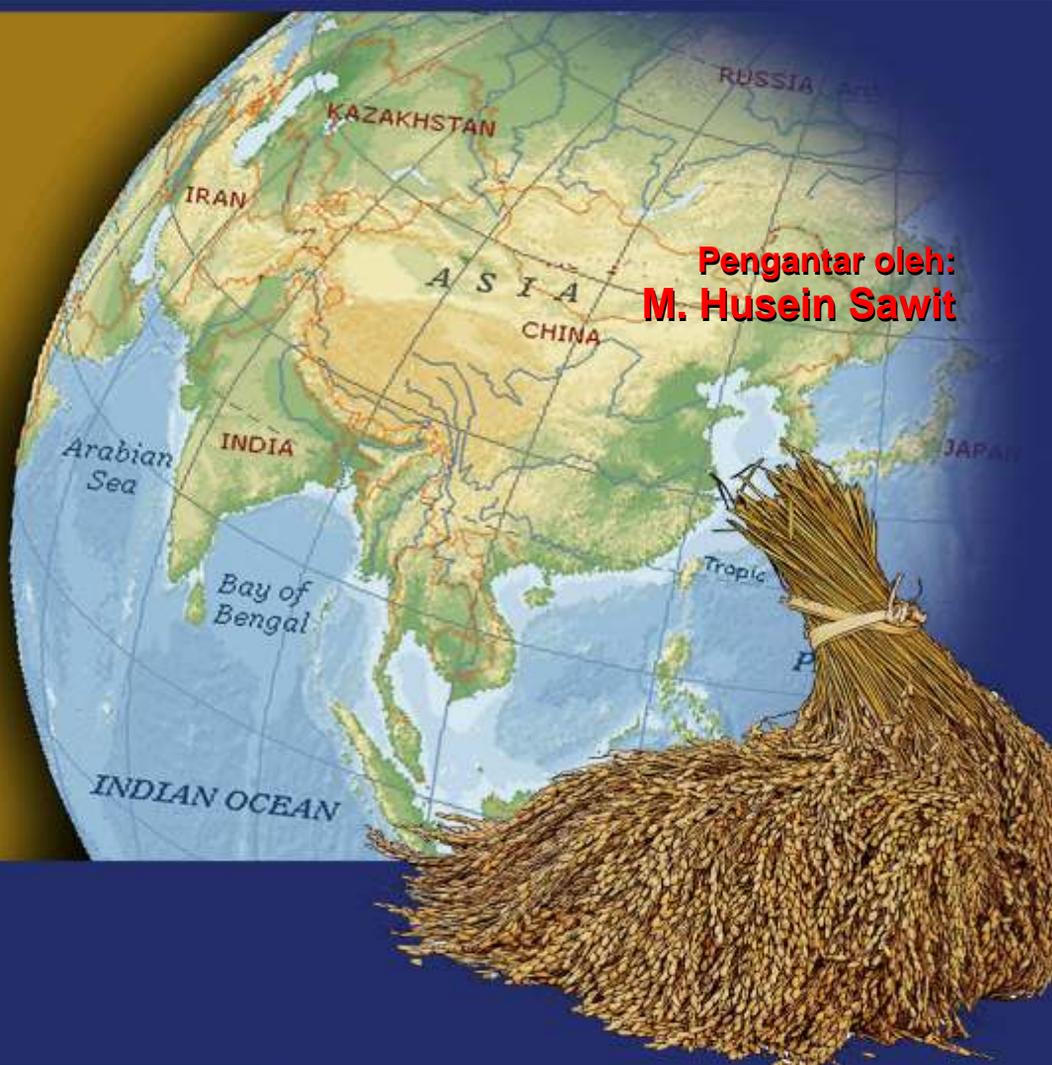


KEBIJAKAN HARGA BERAS DI ASIA

Kajian di 5 Negara Asia

Pengantar oleh:
M. Husein Sawit



KEBIJAKAN HARGA BERAS DI ASIA

Kajian di 5 Negara Asia



2009

Kebijakan Harga Beras di Asia

Kajian di 5 Negara Asia

Pengantar :
M. Husein Sawit

Penyusun :
Tim Riset KRKP

Disain Sampul
Uahono

Tataletak :
Kinjengdom studio,

Cetakan pertama, 2010



Koalisi Rakyat untuk Kedaulatan Pangan

Lembaga nir laba yang lahir dari keprihatinan terhadap persoalan kelaparan dan nasib petani penghasil pangan. KRKP didirikan sebagai media bagi pencapaian hak atas pangan dengan pendekatan kedaulatan pangan ditingkat lokal, nasional dan internasional melalui advokasi, kajian, pengembangan kapasitas dan penguatan jaringan baik, nasional maupun internasional.

Sekretariat KRKP
Sindangbarang Grande no. 16
Sindangbarang- Bogor
URL : www.Kedaulatanpangan.net

DAFTAR ISI

Sekapur sirih	i
Mengoptimalkan Peran Kebijakan Harga Pembelian Pemerintah Pengantar oleh : <i>M Husein Sawit</i>	iii
I. Pendahuluan	1
2. Kebijakan Harga di Beberapa Negara	
1. India	4
2. Thailand	9
3. Vietnam	15
4. Pakistan	20
5. China	24
3. Analisis Kebijakan Perberasan	27
4. Memetik Buah Pelajaran	31
Daftar Bacaan	37

Sekapur Sirih

Berdasarkan perkembangan kebijakan terkait dengan harga perlindungan petani padi, di Indonesia dikenal kebijakan Harga Dasar Gabah (HDG), Harga Dasar Pembelian Pemerintah dan Harga Pembelian Pemerintah (HPP). Karena HDG merupakan harga terendah yang diterima petani, jika harga berada di bawah HDG, pemerintah (Bulog) akan melakukan pembelian, sebagai upaya perlindungan petani. Demikian pula jika harga gabah melambung tinggi, Bulog akan melakukan operasi pasar sebagai bentuk optimalisasi pasar beras agar terjangkau oleh konsumen.

