di tingkat petani harus mampu menjalankan fungsi-fungsinya dalam pemasaran/perdagangan yang disampaikan Panglaykim dan Hazil.

5.4. Kesimpulan

Liberalisasi perdagangan dan Otonomi Daerah dapat dikatakan tidak banyak memberi pengaruh terhadap pembangunan agribisnis beras, khususnya dalam tataniaga gabah dan beras. Di Kabupaten Solok, sebagai salah satu sentra produksi dan pemasaran beras di Sumatera Barat, tataniaga gabah dan beras sudah berjalan cukup efisien, baik sebelum ataupun sesudah liberalisasi dan Otonomi Daerah.

Liberalisasi terutama berpengaruh terhadap perubahan fungsi dan peran Bulog sebagai salah satu lembaga yang bertanggung jawab dalam penguatan ketahanan pangan. Perubahan fungsi dan peran tersebut dimulai dengan

berubahnya kelembagaan Bulog dari LPND menjadi Perum Bulog sejak tahun 2003. Tetapi, pada saat pasar sudah berjalan dengan efisien maka peran utama Perum Bulog, sebagai lembaga yang menjamin ketersediaan pangan dengan harga yang terjangkau bagi masyarakat, akan berkurang.

Otonomi Daerah bertujuan memberikan kewenangan dan keleluasaan kepada Pemerintah Daerah untuk membentuk dan melaksanakan kebijakan menurut prakarsa dan aspirasi masyarakat. Namun demikian, dalam tataniaga gabah dan beras pada saat pasar berjalan cukup efisien peran Pemerintah Daerah tidak begitu besar. Di samping itu, mekanisme kerja antara Divisi Regional Perum Bulog dan Pemerintah Daerah masih sebatas hubungan birokratis, seperti penentuan posisi cadangan pangan dan intervensi penyaluran beras untuk keluarga miskin.

BAB VI. PERUBAHAN TATANIAGA PADI DAN BERAS DALAM REGIM LIBERALISASI

6.1. Pendahuluan

Kebijakan liberalisasi perkeonomian padi dan beras tentunya membawa konsekwensi penting pada tataniaga padi dan beras domestik. Pertanyaan utama adalah, apakah perubahan tataniaga padi dan beras domestik ini memberikan dampak positif atau negatif pada tataniaga padi dan beras domestik. Dalam tataran tataniaga domestik, liberalisasi diwujudkan dengan dicabutnya wewenang BULOG untuk memonopli pasar padi dan beras. BULOG hanyalah salah satu pelaku pasar sebagaimana pelaku pasar swasta yang lain. Untuk maksud ini, BULOG juga dicabut privilege-nya untuk mendapatkan BLBI untuk membiayai operasinya. Berkurangnya peran BULOG, dihepotesakan akan diisi oleh pedagang-pedagang atau pemain baru pada setiap jenjang tataniaga padi dan industri penanganan pasca panen padi.

Untuk menjawab pertanyaan, analisis structure-conduct-performance (SCP) dilakukan di dua wilayah sentra produksi padi dan beras, yakni kabupaten Solok, propinsi Sumatera Barat dan kabupaten Kerinci, propinsi Jambi. Untuk dapat melakukan analisis SCP tersebut, penelusuran rantai tataniaga dilakukan untuk mempelajari efek liberalisasi tersebut terhadap margin tataniaga di setiap jenjang rantai tataniaga.

6.2. Lokasi Penelitian dan Responden

Kabupaten Solok di Propinsi Sumatera Barat dan kabupaten Kerinci di Propinsi Jambi dipilih sebagai lokasi penelitian lapangan untuk mempelajari efek liberalisasi perdagangan ini terhadap perubahan tataniaga padi dan beras. Kedua kabupaten ini dipilih karena kedua kabupaten ini adalah sentra produksi padi dan beras, terutama di bagian tengah Sumatera. Beras yang dihasilkan di dua kabupaten ini mensupply pasar di kota-kota besar dan daerah-daerah sekitarnya seperti Jambi, Palembang, Bengkulu, Pekan Baru, Padang dan kabupaten-kabupaten bukan penghasil padi seperti kabupaten Bengkulu Utara, Kabupaten Bungo dan kabupaten Sarolangun, Jambi. Mempelajari efek perubahan kebijakan

ekonomi perberasan di dua kabupaten ini dapat mewakili daerah sentra padi lainnya di Indonesia.

Tabel 6.1. Lokasi penelitian dan jumlah narasumber dalam wawancara

| No | Sumber data dan Informasi | Kabupaten/Kecamatan | | Jumlah |
|----|---------------------------|------------------------|----------------------|-----------|
| | | Sitinjau Laut, Kerinci | Gunung Talang, Solok | |
| 1 | Pedagang Pengumpul | 3 | 3 | 6 |
| 2 | Pemilik Rice Milling | 2 | 3 | 5 |
| 3 | Pedagang Perantara | - | 2 | 2 |
| 4 | Pedagang Besar | 2 | 2 | 4 |
| 5 | KUD | 1 | - | 1 |
| 6 | Pejabat Terkait | 5 | 5 | 10 |
| | JUMLAH | | | 28 |

Kabupaten Solok, terletak dibagian tengah Sumatera Barat. Memiliki luas sawah ... ha. Pada tahun 2008, luas panen padi sawah di Solok adalah 423.657 ha dengan tingkat produktivitas lahan sebesar 4.6 ton/ha, menghasilkan padi sebanyak 1,9 ton. Kawasan persawahannya menyebar pada semua wilayah kabupaten ini, namun luasan terbesar terpusat di empat kecamatan yakni di kecamatan Gunung Talang, Kecamatan Bukit Sundi, Kecamatan Kubung, dan Kecamatan X Koto Singkarak. Sebagian besar sawah yang diusahakan di Kabupaten Solok adalah sawah dengan irigasi teknis dan setengah teknis. Rata-rata setahun dilakukan dua kali tanam. Sebagai sentra produksi padi Sumatera Barat, kabupaten Solok adalah target utama program Bimas pada masa pemerintahan orde baru, sehingga infrastruktur pertanian padi sawah sudah berkembang sangat baik di daerah ini. Pusat penelitian padi dataran tinggi, yang sekarang bernama Badan Penelitian Tanaman Pangan (BPTP) Sumatera Barat berada di kabupaten Solok ini. Beberapa tahun terakhir, program-program pengembangan infrastruktur irigasi seperti PKPI, NSIASP dan program lainnya dilakukan di kabupaten Solok.

Kabupaten Kerinci, juga demikian halnya, merupakan sentra produksi padi di bagian Sumatera. Kabupaten ini terletak di bagian utara Propinsi Jambi yang berbatas langsung dengan kabupaten Solok Selatan Sumatera Barat. Luas kabupaten ini adalah 4.200 km². Daerah ini dikelilingi oleh jajaran bukit barisan. Bagian lembahnya merupakan lahan persawahan yang subur dan telah menjadi

kawasan persawahan yang dikembangkan sejak lama. Sebagian besar wilayah kabupaten ini adalah kawasan Taman Nasional Kerinci Seblat (TNKS), sehingga sawah hanya memiliki porsi yang kecil secara persentasi, yakni hanya 4% dari total wilayah kabupaten. Namun usahatani padi sawah merupakan penopang utama ekonomi kabupaten Kerinci dan menjadi pensupply utama beras bagi kabupaten-kabupaten dan kota-kota sekitarnya. Pada tahun 2007, luas panen padi sawah adalah 31.035 ha dengan total produksi mencapai 166 ribu ton atau rata-rata produksi per hektar mencapai 5.4 ton. Kecamatan Sitinjau Laut, Air Hangat dan kecamatan Danau Kerinci adalah kecamatan sentra produksi padi di Kerinci. Rata-rata setahun dilakukan dua kali tanam. Namun, karena berbagai keterbatasan, sarana infrastruktur irigasi belum terbangun sebagaimana kabupaten Solok. Sehingga pada beberapa bagian daerah ini, sawah hanya bisa ditanami sekali setahun, karena kekurangan supply air.

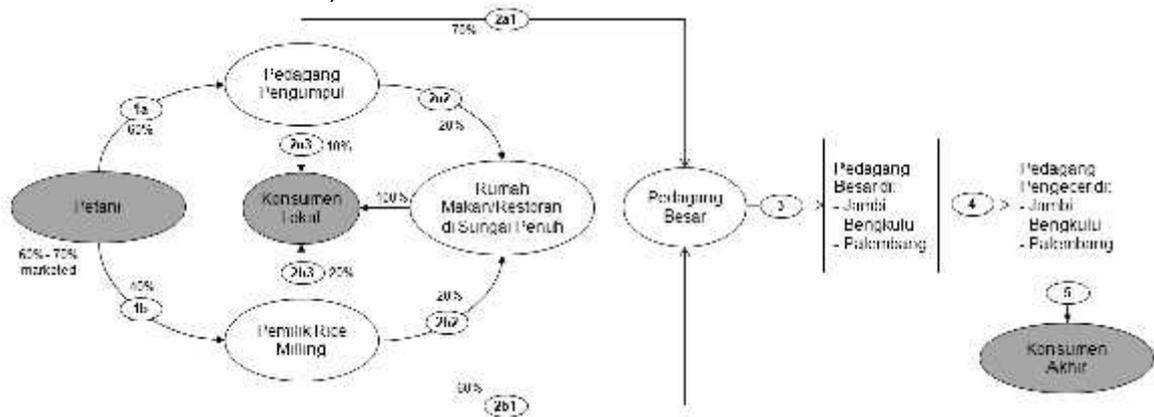
Total sebanyak 28 responden diwawancarai di dua kabupaten ini. Wawancara dilakukan dengan pedagang pengumpul, pemilik rice milling, pedagang besar, KUD dan pejabat terkait pertanian padi seperti dinas pertanian, badan ketahanan pangan, Bappeda dan penyuluh pertanian di kedua kabupaten. Pedagang dan pemilik rice milling disampling dengan menggunakan teknik snowball, yakni dengan mewawancarai salah satu narasumber, kemudian ditelusuri narasumber berikutnya berdasarkan informasi dari narasumber pertama. Teknik snowball ini dinilai pas dilakukan untuk dapat menelusuri pedagang dalam setiap rantai tataniaga.

6.3. Perubahan Kelembagaan dan Saluran Tataniaga Padi dan Beras

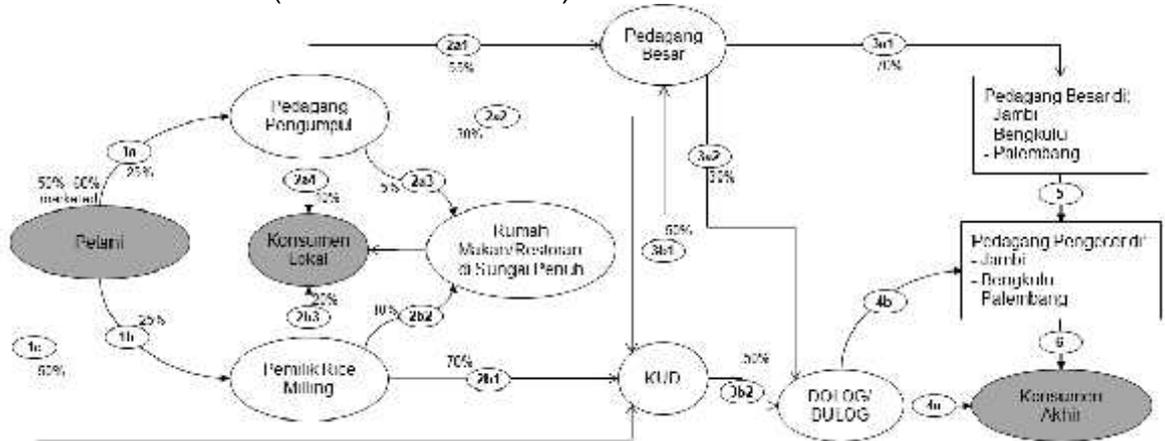
Perubahan rantai tataniaga

Perubahan rantai tataniaga padi dan beras di kabupaten Kerinci terlihat pada gambar 6.1. dan gambar 6.2. Terdapat tiga perubahan mendasar tataniaga padi dan beras dari kabupaten Kerinci menuju daerah/kota tujuan pemasarannya. Pertama, rantai tataniaga padi dan beras menjadi lebih pendek. Untuk mencapai konsumen akhir di daerah/kota tujuan, maksimum hanya melalui 5 (lima) jenjang rantai tataniaga pada tahun 2009 (gambar 6.1.) dibanding dengan tahun 1996, yang bisa mencapai 6 (enam) tingkatan (gambar 6.2.).

Gambar 6.1. Rantai tataniaga padi dan beras dari kabupaten Kerinci 2009 (setelah liberalisasi)



Gambar 6.2. Perkiraan rantai tataniaga padi dan beras dari kabupaten Kerinci 1996 (sebelum liberalisasi)



Kedua, variasi kelompok pelaku pasar pada tingkatan pertama dan kedua juga menurun. Pada tahun 2009, gambar 6.1., hanya ada dua pilihan bagi petani untuk menjual padinya, yakni pedagang pengumpul dan pemilik rice milling. Sementara sekitar tahun 1996, kondisi sebelum liberalisasi, selain menjual kepada pedagang pengumpul dan pemilik rice milling petani juga punya pilihan lain, yakni, KUD. Bahkan sebagian besar petani menjual kepada KUD karena mendapatkan jaminan harga yang lebih tinggi, selain petani akan mendapatkan pembagian sisa hasil usaha (SHU) KUD diakhir tahun, karena sebagian besar petani adalah juga anggota KUD.

Ketiga, peran KUD dan DOLOG berubah total, dari semula adalah pembeli utama padi dan beras di wilayah ini, saat KUD dan DOLOG tidak melakukan pembelian sama sekali dari Kerinci. Peran KUD dan DOLOG tersebut diambil alih oleh pedagang pengumpul dan pemilik rice milling secara bersama dimana pedagang pengumpul mendapatkan share yang lebih besar. Hal ini lah

mendorong bertambahnya jumlah pedagang pengumpul di wilayah studi. Di kecamatan Sitinjau Laut, sentra produksi padi, terjadi peningkatan pertambahan jumlah pedagang pengumpul, dari semula tahun 2000 diperkirakan sekitar 5 orang meningkat menjadi 25 orang. Rice milling unit juga mengalami peningkatan dari semula hanya 2 unit menjadi 28 unit.