Dengan berubahnya HDG menjadi HPP, nilai rupiah yang dicantumkan merupakan harga pembelian oleh pemerintah, bukan harga yang diterima petani. Hal ini mendorong tengkulak untuk memanfaatkan HPP sebagai senjata dalam melakukan tawar-menawar, dan akhirnya petani memperoleh harga di bawah HPP (baca: Efektivitas Kebijakan HPP, KRKP 2009). Hal ini tentu berbeda dari kebijakan negara-negara tetangga yang masih memberlakukan harga sebagai kebijakan perlindungan produsen pangan, dengan beragam sebutan.

Buku ini ditulis berdasarkan kajian perbandingan (comparation study) tentang ragam kebijakan perlindungan harga bagi petani (HPP) di beberapa negara. Kajian dilakukan dengan mengumpulkan referensi, penulisan situs web, dan publikasi lainnya. Hasil kajian telah dipresentasikan baik pada workshop dan rapat tahunan KRKP maupun di internal Sekretariat KRKP.

Seperti layaknya kajian literatur lainnya, keberadaan data dan informasi yang terkini tidak selalu tersedia. Di samping itu, pada beberapa situs web, proses kajian juga terhambat oleh banyaknya situs yang menggunakan bahasa lokal, seperti pada situs kementerian pertanian pada masing-masing negara.

Karena hanya mengandalkan pustaka, beberapa hal yang menjadi tujuan kajian tidak dapat dipenuhi. Sebagai contoh, bagaimana efektivitas HPP di setiap negara terkait dengan kesejahteraan petani, atau sejauh mana petani terlibat dalam proses penentuan harga minimum, harga perlindungan atau harga pembelian pemerintah pun informasinya tidak tersedia. Namun, informasi tentang kebijakan dan ragam pertimbangan dalam penentuan HPP pada tiap-tiap negara cukup bernilai untuk memberi rujukan bagi para pekerja ataupun pemerhati dunia pertanian, khususnya dalam upaya peningkatan kehidupan petani. Beberapa masukan terkait dengan substansi kajian dan rekomendasi, baik dari anggota KRKP maupun dari peneliti lain, melengkapi isi buku ini.

Terima kasih kepada Tina Napitupulu yang telah tekun mengumpulkan, menganalisis dan menuliskan laporan riset studi komparasi HPP. Secara khusus KRKP mengucapkan terima kasih kepada M. Husein Sawit yang telah memberikan masukan dan mempertajam tulisan tentang kebijakan HPP di Indonesia.

Akhirnya, selamat membaca.

Wahono

Pengantar

Mengoptimalkan Peran Kebijakan Harga Pembelian Pemerintah

M. Husein Sawit

Mengapa Petani Sulit Sejahtera?

Pada tahun 1969, pemerintah memutuskan untuk menerapkan kebijakan harga dasar bersamaan dengan kebijakan nonharga. Kebijakan harga ini digunakan pemerintah untuk mengoptimalkan kebijakan nonharga, seperti varietas unggul padi, pemupukan, pemberantasan hama dan penyakit, perbaikan pengairan, serta teknik pertanian. Dampaknya adalah Indonesia mampu meningkatkan produktivitas, luas areal tanam, serta pendapatan petani padi.

Kedua kebijakan tersebut masih dipertahankan sampai sekarang. Pada 2002, harga dasar diubah menjadi harga dasar pembelian pemerintah (HDPP). Pada 2005, istilah HDPP diganti menjadi harga pembelian pemerintah (HPP). Sejak 2007, pemerintah kembali mengucurkan subsidi pupuk dan benih, yang pada 2009 mencapai Rp 19,7 triliun, sekitar 0,3% PDB. Swasembada beras kembali dapat diraih sejak 2008.

Pertanyaannya adalah mengapa sebagian besar petani padi yang berjumlah sekitar 15 juta rumah tangga belum sejahtera, padahal sarat dengan dukungan (support) dan subsidi pemerintah? Apakah pemerintah keliru dalam mendukung dan melindungi petani? Kalau petani padi belum sejahtera, petani pangan lain yang umumnya berlahan sempit serta minim dukungan dan perlindungan tentu lebih terpuruk lagi. Padahal menurut Badan Pusat Statistik (BPS), jumlah petani jagung sebanyak 6,7 juta rumah tangga, sedangkan kedelai 1,2 juta rumah tangga.

Peningkatan keuntungan dari usaha tani padi berlahan sempit tidak berbanding lurus dengan kesejahteraan petani yang berdimensi luas. Walaupun keuntungan usaha tani padi tinggi, 30% di atas biaya

produksi, mereka terkendala dengan luas usaha tani yang sempit, kurang dari 0,5 ha. Sungguhpun produktivitas dan harga ditingkatkan dua atau tiga kali lipat, subsidi diperbesar, pendapatan dari usaha tani padi relatif rendah dibandingkan dengan pekerja di sektor industri/jasa, sehingga tidak akan mencukupi untuk berbagai keperluan dasar, seperti kesehatan, pendidikan, tempat tinggal, dan pangan bergizi.

Inilah salah satu contoh kegagalan sektor nonpertanian untuk menyerap kelebihan tenaga kerja dari perdesaan, khususnya dari subsektor tanaman padi. Masyarakat perdesaan yang berjubel menciptakan berbagai cara, baik legal maupun ilegal, untuk memperoleh pendapatan. Sebagian mereka bekerja memperoleh upah atau ada pula yang secara ilegal “mengutip” uang dari petani/pedagang atas gabah/beras yang dihasilkan/diperdagangkan, “memaksa” petani tetap menggunakan sistem panen bawon, atau memboikot jika petani menerapkan teknologi mekanis. Di pihak lain, upah tenaga kerja terus meningkat. Semua itu telah mempersulit usaha meningkatkan produktivitas dan efisiensi di industri padi/beras.

Melihat kompleks dan luasnya masalah, dalam jangka menengah, 5-10 tahun mendatang, Indonesia harus menetapkan prioritas, salah satu di antaranya adalah lebih memperkuat keterkaitan industri primer (padi) dengan industri pengolahan (penggilingan), agar sama-sama kokoh, sehingga pendapatan petani dapat meningkat secara berkelanjutan. Kebijakan HPP dapat dipakai untuk hal itu, dengan membangun insentif dalam rangka meningkatkan kualitas gabah/beras, serta pengurangan kehilangan hasil. Hampir tidak mungkin industri padi kokoh dan pendapatan petani meningkat secara berkelanjutan, manakala industri penggilingan padi lemah.

Mengapa Industri Pengolahan Lemah?

Kehilangan hasil pada kegiatan pengeringan gabah masih tinggi, karena menggunakan sinar matahari dengan lantai jemur dan tikar/wadah jemur lainnya, bahkan di jalanan. PERPADI menaksir sekitar 10% gabah dikeringkan dengan teknologi dryers. Bahkan, di Nangroe Aceh Darussalam, salah satu sentra produksi padi di luar

Jawa misalnya, tidak ada satu pun penggilingan padi yang memakai alat pengering mekanis. Padahal, teknologi tersebut tidak saja mampu mengurangi susut, tetapi juga meningkatkan kualitas gabah/beras.

Industri padi adalah industri primer, yang terus didorong pengembangannya oleh pemerintah melalui berbagai kebijakan harga dan nonharga. Namun di pihak lain, industri beras, khususnya industri penggilingan padi, belum kokoh dalam mendukung industri primer, karena minimnya sentuhan kebijakan pemerintah. Hal inilah yang telah memengaruhi kualitas, harga, dan daya saing beras Indonesia.

Perhatian pemerintah terhadap industri penggilingan padi amat minim. Skema kredit dan kebijakan fiskal belum mendukung modernisasi industri penggilingan padi. Hal ini ditambah dengan HPP yang dinaikkan hampir setiap tahun, tetapi “ditekan rendah” bagi pelaku industri pengolahan. Pada 2008, misalnya, HPP gabah kering panen di tingkat petani naik 10%, sementara kenaikan gabah kering giling 9%, beras 5%. Pola kenaikan ini telah lama berlangsung. Beberapa tahun sebelumnya, tahun 2006 misalnya, HPP untuk gabah kering panen naik 30%, sedangkan gabah kering giling 27%, dan tidak ada kenaikan untuk beras. Kenaikan HPP yang tidak proporsional itu telah mengakibatkan sebagian industri penggilingan padi, terutama skala kecil, merugi. Majalah PADI melaporkan 25-30% penggilingan padi tidak beroperasi, terutama penggilingan padi skala kecil/ sederhana. Penggilingan besar, walau mendapatkan “keuntungan tipis”, memperoleh tambahan keuntungan dari penjualan katul, menir dan sekam yang memenuhi skala ekonomi, dan dapat menggerakkan armada pengangkutan truk miliknya.

Sekitar 95% penggilingan padi adalah penggilingan kecil/ sederhana, yang berbagai tahapan dalam proses penggilingan padinya dikerjakan secara manual oleh tenaga kerja. Hal ini telah berpengaruh negatif, yaitu tingginya tingkat penyusutan, tingginya jumlah gabah/beras yang tercecer, ketidakmampuan menghasilkan beras berkualitas standar, dan rendahnya tingkat efisiensi penggilingan yang bermuara ke rendemen giling. Rendemen giling gabah di Indonesia jauh tertinggal apabila dibandingkan dengan rendemen giling di beberapa negara produsen padi di Asia. Rendemen

giling di China 70%, Thailand 69,1%, sedangkan di India, Bangladesh dan Vietnam masing-masing 66,6%, sedangkan di Indonesia 62,7%.

Oleh karena itu, pemerintah perlu merancang kebijakan HPP dari kualitas tunggal ke multikualitas agar mampu memberikan insentif, sehingga petani dan pelaku usaha penggilingan padi bersedia menerapkan teknologi baru, yaitu akan meningkatkan kualitas gabah/beras dan pengurangan susut.

Mengapa Perlu HPP Multikualitas?