Berdasarkan tinjauan di lapangan, secara umum terdapat beberapa jalur tataniaga padi dan beras di Kabupaten Solok, yaitu :

1. Jalur tataniaga I

Petani → pedagang pengumpul di Kecamatan → konsumen

Petani → pedagang besar di Kecamatan → konsumen

2. Jalur tataniaga II

Petani → pedagang pengumpul di Kecamatan → pedagang besar antar kabupaten/provinsi → konsumen

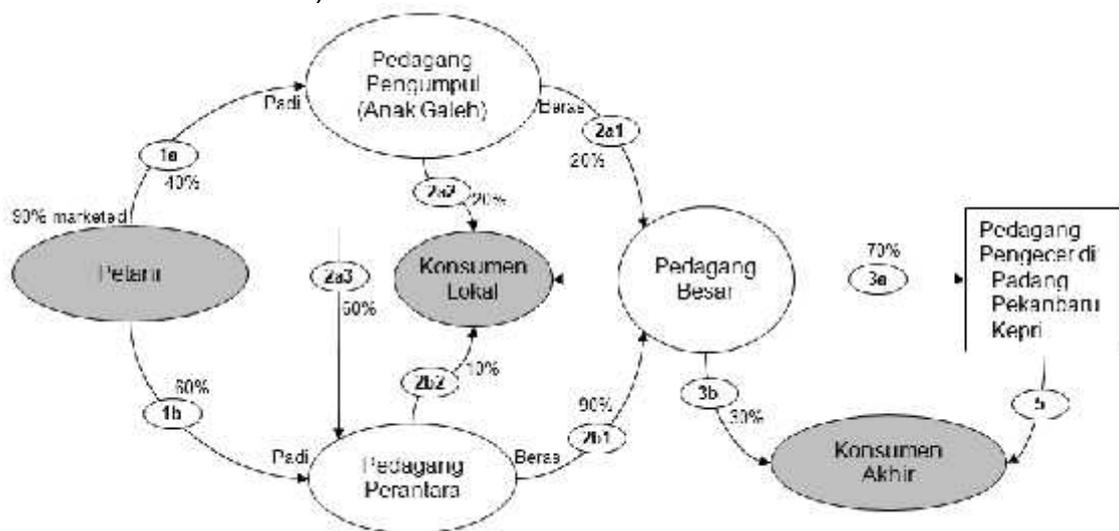
Petani → pedagang besar di tingkat kecamatan → pedagang besar antar kabupaten/provinsi → konsumen

3. Jalur Tataniaga III

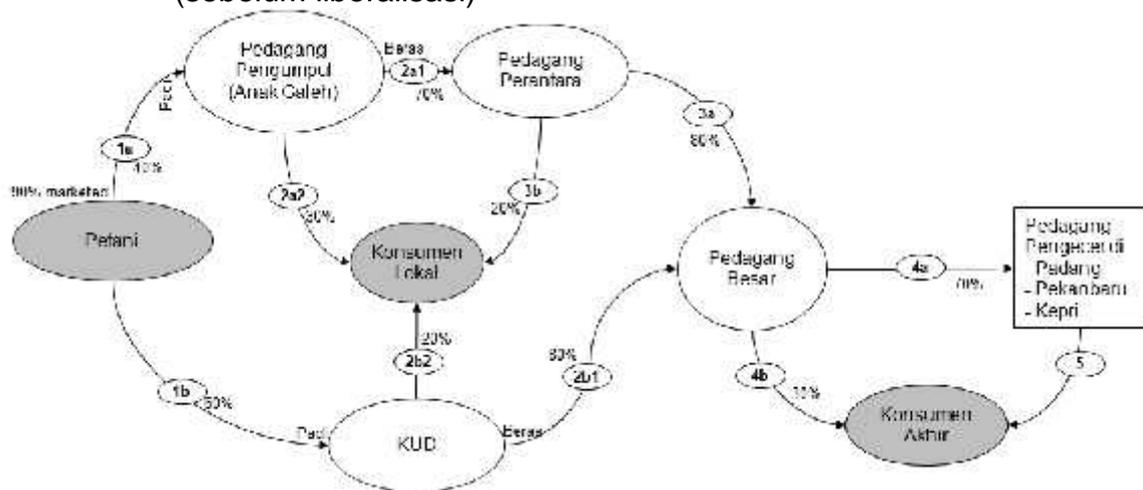
Petani → pedagang pengumpul tingkat kecamatan → pedagang besar antar kabupaten atau antar provinsi → Pengecer → konsumen

Petani → pedagang besar di tingkat kecamatan → pedagang besar antar kabupaten atau antar provinsi → Pengecer → konsumen

Gambar 6.3. Rantai tataniaga padi dan beras dari kabupaten Solok 2009 (setelah liberalisasi)



Gambar 6.4. Perkiraan rantai tataniaga padi dan beras dari kabupaten Solok 1996 (sebelum liberalisasi)



Sementara itu, dikabupaten Solok juga terjadi perubahan rantai tataniaga sebagaimana terlihat dalam gambar 6.3. dan gambar 6.4. Juga terdapat tiga perubahan penting dalam saluran tataniaga padi dan beras dari kabupaten Solok menuju daerah pemasarannya. Pertama, saat ini KUD tidak lagi memainkan perannya dalam saluran tataniaga. Sebagaimana terlihat dalam gambar 6.3., tidak ada KUD lagi dalam rantai tataniaga, sementara pada tahun 2000, KUD adalah pelaku utama, dimana 60% hasil panen yang masuk pasar dijual oleh petani ke KUD. Kedua, peran pedagang perantara (pedagang pengumpul tingkat kecamatan dan kabupaten) mengambil peran yang lebih besar dalam pemasaran padi dan beras di daerah ini setelah ditinggalkan KUD. Sebelum liberalisasi perdagangan, pedagang perantara tidak melakukan pembelian langsung kepada petani, melainkan hanya membeli dari pedagang pengumpul saja. Ketiga, pedagang besar (baik pedagang besar dalam kabupaten maupun pedagang besar antar propinsi) sekarang juga menjual berasnya langsung untuk kosumen lokal, padahal sebelumnya pedagang besar hanya memfokuskan pejualannya pada daerah/kota lain sebagai tujuan pasar utama seperti ke Pekanbaru, Padang dan Kepulauan Riau.

6.4. Perubahan *Structure-Conduct-Performance* Tataniaga Padi dan Beras

Perubahan structure

Perubahan *structure* pasar yang diamati adalah jumlah, ukuran dan keragaman pemain pasar pada setiap jenjang rantai tataniaga. Jumlah pedagang dan pelaku pasar lainnya pada setiap jenjang rantai tataniaga padi dan beras di dua kabupaten lokasi penelitian mengalami peningkatan yang berarti. Pedagang pengumpul meningkat secara signifikan yang mengindikasikan bahwa terjadi perbaikan persaingan antar pelaku pasar pada tingkatan pedagang pengumpul tersebut. Jumlah pedagang yang meningkat menunjukkan bahwa pasar terbuka bagi masuk maupun keluarnya pelaku pasar. Peningkatan jumlah pedagang pengumpul ini terjadi karena peluang untuk berusaha dalam peniagaan padi dan beras ini terbuka luas, terutama setelah KUD tidak lagi berperan karena ditiadakannya kredit usahatani (KUT) oleh pemerintah seiring dengan kebijakan liberalisasi perekonomian padi dan beras. Hal ini terlihat dari tidak ada lagi unit KUD yang beroperasi, padahal sepuluh tahun sebelumnya KUD adalah pemain yang sangat berperan dalam menampung hasil padi petani baik di kabupaten Kerinci maupun di kabupaten Solok.