Walaupun HPP tidak mampu memecahkan semua masalah yang dihadapi petani produsen, keberadaannya dapat memperkecil risiko dalam berusaha tani, karena petani terlindungi dari kejatuhan harga jual gabah/beras di bawah ongkos produksi, yang sering terjadi dalam musim panen raya. Manakala risiko suatu usaha dapat ditekan sekecil mungkin, petani tetap terangsang dalam berproduksi, sehingga ketersediaan beras dari produksi dalam negeri lebih terjamin.

Penetapan harga dasar ditentukan oleh berbagai variabel dan formula, yang berubah dari waktu ke waktu. Sejak awal 1990-an, harga dasar ditetapkan dengan mempertimbangkan biaya produksi, tingkat inflasi, dan harga beras di pasar internasional. Harga beras luar negeri dipakai sebagai patokan biaya oportunitas dan efisiensi pada industri beras nasional

Sejak 2004, penetapan HPP tidak lagi merujuk kepada harga beras internasional, tetapi sepenuhnya ditentukan oleh ongkos produksi. Biaya produksi gabah terus meningkat seiring dengan meningkatnya harga sarana produksi, bahan bakar minyak, dan upah tenaga kerja. Sehingga, HPP beras pemerintah lebih tinggi dibandingkan dengan harga beras internasional dengan kualitas yang sama.

Kualitas gabah pada musim panen gadu dan musim panen pakeklik jauh lebih baik dibandingkan dengan musim panen raya. Membaiknya kualitas gabah/beras dalam dua musim tersebut disebabkan oleh rendahnya kandungan butir hampa, butir hijau, butir kapur, dan kandungan butir kuning. Oleh karena itu, harga gabah/beras

akan tinggi pada periode tersebut mengikuti perkembangan kualitas gabah/beras dan tingkat produksi. Ketika pemerintah menerapkan HPP untuk beras kualitas medium yang berlaku sepanjang tahun, kebijakan tersebut sebenarnya “melawan” pergerakan harga dan perbaikan kualitas. Di sinilah letak kelemahan mendasar penerapan HPP kualitas medium yang berlaku sepanjang tahun.

Pemerintah mampu mengimplementasikan kebijakan HPP karena adanya Bulog sebagai lembaga pelaksananya. Pengadaan beras pada musim panen raya dapat mencapai 66%, musim panen gadu 30%, dan hanya 4% pada musim panen pakeklik. Dalam pengadaan dalam negeri, Bulog bekerjasama dengan penggilingan padi swasta. Bulog mengelompokkan penggilingan padi swasta ke dalam empat tipe, yaitu A, B, C dan D. Kelompok tipe A yang tertinggi dan tipe D terendah.

Setiap tahun Bulog bekerjasama dengan 4.500-5.000 unit penggilingan padi skala kecil yang sebagian besar (80-90%) adalah penggilingan padi tipe D dan C. Semakin banyak pengadaan, semakin tinggi permintaan terhadap beras berkualitas medium, dan semakin rendah insentif mereka untuk memperbaiki kualitas beras di luar kualitas medium. Penyerapan yang tinggi untuk beras berkualitas medium telah berdampak luas terhadap kualitas pengadaan Bulog dan kualitas CBP, yaitu menjadi rendah. Di samping itu, pengusaha penggilingan skala kecil enggan berinvestasi pada penggilingan padi modern, karena rendahnya insentif dan besarnya segmen pasar kualitas medium yang diciptakan Bulog.

Apa Pengaruhnya?

Penerapan HPP multikualitas telah lama dan lazim dilakukan di negara produsen padi di Asia. Laporan penelitian yang ditulis oleh tim peneliti KRKP-VECO memperlihatkan penerapannya di China, India, Pakistan, Vietnam dan Thailand. Kriteria multikualitas adalah perbedaan butir patah (misalnya 5%, 15% atau 25%), perbedaan musim panen (panen di musim hujan atau musim kemarau), perbedaan varietas (varietas lokal/aromatik atau varietas unggul), atau kombinasi di antaranya.



Penerapan kebijakan HPP multikualitas di Indonesia akan berimplikasi seperti berikut ini. Pertama, mendorong peningkatan volume pengadaan dalam negeri oleh Bulog yang dalam waktu yang sama dapat meningkatkan kualitas beras pengadaan dan penyalurannya, serta meningkatkan harga yang diterima produsen. Kedua, industri penggilingan padi akan merespons dengan memperbaiki kualitas beras yang dihasilkan, terjadi percepatan adopsi dryers dan mendorong modernisasi penggilingan padi. Dalam jangka panjang akan mempercepat perbaikan kualitas beras/gabah dan menurunkan susut. Ketiga, petani akan terangsang untuk memperbaiki kualitas gabah dengan menanam varietas terpilih.

Dorongan perbaikan kualitas beras akan lebih cepat terealisasi pada saat pemerintah memberlakukan skema kredit khusus dan insentif fiskal untuk modernisasi penggilingan padi dan perluasan adopsi teknologi panen dan pascapanen.

Bab 1

Pendahuluan

Pada tanggal 1 Januari 2018 berdasarkan AFTA, Indonesia harus mengeluarkan beras dari Highly Sensitive List yang dengan demikian membuat pemerintah tidak dapat lagi melindungi dan mendukung petani, industri penggilingan padi, dan pedagang gabah melalui kebijakan tarif dan kebijakan nontarif. Padahal, tenaga kerja yang diserap industri padi dan penggilingan padi serta perdagangan gabah tidak kurang dari 10 juta orang dan Indonesia harus siap menghadapi pesaing utama dalam komoditas beras, yaitu Vietnam, Thailand, China, Vietnam dan Pakistan.