Ukuran pedagang pengumpul, yang dilihat dari omsetnya, tidak memperlihatkan adanya keragaman yang tinggi. Semua responden pedagang pengumpul yang diwawancarai pada kedua kabupaten ini, mengakui bahwa tidak satupun dari mereka bisa mempengaruhi yang lainnya baik dalam pembentukan harga maupun dalam volume pembelian.

Jumlah Rice Milling Unit (RMU) juga mengalami peningkatan pada kedua daerah studi. Tentunya, ini mencerminkan terjadinya peningkatan persaingan dalam industri pengolahan hasil padi ini. Pemilik RMU di kabupaten Kerinci adalah juga pedagang yang membeli padi dan kemudian mengolahnya menjadi padi dan menjual beras ke pedagang berikutnya. Berbeda dengan di kabupaten Solok, pemilik RMU hanya menerima jasa pengilingan dari padi pedagang pengumpul dan pedagang perantara. Keadaan ini memperlihatkan bahwa peningkatan jumlah pedagang pengumpul dan pedagang perantara diikuti pula dengan peningkatan jumlah RMU.

Tabel 6.2. Perubahan structure pasar padi dan beras di Kerinci dan Solok, 1996 dan 2009

| Pelaku Pasar | Structure | | | |
|----------------------|-------------|----------|---|---|
| | Jumlah | | Ukuran | |
| | 2009 | 1996 | 2009 | 1996 |
| KERINCI | | | | |
| Pedagang Pengumpul | 20 orang | 5 orang | Merata antara 50-100 kaleng gabah per hari | Merata antara 500-1000 kaleng gabah per hari |
| Pemilik Rice Milling | 28 Unit | 2 unit | Merata antara 50-100 kaleng gabah per hari | Merata antara 80-150 kaleng gabah per hari |
| Pedagang Besar | 5 orang | 1 orang | 250 ton gabah/bln pada musim panen 40 ton gabah/bln pada musim tidak panen | 1000 ton gabah/bln pada musim panen 500 ton gabah/bln pada musim tidak panen |
| KUD | | 2 unit | | |
| Gapoktan | 10 kelompok | | | |
| | | | | |
| SOLOK | | | | |
| Pedagang Pengumpul | 315 orang | 75 orang | Merata antara 50-75 kaleng gabah per hari | Merata antara 100-200 kaleng gabah per hari |
| Rice Milling Unit | 40 Unit | 20 Unit | Merata antara 50-100 kaleng gabah per hari | Merata antara 80-150 kaleng gabah per hari |
| Pedagang perantara | 45 orang | 25 orang | Merata antara 200-400 kaleng gabah per hari | Merata antara 400-600 kaleng gabah per hari |
| Pedagang Besar | 13 orang | 4 orang | 500 ton gabah/bln pada musim panen 80 ton gabah/bln pada musim tidak panen | 2000 ton gabah/bln pada musim panen 750 ton gabah/bln pada musim tidak panen |
| KUD | | 4 unit | | |
| Gapoktan | 20 kelompok | | | |

Pedagang besar adalah pelaku agribisnis padi di kabupaten Kerinci adalah juga pemilik RMU yang kapasitas olahannya jauh diatas kapasitas rata-rata yang RMU masyarakat. Di kabupaten ini, pedagang besar membeli padi dan beras dari pedagang pengumpul dan pemilik RMU lainnya. Oleh pedagang besar ini, padi diolah dan dibawa ke daerah lainnya untuk dipasarkan. Jumlah pedagang besar ini mengalami peningkatan yang juga cukup besar, sehingga terbuka persaingan

antar sesama pedagang. Keadaan ini juga memperlihatkan bahwa terjadi persaingan antar pedagang pada level ini. Omzet pedagang besar yang beroperasi baik di Kerinci maupun di kabupaten Solok tidak terdapat perbedaan yang signifikan, sehingga tidak satupun diantara mereka yang bisa mengendalikan pihak lainnya, baik dalam pembentukan harga maupun dalam volume pembelian.

Tataniaga padi dan beras di Kabupaten Solok melibatkan lembaga tataniaga seperti petani, pedagang pengumpul tingkat kecamatan, pedagang besar tingkat kecamatan, pedagang besar antar daerah atau antar provinsi, pengecer dan konsumen. Sebelum liberalisasi jumlah pedagang pengumpul pada kecamatan Gunung Talang lebih kurang 150 orang dan jumlah pedagang besar sebanyak 4 orang. System penjualan produk pada saat itu pada umumnya pedagang antar daerah atau antar provinsi yang langsung datang ke lokasi pedagang untuk membeli beras yang diinginkan, biasanya pedagang yang datang membeli berasal dari Padang dan Jambi. Setelah liberalisasi jumlah pedagang pengumpul meningkat menjadi 250 orang dan jumlah pedagang besar sebanyak 13 orang. Jumlah yang diperdagangkan mengalami penurunan karena semakin banyaknya orang yang terlibat dalam lembaga tataniaga. Saat ini pedagang pengumpul memperdagangkan 2000-4000 sukek padi (3000 kg – 6000 kg beras) selama sebulan, sedangkan pedagang besar memperdagangkan 10000 kg – 30000 kg beras per bulan. Beras tersebut dijual ke Kota Padang, Pekanbaru, Kepulauan Riau, Batam, Jambi dan Teluk Kuantan.

Beberapa pedagang besar pada kedua daerah ini mendapatkan bantuan pinjaman pada tahun 2005, yakni pinjaman Lembaga usaha Ekonomi Desa (LUEP). LUEP menyediakan pinjaman tanpa bunga kepada pedagang besar tersebut agar mereka membeli padi petani sesuai dengan harga pembelian pemerintah (HPP) apabila harga yang terbentuk melalui mekanisme pasar berada dibawah HPP. Hasil pembelian tersebut akan dibeli oleh BULOG sesuai dengan harga yang disepakati. Namun, pada kedua daerah studi, sebagaimana diakui oleh pedagang penerima LUEP, harga padi belum pernah berada dibawah HPP, sehingga keberadaan program tersebut tidak memberikan dampak bagi perekonomian padi dan beras setempat.

Kondisi pasar yang terbentuk adalah pasar persaingan sempurna, dimana harga terbentuk berdasarkan mekanisme pasar yang ada, karena banyaknya

pelaku pasar sehingga lembaga tataniaga yang terlibat harus melakukan kompetisi dalam perdagangan secara transparan terutama terhadap harga. Perubahan harga biasanya diketahui oleh anggota lembaga tataniaga dari informasi konsumen atau dari pedagang lain. Peningkatan ataupun penurunan harga biasanya langsung dapat diperoleh oleh petani atau diinformasikan oleh pedagang ke petani.