Salah satu bentuk perlindungan terhadap petani dan industri beras adalah dengan adanya insentif harga gabah/beras (floor price) untuk kepentingan produsen, serta harga langit-langit (ceiling price) untuk melindungi konsumen. Mulai tahun 2004 pemerintah telah memberlakukan kebijakan harga pembelian pemerintah (HPP), menggantikan kebijakan harga dasar gabah (HDG). Hampir semua negara di Asia masih mempertahankan kebijakan insentif harga buat produsen padi, stabilisasi harga beras, serta mengatur impor dan ekspor, sementara pemerintah Indonesia justru terkesan melepaskan gabah kepada mekanisme pasar.

Sayangnya, kebijakan HPP atau HDG yang diimplementasikan Indonesia hanya mengacu pada satu parameter tunggal (hanya mengenal satu kualitas). Kriteria HPP selama ini dijelaskan pada tabel berikut.

Tabel 1. Kebijakan Harga Pembelian Pemerintah (beras) Tahun 2008 dan 2009

Kualitas Beras	Berdasarkan Inpres No 8/2008	Berdasarkan Inpres No 7/2009
di gudang Bulog	Rp. 4.600	Rp. 5.060
Kriteria :		
Kadar Air maks	14%	
Butir patah maks	20%	
Kadar menir maks	2%	
Derajat sosoh min	95%	

Kebijakan satu kualitas tersebut menjadikan industri beras tidak maju dan berakibat pula pada kesejahteraan petani yang tak kunjung meningkat. Selain itu, HPP dengan kualitas tunggal sama sekali tidak mencerminkan realitas perberasan yang beragam.

Petani di berbagai daerah memproduksi beragam kualitas gabah dan beras, misalnya ragam rasa (pulen vs. pera), aroma (aromatik vs. non-aromatik), varietas (lokal vs. unggul), atau kualitas beras (patahan 5% vs. 25%). Perbedaan-perbedaan tersebut berpengaruh terhadap harga setiap jenis. Meskipun perdagangan beras dengan kualitas pilihan sering tidak dipengaruhi pemerintah, kebijakan harga yang mengacu pada kualitas medium tidak memberi dukungan kepada petani untuk begairah memproduksi beras dengan kualitas lebih baik.

Di samping itu, produsen beras kualitas medium tersebut adalah penggilingan sederhana atau kecil. Ketika volume pengadaan beras atau gabah pemerintah terus ditingkatkan, permintaan terhadap kualitas medium terus membesar. Ini berarti, segmen pasar yang diciptakan pemerintah untuk kualitas medium juga semakin besar. Akibatnya, penggilingan-penggilingan padi sederhana atau kecil tidak mendapatkan dorongan meningkatkan teknologi penggilingan serta kualitas beras dan gabah. Padahal, salah satu faktor peningkatan kesejahteraan petani adalah penggilingan padi yang lebih baik.

Contohnya, jika pada musim hujan, banyak petani yang menjual gabahnya dengan harga murah lantaran tidak dapat mengeringkan gabahnya dengan baik. Dengan teknologi penggilingan yang lebih maju, petani akan dapat menjual gabahnya dengan harga yang lebih baik karena gabah yang dihasilkan tidak lagi basah.

Berbeda dari kondisi di Indonesia, kebijakan harga multikualitas telah banyak dikenal di negara-negara Asia yang lain, seperti Thailand, Vietnam, China, Pakistan dan India. Kebijakan harga dasar/jaminan harga gabah/beras dibuat berbeda menurut, misalnya, jenis beras (long grain atau short grain), musim (main crop atau second crop), jenis yang ditanam (Indica atau Japonica), dan varietas (lokal vs. unggul).

Untuk mengkaji lebih dalam pemberlakuan kebijakan harga gabah/beras di beberapa negara, KRKP bekerjasama dengan VECO berinisiatif melakukan studi perbandingan antarnegara produsen beras. Hasil studi ini (bersama-sama dengan studi lain yang sedang dilakukan) akan menjadi bahan masukan bagi pemerintah untuk mengkaji kembali kebijakan HPP yang diberlakukan selama ini dalam rangka menghadapi persaingan yang semakin tinggi di era AFTA.

Bab 2.

Kebijakan Harga di Beberapa Negara

Sebagaimana diutarakan di atas, kebijakan di Indonesia hanya mengenal satu kualitas. Sementara itu, negara-negara produsen beras di Asia justru telah menerapkan perlindungan petani melalui kebijakan harga dengan beragam kualitas. Selain ragam jenis kualitas, informasi-informasi lain yang terkait dengan kebijakan harga akan berguna bagi studi perbandingan kebijakan pertanian.

1. India

India merupakan salah satu produsen dan eksportir beras penting di dunia dan menjadikan padi sebagai komoditas andalan. Sekitar 60,5% dari 2.973.190 km persegi wilayahnya dimanfaatkan untuk pertanian dan 52% tenaga kerjanya bekerja pada sektor pertanian. Meski demikian, dari tahun ke tahun kontribusi pertanian dalam ekonomi kian menurun, dari 23% pada tahun 2000 menjadi 17% pada 2008. Pada 2007 India memproduksi 144.570.000 ton beras dan menduduki posisi ke-2 produsen terbesar beras di dunia setelah China.

Secara umum pembangunan pertanian di India terbagi menjadi empat fase, yaitu periode 1966 --1967, yang ditandai dengan kekurangan pangan akut, yang kemudian menghasilkan kebijakan impor pangan. Periode 1967--1981, India mencapai kecukupan pangan melalui penerapan teknologi. Kebijakan untuk pengadaan pangan, cadangan pangan dan sistem distribusi publik diberlakukan bersamaan dengan dibentuknya Komisi Biaya dan Harga (Commission for Agricultural Cost and Price - CACP) untuk pertanian. Periode 1981--1990 dianggap sebagai masa kejayaan pertanian, terutama tahun 1981--1982 untuk tanaman pangan sereal,ia,

yang mengalami peningkatan pertumbuhan yang luar biasa. Semenjak 1991 India memasuki masa liberalisasi, dan terjadi peningkatan keterlibatan sektor swasta di pertanian.

Kebijakan pertanian nasional yang disusun Kementerian Pertanian pada akhir 1990 menetapkan beberapa tujuan kebijakan pertanian, yaitu untuk meningkatkan hasil, efisiensi pengelolaan sumber daya dan teknologi, memperkuat infrastruktur institusi, memfasilitasi keterlibatan petani dalam pembentukan kebijakan dan program pertanian, mendorong pengolahan hasil pertanian, serta meningkatkan ekspor pertanian. Strategi pembangunan pertanian mencakup paket kebijakan intervensi pasar, yang salah satunya dilakukan melalui harga dukungan minimum (*minimum price support*) untuk 24 komoditas termasuk beras. Bentuk intervensi pasar lainnya adalah dengan distribusi pangan tersubsidi, retribusi penggilingan padi, pengaturan praktek perdagangan dalam negeri seperti pelarangan menimbun. Beragam pendekatan ini dianggap berkontribusi terhadap pertumbuhan pertanian.

a. Pembentukan Harga Pengadaan Pemerintah

Di tahun 1965, Komisi Harga Pertanian (Agricultural Prices Committee) dibentuk untuk memberikan insentif kepada petani, menjamin efektivitas penggunaan sumber daya dan untuk mempelajari dampak dukungan harga terhadap ekonomi secara khusus pada biaya hidup, tingkat pendapatan, dan sebagainya. Semenjak berdiri, komite telah memberikan rekomendasi harga untuk beragam jenis tanaman. Di tahun 1980-an, komisi berganti nama menjadi Commission for Agricultural Costs and Prices (CACP).

Penentuan harga pengadaan (pembelian) komoditas, berdasarkan klaim CACP, mempertimbangkan berbagai faktor dari biaya produksi hingga situasi harga nasional. Meski demikian, temuan Gulati dan Sharma (1990) menunjukkan bahwa tidak selalu harga pengadaan pemerintah menutupi biaya produksi, seperti yang terjadi pada tahun 1970-an, ongkos produksi berada di atas harga pengadaan, sementara tiga tahun berikutnya, 1971 hingga 1974, biaya produksi



Peta India



berada di bawah harga pengadaan pemerintah. Hal ini terjadi karena komisi mempertimbangkan biaya produksi berdasarkan nilai rata-rata pada dua tahun sebelumnya. Komisi tidak mungkin memasukkan faktor biaya produksi musim ini ke dalam harga pengadaan pemerintah yang diumumkan awal tahun pemasaran.

Meningkatnya biaya produksi menjadi salah satu penyebab banyaknya organisasi tani yang menuntut agar harga hasil pertanian lebih tinggi dan harga *input* yang rendah. Semakin bertambahnya organisasi tani yang menuntut harga hasil pertanian yang tinggi memberikan pengaruh yang cukup besar di CACP. Hanya saja, ada kekhawatiran bahwa peningkatan harga pengadaan sebagai respons atas naiknya harga *input* akan merusak efisiensi pertanian, karena ada kecenderungan petani India untuk menggunakan *input* pertanian secara tidak efisien dan berpengaruh pada harga pembelian pemerintah.

b. Kebijakan Harga Pembelian

Pemerintah India memberikan harga minimum yang berbeda beda menurut kriteria atau kualitas beras yang diperjualbelikan. Secara umum kualitas beras dibedakan menjadi beras biasa (*common rice*) dan beras dengan kualitas terbaik (*grade A rice*). Perbedaan harga misalnya yang terjadi pada tahun 2008/2009 cukup tinggi. Harga yang diberikan pemerintah untuk beras berkualitas biasa adalah Rs. 8.500 per ton sementara untuk berkualitas baik Rs. 8.800 per ton. Perbedaan harga ini juga berdampak pada industri beras (penggilingan) untuk memacu kualitas berasnya menjadi Grade A dengan harapan dapat memperoleh harga yang lebih baik. Harga tersebut ditentukan berdasarkan rekomendasi CACP. Tabel berikut adalah gambaran dari *Minimum Support Price* (harga pembelian pemerintah).