Terdapat jenis pelaku pasar baru yang sebelumnya tidak ada, yakni Gapoktan. Gapoktan adalah kelembagaan yang masih baru terbentuk sebagai salah satu bentuk intervensi pemerintah dalam memperbaiki struktur tataniaga padi dan beras ini. Mulai tahun 2009, beberapa Gapoktan mendapatkan bantuan pembiayaan sebesar lebih kurang Rp. 300 juta rupiah dari program LDPM. Maksud dari bantuan pembiayaan ini adalah untuk memperkuat kelembagaan di tingkat petani untuk dapat membeli hasil padi yang dihasilkan oleh anggotanya. Namun sampai saat penelitian ini dilakukan, Gapoktan penerima bantuan tersebut belum melaksanakan programnya.

Perubahan Conduct

Perubahan *conduct* diamati dari kualitas kontrol dan standarisasi barang yang diperdagangkan. Ditemui di dua kabupaten lokasi penelitian ini bahwa padi dan beras yang diperdagangkan tidak ada kontrol kualitas yang terorganisir (lihat tabel 6.3), biasanya beras dibedakan berdasarkan jenis varietas padi yang dihasilkan, beras terbaik dengan harga tertinggi di pasaran adalah anak daro, sedangkan beras dengan harga jual terendah di pasaran adalah IR. Sebelum liberalisasi belum ada pedagang memperdagangkan beras cisokan, namun setelah liberalisasi varietas beras yang diperdagangkan berkembang dengan bertambahnya varietas cisokan. Namun secara teknis belum dilakukan uji mutu baik pada tingkatan pedagang pengumpul maupun pedagang perantara. Uji mutu hanya dilakukan pada pedagang besar. Keadaan ini juga sudah berlangsung lama. Artinya tidak ada perubahan *conduct* selama sepuluh tahun terakhir ini.

Tabel 6.3. Perubahan *conduct* di Kabupaten Kerinci dan Kabupaten Solok 1996 – 2009

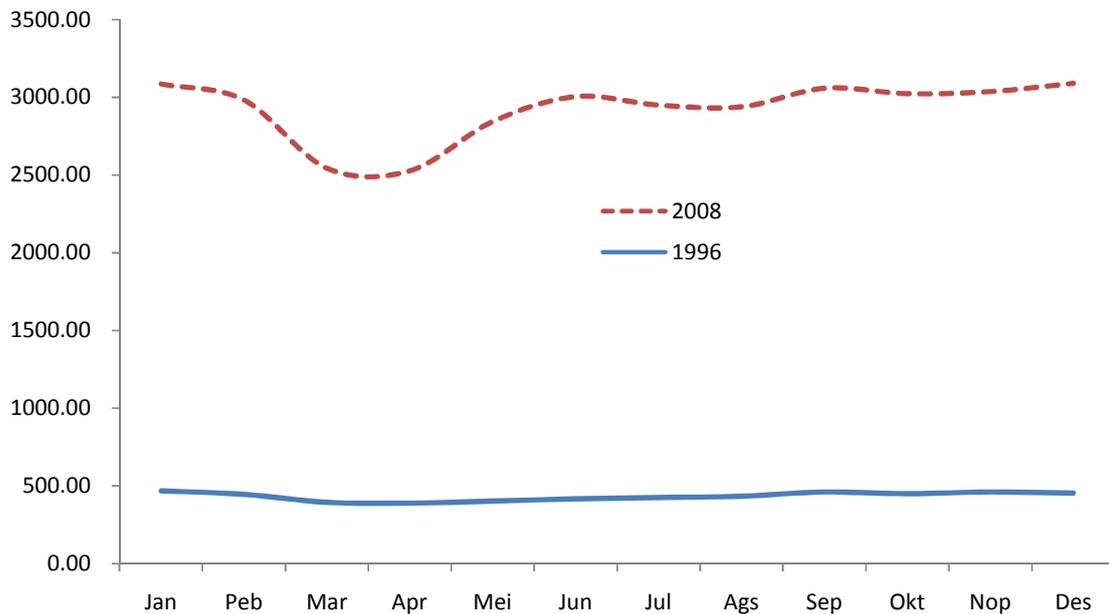
| Jenjang | Conduct | | | |
|----------------------|-------------------|-----------|------------------|-----------|
| | Standard Kualitas | | Kualitas Kontrol | |
| | 2009 | 1996 | 2009 | 1996 |
| Pedagang Pengumpul | Tidak ada | Tidak ada | Tidak ada | Tidak ada |
| Pemilik Rice Milling | Tidak ada | Tidak ada | Tidak ada | Tidak ada |
| Pedagang Besar | Ada | Ada | Ada | Ada |
| KUD | | Tidak ada | | Tidak ada |
| Gapoktan | | Tidak ada | | Tidak ada |

Perubahan Performance

Perubahan performance diamati dari perubahan kecepatan penyesuaian harga, kestabilan harga dan margin tataniaga. Kecepatan penyesuaian harga adalah lamanya waktu yang diperlukan untuk berubahnya harga ditingkat produsen akibat dari berubahnya harga ditingkat konsumen. Baik petani dan pedagang di kedua daerah studi melaporkan bahwa sejak dua puluh tahun terakhir penyesuaian harga relatif tidak memerlukan waktu yang lama karena komunikasi yang sangat lancar antara daerah tujuan pasar dan dua daerah sentra produksi padi yang diteliti ini. Apalagi dewasa ini, semua wilayah produksi padi di dua kabupaten ini telah dijangkau oleh layanan telepon seluler, sehingga komunikasi antara pelaku agribisnis padi dan beras ini dapat dilakukan dengan baik. Selain itu, pedagang yang semakin banyak jumlahnya membuat informasi pasar tidak dapat dikuasai hanya oleh segelintir pedagang saja. Sehingga, penyesuaian harga berlangsung dengan cepat, terutama di daerah produsen bila terjadi perubahan harga di tingkat konsumen.

Kestabilan harga yang diamati adalah fluktuasi harga padi di tingkat petani. Dalam hal ini, digunakan data sekunder yang dipublikasikan oleh BULOG yang memantau fluktuasi harga harian padi pada beberapa daerah sentra produksi padi. Dari dua lokasi studi tidak didapatkan rekaman data yang lengkap, maka dalam analisis ini digunakan data yang dipublikasi BULOG secara nasional di wilayah II (wilayah Sumatra). Fluktuasi harga tersebut terlihat dalam gambar 6.5., dimana terlihat bahwa fluktuasi harga cukup besar pada awal tahun 2008 dibanding tahun 1996 walau terlihat pola yang sama. Penyebab utama terjadinya penurunan harga pada awal tahun 2008 adalah karena pada bulan Maret dan April terjadi panen raya di beberapa daerah sentra produksi padi Sumatera. Pada

tahun ini, terjadi pula peningkatan produksi yang cukup tajam. Sungguhpun demikian, secara umum tidak terjadi fluktuasi yang tajam, sehingga dari kestabilan harga sebelum dan setelah liberalisasi tidak terjadi perubahan yang signifikan.



Gambar 6.5. Pergerakan harga padi ditingkat petani wilayah Sumatra, 1996 dan 2008.

Sementara itu, terjadi perubahan margin tataniaga yang cukup signifikan di kedua daerah. Di kabupaten Kerinci, tabel 6.4., terjadi peningkatan margin tataniaga secara nominal. Selain itu, distribusi margin juga mengalami perubahan. Terlihat bahwa distribusi margin pedagang pengumpul, pemilik rice milling dan mengalami penurunan, sementara distribusi margin tataniaga pedagang besar meningkat. Hal ini menunjukkan bahwa perubahan struktur pasar sebagaimana diuraikan diatas, dinikmati manfaatnya lebih besar oleh pedagang besar.