Tabel 2. Harga minimum untuk padi di India

	2003/04	2004/05	2005/06	2006/07	2007/08	2008/09
Ruppe /ton						
Biasa	5.500	5.600	5.700	5.800 ¹	6.450 ²	8.500 ³
Grade A	5.800	5.900	6.000	6.100 ¹	6.750 ²	8.800 ³
US dollar/ton						
Biasa	120,7	122,2	129,9	126,9 ¹	162,1 ²	177,7 ³
Grade A	127,2	128,8	136,7	133,4 ¹	169,6 ²	184,0 ³
1) Harga telah ditambahkan bonus (insentive) 400 Ruppe (\$ 8,7) per ton						
2) Harga telah ditambahkan bonus (insentive) 1000 Ruppe (\$ 25,1) per ton						
3) Harga telah ditambahkan bonus (insentive) 500 Ruppe (\$ 10,5) per ton						

Sumber: Ministry of Agriculture, Department of Agriculture & Cooperation,

Pada musim tanam yang buruk, untuk mendorong penjualan petani kepada pemerintah, biasanya akan diberikan bonus tambahan. Seperti pada tahun 2007, Komite Kabinet India untuk Urusan Ekonomi (India's Cabinet Committee on Economic Affairs) bersepakat memberikan kepada petani bonus sebesar Rs. 500 per ton sebanyak dua kali, yaitu pada bulan Oktober dan November. Hasilnya, produsen beras memperoleh harga Rs. 7.450 per ton untuk beras berkualitas biasa dan Rs. 7.750 per ton untuk yang berkualitas baik.

Hal lain yang juga dilakukan pemerintah di India untuk memperbesar pengadaannya adalah dengan memperpanjang periode penerapan harga pemerintah. Misalnya, pada tahun 2006/2007 ketika musim tanam buruk dan harga produk pertanian meningkat, pada bulan Mei, pemerintah India mengumumkan mereka akan memperpanjang periode penambahan harga insentif Rs. 650 per ton, yang awalnya ditentukan antara 25 September 2006 dan 31 Maret 2007. Penentuan perpanjangan tergantung pada masing-masing negara bagian. Di wilayah Bihar dan Kerala hingga 31 Mei 2007, di Andhra Pradesh, Chhattisgarho, Orissa, Tamil Nadu dan West Bengal

hingga akhir September 2007. Sebagai tambahan informasi, harga eceran beras untuk konsumen yang hidup di atas garis kemiskinan adalah Rs. 7.950 per kilo untuk beras biasa, sementara untuk beras berkualitas baik Rs. 8.300 per kilogram.

Meski demikian, rekomendasi harga oleh CACP tidak selalu diterima oleh pemerintah. Misalnya pada tahun 2008 akibat panen yang sangat melimpah dan khawatir harga di tingkat petani jatuh, CACP mengeluarkan rekomendasi untuk menaikkan harga minimum untuk petani Rs. 10.000 per ton untuk beras kualitas biasa dan Rs. 10.500 per ton untuk beras kualitas baik, tetapi pemerintah hanya menaikkan Rs. 8.500 dan Rs. 8.800 per ton untuk beras berkualitas tinggi.

Di India, besarnya skala pengadaan pemerintah menyebabkan harga pengadaan pemerintah sering menjadi patokan harga pasar. Gulati dan Sharma berpendapat bahwa harga pengadaan pemerintah sebaiknya didukung oleh mekanisme pengaturan *zoning* beras. Pembatasan pergerakan beras di wilayah yang surplus akan menciptakan kondisi “persediaan berlebihan” yang memungkinkan pemerintah untuk membeli beras yang berlebih tersebut.

Peta Thailand



2. Thailand

Thailand merupakan salah satu negara eksportir beras di Asia Tenggara. Dari 65,1 juta penduduknya, sejumlah 16,2 juta orang atau sekitar 3,7 juta rumah tangga adalah petani padi. Dengan demikian, ada 26,5% dari total penduduk terlibat dalam pertanian beras dan mayoritas penduduk tinggal di wilayah pedesaan. Pada tahun 1998, budidaya padi dan industri perberasan menjadi andalan untuk mengurangi jumlah pengangguran di negara tersebut.

Dari total lahan garapan 20.900 hektare, setengahnya dimanfaatkan untuk budidaya padi. Sepanjang 1960 hingga 1980, lahan untuk pertanian beras mengalami perluasan luar biasa dalam rangka Green Revolution dan meningkatkan produksi beras. Produksi meningkat dari 12,4 juta ton menjadi 21,2 juta ton padi dalam dua dekade tersebut. Selama 1998--2003, setiap tahun diproduksi 22--26 juta ton beras. Sebanyak 6,8 hingga 7,3 juta ton diekspor dalam kurun waktu tersebut. Di tahun 2006, total produksi padi adalah 29,5 juta ton dan pada 2007 Thailand mampu memproduksi 18,4 juta ton beras.

Tahun 2007 hingga 2011, pemerintah Thailand menerapkan enam strategi untuk pembangunan berkelanjutan. Strategi itu meliputi aspek-aspek sektor beras domestik yang berbeda dan memasukkan produksi serta pengembangan petani padi sekaligus pengembangan produk dan pemasaran. Salah satu upaya pemerintah untuk meningkatkan produksi adalah dengan meminjamkan 160.000 hektare lahan tidur yang dimiliki pemerintah kepada petani untuk memproduksi beras.