Tabel 6.4. Rata-Rata perubahan margin tataniaga pedagang pada setiap jenjang rantai tata niaga di kabupaten Kerinci 1996-2009

| No | Tingkatan Rantai | 2009 | | 1996 | |
|----|--|----------------|------------------|----------------|------------------|
| | | Margin (Rp/kg) | Dist. Margin (%) | Margin (Rp/kg) | Dist. Margin (%) |
| 1 | Pedagang Pengumpul | 1750 | 61.40% | 1150 | 62.16% |
| 2 | Pemilik Rice Milling | 1750 | 61.40% | 1150 | 62.16% |
| 3 | Pedagang Besar | 500 | 17.54% | 200 | 10.81% |
| 4 | Pedagang Besar/Pengecer di kota Tujuan | 600 | 21.05% | 300 | 16.22% |
| 5 | KUD | | 0.00% | 200 | 10.81% |
| | Jumlah | 2850 | 100.00% | 1850 | 100.00% |

Sementara perubahan margin di kabupaten Solok justru dinikmati secara bersama oleh pedagang pengumpul dan pedagang besar, karena distribusi margin kedua pedagang ini meningkat. Pelaku yang dirugikan, distribusi marginnya menurun, adalah pedagang pengecer, sebagaimana terlihat dalam tabel 6.5. dan tabel 6.6.

Tabel 6.5. Distribusi Margin Pemasaran Beras pada Beberapa Jalur Tataniaga di Kabupaten Solok sebelum Liberalisasi (Tahun 1996)

| No | Jalur Tataniaga | Anak Daro | | IR | | Caredek | |
|----|----------------------------|----------------|-------------------|----------------|-------------------|----------------|-------------------|
| | | Margin (Rp/kg) | Distr. margin (%) | Margin (Rp/kg) | Distr. margin (%) | Margin (Rp/kg) | Distr. margin (%) |
| | Jalur Tataniaga I | | | | | | |
| 1 | Pedagang pengumpul | 2300 | 100% | 2200 | 100% | 2400 | 100% |
| | Jalur Tataniaga II | | | | | | |
| 1 | Pedagang pengumpul | 2200 | 81.48% | 2100 | 80,77% | 2200 | 81.48% |
| 2 | Pedagang besar | 500 | 18,52% | 500 | 19,23% | 500 | 18,52% |
| | Jalur Tataniaga III | | | | | | |
| 1 | Pedagang pengumpul | 2200 | 78,57% | 2100 | 75,00% | 2200 | 78,57% |
| 2 | Pedagang besar | 300 | 10,71% | 300 | 10,71% | 300 | 10,71% |
| 3 | Pengecer | 300 | 10,71% | 400 | 14,29% | 300 | 10,71% |
| | Jumlah | 2800 | 100% | 2800 | 100% | 2800 | 100% |

Tabel 6.6. Distribusi Margin Pemasaran Beras pada Beberapa Jalur Tataniaga di Kabupaten Solok sesudah Liberalisasi (Oktober 2009)

| No | Jalur Tataniaga | Anak Daro | | IR | | Caredek | |
|----|-------------------------------|----------------|-------------------|----------------|-------------------|----------------|-------------------|
| | | Margin (Rp/kg) | Distr. margin (%) | Margin (Rp/kg) | Distr. margin (%) | Margin (Rp/kg) | Distr. margin (%) |
| | Jalur Tataniaga I | | | | | | |
| 1 | Ped. Pengumpul/Ped. Perantara | 3600 | 100% | 3100 | 100% | 3400 | 100% |
| | Jalur Tataniaga II | | | | | | |
| 1 | Ped. Pengumpul/Ped. Perantara | 3400 | 82,93% | 2900 | 87,88% | 3200 | 84,21% |
| 2 | Pedagang besar | 700 | 17,07% | 400 | 12,12% | 600 | 15,79% |
| | Jalur Tataniaga III | | | | | | |
| 1 | Ped. Pengumpul/Ped. Perantara | 3400 | 80,95% | 2900 | 80,56% | 3200 | 82,05% |
| 2 | Pedagang besar | 500 | 11,90% | 300 | 8,33% | 400 | 10,26% |
| 3 | Pengecer | 300 | 7,14% | 400 | 11,11% | 300 | 7,69% |
| | Jumlah | 4200 | 100% | 3600 | 100% | 3900 | 100% |

Dari sisi performance, terjadi perubahan penyesuaian harga yang semakin baik, dan tidak ada perubahan dari sisi kestabilan harga dan tidak ada pula perbaikan margin tataniaga. Sehingga, secara umum dapat disimpulkan bahwa tidak terjadi perubahan yang signifikan dalam performance tataniaga padi sebelum dan setelah liberalisasi.

6.5. Implikasi Bagi Peningkatan Efisiensi Tataniaga Padi dan Beras

Dari hasil dan analisis diatas ditemui bahwa liberalisasi perekonomian padi dan beras memberikan perbaikan pada struktur pasar yang ditandai sengan semakin banyak dan semakin kompetifi pelaku pasar pada setiap jenjang tataniaga, baik dikabupaten Kerinci maupun di kabupaten Solok. Namun tidak terjadi perubahan yang signifikan pada *conduct* dan *performance*. Tidak adanya pengawasan kualitas padi ditingkat petani dan pedagang pengumpul, margin tataniaga yang semakin besar dan didistribusikan dengan cara yang belum berimbang menunjukkan beberapa kebijakan untuk memperbaikinya masih sangat diperlukan.

Pertama, pengelutan kelembagaan ditingkat petani dan pedagang pengumpul masih sangat diperlukan untuk dua hal. Pertama kelembagaan petani diperlukan untuk dapat terlibat aktif dalam tataniaga. Program LDPM yang

diluncurkan untuk membantu Gapoktan merupakan langkah awal yang sebaiknya terus dikawal agar tujuannya mencapai penguatan kelembagaan petani dapat tercapai. Maksud kedua adalah agar petani dapat mengetahui kualitas dan dapat pula secara bersama memantaunya, sehingga perbedaan harga menurut kualitas padi yang dihasilkan akan memberikan insentif bagi peningkatan kualitas baik oleh petani maupun oleh pedagang.

Kedua, penyebaran pertanaman secara merata sepanjang tahun juga merupakan solusi yang dibutuhkan untuk menekan fluktuasi harga antar musim. Pengembangan infrastruktur irigasi sangat krusial untuk maksud ini, agar air dapat tersedia sepanjang tahun, sehingga produksi dapat dilakukan tanpa tergantung dengan musim hujan.

Ketiga, margin tataniaga pedagang besar yang meningkat selama sepuluh tahun terakhir menuntut diperlukan tindakan untuk menekannya agar perubahan rantai tataniaga dapat dinikmati manfaat secara adil dan bersama. Penguatan kelembagaan pedagang pengumpul dapat menekan margin tataniaga ditingkat pedagang besar dan kemudian didistribusikan secara merata.

6.6. Kesimpulan

Secara umum kesimpulan yang dapat diambil dari hasil dan analisis diatas adalah bahwa liberalisasi perekonomian padi dan beras memberika perbaikan pada beberapa aspek tataniaga padi dan beras dan disisi lain tidak banyak mengalami perubahan, bahkan untuk margin terjadi peningkatan dan distribus margin semakin menguntungkan pedagang besar. Adapun kesimpulan secara khusus adalah:

1. Terjadi perubahan rantai tataniaga yang cukup signifikan. Perpendekan rantai tataniaga terjadi pada kedua daerah penelitian.
2. Jumlah pelaku pasar pada setiap jenjang meningkat, dengan kesenjangan omset yang kecil. STRUCTURE pasar semakin baik
3. Peran KUD dan Bulog sangat marginal di wilayah studi
4. CONDUCT tidak mengalami perubahan, belum ada lembaga pengontrol kualitas yang baik di tingkat pelaku pasar yang sekarang, kecuali pada pedagang besar

5. PERFORMANCE tidak mengalami perubahan yang signifikan.

Serangkaian kebijakan untuk memperbaiki tataniaga padi dan beras krusial dilakukan, terutama dalam upaya untuk meningkatkan conduct dan performance.

BAB VII. PENUTUP

7.1. Kesimpulan Umum Penelitian Tahun Pertama

Hasil dan analisis dari penelitian ini telah menyingkap beberapa perkembangan perekonomian padi dan beras. Dinamika perubahan kebijakan di tingkat makro dan dinamika perubahan *structure*, *conduct* dan *performance* tataniaga padi dan beras selama sepuluh tahun terakhir ini sepertinya menuju ke arah penguatan ketahanan pangan nasional. Liberalisasi perekonomian padi dan beras yang kemudian dikembangkan menjadi ekonomi pasar terkelola memberikan ruang gerak yang dinamis bagi pengambil kebijakan perekonomian padi dan beras dalam mengaturnya. Serangkaian Inpres tentang perberasan dikeluarkan pemerintah untuk mengelola perekonomian padi dan beras nasional. Situasi ini didukung pula oleh perubahan SCP tataniaga padi dan beras di tingkat lapangan. Struktur pasar yang semakin baik, terutama dari sisi pedagang dalam rantai tataniaga, mendinamisasi ekonomi padi dan beras nasional. Dinamisasi ini terlihat dari kemampuan ekonomi padi dan beras nasional kita menghadapi gejolak harga yang sangat tajam di pasar internasional pada tahun 2008.

Berkurangnya campur tangan pemerintah dalam perekonomian padi dan beras nasional sampai sejauh ini memberikan dampak positif bagi perbaikan harga di tingkat petani. Dimana harga padi selama sepuluh tahun terakhir selalu diatas harga dasar/harga pembelian pemerintah. Perlindungan terhadap konsumen dengan menyediakan RASKIN dapat pada satu sisi menekan dampak negatif yang diderita konsumen dari rumah tangga miskin, namun disisi lain tidak menekan harga beras terlalu jauh, sehingga petani tetap memiliki insentif untuk terus mengembangkan usahatani padinya.

Pada tingkatan pelaku agribisnis padi telah terjadi perubahan yang cukup signifikan. Perpendekan rantai tataniaga terjadi pada kedua daerah penelitian. Jumlah pelaku pasar pada setiap jenjang meningkat, dengan kesenjangan omset yang kecil. Struktur pasar semakin baik. Posisi yang ditinggalkan Bulog diisi oleh pedagang. Conduct tidak mengalami perubahan, belum ada lembaga pengontrol

kualitas yang baik di tingkat pelaku pasar yang sekarang, kecuali pada pedagang besar. Performance tidak mengalami perubahan yang signifikan.

Oleh karena itu, serangkaian kebijakan untuk memperbaiki tataniaga padi dan beras krusial dilakukan, terutama dalam upaya untuk meningkatkan conduct dan performance.

7.2. Hasil Penelitian Tahun Pertama

Hasil penelitian tahun I telah menjawab:

1. perubahan kebijakan perekonomian padi dan beras Indonesia
2. perubahan kelembagaan tataniaga padi dan beras sebagai respon terhadap liberalisasi perekonomian padi dan beras

7.3. Rencana Capaian Penelitian Tahun Kedua

Penelitian tahun kedua (2010), direncanakan untuk mempelajari efek perubahan kebijakan dan kelembagaan tersebut, secara bersamaan dengan desentralisasi, terhadap usahatani tani, dan pembagian pendapatan diantara pelaku, dan antar wilayah. Adapun tujuannya adalah:

1. Mengetahui perubahan usahatani sebagai dampak dari perubahan kebijakan perekonomian padi dan beras Indonesia
2. Mengetahui perubahan pembagian pendapatan antar pelaku pasar padi dan beras dan antar wilayah sebagai konsekwensi perubahan kebijakan perekonomian padi dan beras Indonesia
3. Menemukan model intervensi bagi upaya memperkuat sistem pasar terkelola atas perekonomian padi dan perberasan nasional

Dengan terlaksananya penelitian tahun kedua ini, diharapkan semua tujuan penelitian yang direncanakan dalam proposal awal dapat tercapai.

DAFTAR PUSTAKA

- Ahmed, I., & Lipton, M. (1997). *Impact of Structural Adjustment on Sustainable Rural Livelihoods: A Review of the Literature*. IDS Working Papers - 62. Brighton: Institute of development Studies (IDS).
- Ariani, D. (2004). Dinamika Konsumsi Beras Rumah Tangga dan Kaitannya dengan Diversifikasi Konsumsi Pangan. Dalam F. Kasryno, E. Pasandaran & A. M. Fagi (Eds.), *Ekonomi Padi dan Beras Indonesia* (hal. 541-558). Jakarta: Badan Penelitian dan Pengembangan Pertanian, Departemen Pertanian Republik Indonesia.
- Aritonang, I. 2000. Krisis Ekonomi : Akar Masalah Gizi. Cetakan I. Penerbit Media Pressindo, Yogyakarta.
- Benjamin, N. (1996). Adjustment and income distribution in an agricultural economy: A general equilibrium analysis of Cameroon. *World Development*, 24(6), 1003-1013.
- Braun, J. v., & Grote, U. (2000). *Does Decentralization Serve the Poor?* Paper presented at the IMF-conference on fiscal decentralization. Washington D.C. 20-21 November 2000.
- Casson, A. (2001a). *Decentralisation of Policies Affecting Forests and Estate Crops in Kotawaringin Timur District, Central Kalimantan*. Case study No. 5. Bogor, Indonesia: Center for International Forestry Research.
- Casson, A. (2001b). *Decentralisation of Policies Affecting Forests and Estate Crops in Kutai Barat District, East Kalimantan*. Case study No. 4. Bogor, Indonesia: Center for International Forestry Research.
- Casson, A. (2006). Decentralisation, Forests and Estate Crops in Kutai Barat District, East Kalimantan. Dalam F. M. Cooke (Ed.), *State, communities and forests in contemporary Borneo* (pp. 65-88). Canberra: The Australian National University.
- Chikamori, H., & Nagai, A. (2006). *Long-Term Change in Pattern of Daily Rainfall in Japan*. Paper presented at the third conference of Asia-Pacific Association of Hydrology and Water Resources (APHW). Bangkok, Thailand. 16 – 18 October 2006.
- Christanty, L., Atje, R., & Roesad, K. (2004). *Decentralization and the Forestry Sector: Opportunities and Challenges*. WPE 080. Jakarta: Centre for Strategic and International Studies.
- Faisal, I. M., & Parveen, S. (2004). Food Security in the Face of Climate Change, Population Growth, and Resource Constraints: Implications for Bangladesh. *Environmental Management* 34(4), 487-498.
- Handa, S., & King, D. (2003). Adjustment with a Human Face? Evidence from Jamaica. *World Development*, 31(7), 1125-1145.
- Hafsah, M. J., dan Sudaryanto, T. (2004). Sejarah Intensifikasi Padi dan Prospek Pengembangannya. Dalam F. Kasryno, E. Pasandaran & A. M. Fagi (Eds.),

- Ekonomi Padi dan Beras Indonesia* (pp. 17-30). Jakarta: Badan Penelitian dan Pengembangan Pertanian, Departemen Pertanian Republik Indonesia.
- Haryati, Y., & Aji, J. M. M. (2005). Indonesian Rice Supply Performance in The Trade Liberalization Era. Paper presented at the Indonesia Rice Conference 2005. Tabanan Bali 12 – 14 September 2005.
- Irawan, B. (2004). Dinamika Produktivitas dan Kualitas Budi Daya Padi Sawah. Dalam F. Kasryno, E. Pasandaran & A. M. Fagi (Eds.), *Ekonomi Padi dan Beras Indonesia* (hal. 179-200). Jakarta: Badan Penelitian dan Pengembangan Pertanian, Departemen Pertanian Republik Indonesia.
- Irianto, G., Surmaini, E., & Pasandaran, E. (2004). Dinamika Iklim dan Sumber Daya Air untuk Budi Daya Padi. Dalam F. Kasryno, E. Pasandaran & A. M. Fagi (Eds.), *Ekonomi Padi dan Beras Indonesia* (hal. 255-276). Jakarta: Badan Penelitian dan Pengembangan Pertanian, Departemen Pertanian Republik Indonesia.
- Kasryno, F. (2004). Dinamika Ekonomi Beras Dunia dan Implikasinya bagi Indonesia. Dalam F. Kasryno, E. Pasandaran & A. M. Fagi (Eds.), *Ekonomi Padi dan Beras Indonesia* (hal. 503-528). Jakarta: Badan Penelitian dan Pengembangan Pertanian, Departemen Pertanian Republik Indonesia.
- Kasryno, F., Fagi, A. M., & Pasandaran, E. (2004). Kebijakan Produksi Padi dan Diversifikasi Pertanian. Dalam F. Kasryno, E. Pasandaran & A. M. Fagi (Eds.), *Ekonomi Padi dan Beras Indonesia* (hal. 3-14). Jakarta: Badan Penelitian dan Pengembangan Pertanian, Departemen Pertanian Republik Indonesia.
- Kasryno, F., & Pasandaran, E. (2004). Reposisi Padi dan Beras dalam Perekonomian Nasional. Dalam F. Kasryno, E. Pasandaran & A. M. Fagi (Eds.), *Ekonomi Padi dan Beras Indonesia* (hal. 3-14). Jakarta: Badan Penelitian dan Pengembangan Pertanian, Departemen Pertanian Republik Indonesia.
- Ngakan, P. O., Achmad, A., William, D., Lahae, K., & Tako, A. (2005). *The Dynamics of Decentralization in the Forestry Sector in South Sulawesi : the History, Realities and Challenges of Decentralized Governance*. Bogor, Indonesia: Centre for International Forestry Research (CIFOR). .
- Nohara, D., Hosaka, M., Kitoh, A., & Oki, T. (2006). *Impact of Climate Change on Flood and Drought Frequency*. Paper presented at the third conference of Asia-Pacific Association of Hydrology and Water Resources (APHW). Bangkok, Thailand. 16 – 18 October 2006.
- Pranolo, T. (2000). *Pembangunan Pertanian dan Liberalisasi Perdagangan*. Paper dipaparkan pada Konpernas XIII Perhepi. Jakarta. 12 Pebruari 2000.
- Rachman, B., & Dermoredjo, S. K. (2004). Dinamika Harga dan Perdagangan Beras. In F. Kasryno, E. Pasandaran & A. M. Fagi (Eds.), *Ekonomi Padi dan Beras Indonesia* (pp. 529-540). Jakarta: Badan Penelitian dan Pengembangan Pertanian, Departemen Pertanian Republik Indonesia
- Rahim, Abdul dan Hastuti, Diah Retno Dwi. 2007. *Ekonomika Pertanian*. Penebar Swadaya, Jakarta.
- Resosudarmo, I. A. P. (2002, 18-22 February, 2002). *Closer to People and Trees: Will Decentralization Work for the People and the Forests of Indonesia?* Paper

presented at the World Resources Institute Conference on Decentralization and The Environment, Bellagio, Italy.

- Sahn, D. E., Dorosh, P., & Younger, S. (1996). Exchange rate, fiscal and agricultural policies in Africa: Does adjustment hurt the poor? *World Development*, 24(4), 719-747.
- Saifullah, A. (2001). *Peran Bulog Dalam Kebijakan Perberasan Nasional*. A Manuscript
- San, N. N., Löfgren, H., & Robinson, S. (2000). *Structural Adjustment, Agriculture, and Deforestation in the Sumatera Regional Economy*. TMD Discussion Papers. Washington: International Food Policy Research Institute.
- Satria, A., & Matsuda, Y. (2004). Decentralization of fisheries management in Indonesia *Marine Policy*, 28, 437-450.
- Simatupang, P., & Rusastra, I. w. (2004). Kebijakan Pembangunan Sistem Agribisnis Padi. Dalam F. Kasryno, E. Pasandaran & A. M. Fagi (Eds.), *Ekonomi Padi dan Beras Indonesia* (hal. 31-52). Jakarta: Badan Penelitian dan Pengembangan Pertanian, Departemen Pertanian Republik Indonesia.
- Soekartawi. 1993. Prinsip Dasar Manajemen Pemasaran Hasil-hasil Pertanian, Teori dan aplikasinya. PT. Raja Grafindo Persada. Jakarta.
- Sudana, M. (2003). *Winners take all. Understanding forest conflict in the era of decentralization in Indonesia*. Situgede, Sindang Barang, Bogor, Indonesia: Center for International Forestry Research (CIFOR).
- Sulandari, E., dan Andrida, R. (2008). Stabilitas Harga Beras di Indonesia Tahun 2008: Operasional BULOG dalam Stabilisasi Harga. *Warta Intra Bulog*, 34 (7), 2-5.
- Suryana, A., & Hermanto. (2004). Kebijakan Ekonomi Perberasan Nasional. Dalam F. Kasryno, E. Pasandaran & A. M. Fagi (Eds.), *Ekonomi Padi dan Beras Indonesia* (hal. 53-72). Jakarta: Badan Penelitian dan Pengembangan Pertanian, Departemen Pertanian Republik Indonesia.
- Yasmi, Y., Anshari, G. Z., Alqadrie, S., Budiarto, T., Ngusmanto, Abidin, E., et al. (2005). *The Complexities of Managing Forest Resources in Post-decentralization Indonesia: A Case Study from Sintang District, West Kalimantan*. Case Studies on Decentralization and Forests in Indonesia. Bogor, Indonesia: Center for International Forestry Research.
- Yonekura, H. (2005). Institutional reform in Indonesia's food security sector: the transformation of Bulog into a public corporation. *The Developing Economies*, 43 (1), 121-148.