Kurang-lebih 50% komoditas padi dimanfaatkan untuk keperluan domestik, dan kelebihanannya diekspor ke pasar luar negeri. Pada tahun 2003, ekspor beras Thailand mencapai 27% dari pasar dunia. Kurang-lebih 50% dari beras yang diekspor adalah beras dengan kualitas terbaik, yang mendapatkan harga tertinggi di pasaran, seperti beras aromatik dan Jasmine. Saat ini kebijakan beras Thailand bertujuan untuk meningkatkan produksi, menjaga kecukupan pangan dalam negeri dan kemudian ekspor.

Sekitar 50% dari seluruh luas lahan yang dipergunakan untuk budidaya padi berada di wilayah timur laut yang merupakan pusat budidaya padi Jasmine. Sebagian besar lahan merupakan lahan tadah hujan (setahun sekali) dan hanya sekitar 20% yang dilengkapi dengan bangunan irigasi. Pada musim kering, pertanaman padi hanya kurang dari 10% dari luas lahan yang ada. Sebagian besar pertanian dikelola oleh keluarga tani dengan kepemilikan lahan sempit dan secara umum merupakan petani subsisten. Penjualan beras hanya dilakukan jika surplus.

Di wilayah tengah dan utara, pertanian sudah lebih terkomersialisasikan dan teknologi tinggi serta mekanisasi telah diterapkan. Kepemilikan pertanian rata-rata tiga kali lebih besar dibandingkan dengan kepemilikan petani yang ada di timur laut. Padi dibudidayakan dua kali dalam setahun di wilayah yang teririgasi baik, dan di sepanjang Sungai Chao Phraya, surplus produksi menjadi lebih besar. Sementara itu di bagian selatan, wilayahnya tidak cocok untuk budidaya padi dan justru sering mengalami kekurangan pangan.

Pemerintah pernah pula memberlakukan zona perdagangan beras (*rice trading zones*), yang dilakukan untuk menghindari pencampuran beras antarwilayah agar kualitas tetap terjaga. Ini berarti, petani dari 19 provinsi di Thailand timur laut dan tiga provinsi di utara tidak dapat menjual ke luar daerahnya. Kebijakan ini ditolak petani dengan alasan bahwa pelarangan pergerakan beras menghasilkan harga produsen yang rendah. Akhirnya kebijakan ini ditiadakan bersamaan dengan diberlakukannya kebijakan-kebijakan baru terkait dengan harga dan perdagangan beras.

a. Kebijakan Perberasan

Semenjak awal 1980-an, pemerintah Thailand mengubah kebijakan perberasannya ke arah perdagangan bebas. Pada tahun 1982, Thailand menandatangani GATT yang berperan besar dalam liberalisasi kebijakan beras. Pemerintah Thailand mulai menarik diri dari pasar beras domestik dan membiarkan harga pasar menentukan harga dalam negeri. Beberapa intervensi dan dukungan tetap disediakan meskipun tidak langsung, dan petani dapat memilih untuk

mengambil peluang itu atau tidak. Pemasaran luar negeri juga dimasukkan bersamaan dengan strategi untuk menciptakan nilai dan pengembangan logistik.

Strategi yang dinilai kontroversial adalah strategi yang menyangkut stabilisasi harga beras. Pemerintah kini kembali terlibat dalam pasar beras, meskipun sebelumnya pernah menarik diri dari pasar domestik beras pada 1980-an. Pada 2001, Pemerintah (National Rice Policy Committee) memperkenalkan kebijakan jaminan harga beras (*rice price guarantee policy*). Kebijakan harga minimum ini berfungsi sebagai program gadai (*mortgage program*) di mana petani dapat memperoleh pinjaman berbunga rendah dari pemerintah.

Harga beras ditentukan berdasarkan kombinasi permintaan lokal dan persediaan beras, termasuk permintaan dari wilayah minus dan permintaan ekspor. Permintaan lokal dan persediaan beras dianggap sebagai faktor penentu utama harga beras, karena sekitar 67% beras yang dihasilkan dikonsumsi di wilayah penghasilnya. Dengan demikian, harga berbeda setiap waktu dan berbeda pula di tiap lokasi. Harga juga dipengaruhi intervensi pemerintah, dengan pertimbangan fluktuasi harga beras dunia dan nilai tukar uang.

Tabel 3. Harga Pembelian Beras di Thailand

	2006/07		2007/08	
	Main crop	Second crop	Main crop	Second crop
	<i>In Baht/ton</i>			
Grande 100%	6 500	6 600	6 700	14 000
Grade 5 %	6 400	6 500	6 600	13 800
Grade 10 %	6 300	6 400	6 500	13 600
Grade 15 %	6 100	6 200	6 300	13 200
Grade 25 %	5 900	6 000	6 100	12 800
<i>Sumber: Thai Ministry of Commerce</i>				

Pada tabel tersebut ditunjukkan bahwa harga beras dibedakan berdasarkan kualitas (*grade*) dan musim. Harga pada setiap *grade* berbeda, demikian juga terlihat ada perbedaan harga antarmusim. Musim kedua (musim kemarau) biasanya hasil panen lebih rendah, meskipun rendemennya lebih tinggi. Dengan pertimbangan itu, harga musim kedua menjadi lebih tinggi.

Tahun 2006, pemerintah menganggarkan pembelian 9 juta ton beras, tetapi hanya 1,8 juta ton beras yang diserahkan/dijual oleh petani, karena pedagang swasta memberi tawaran harga yang lebih tinggi. Harga yang ditawarkan pemerintah setiap musim juga berbeda, begitu pula dengan jumlah beras yang dapat dibeli pemerintah.

B. Sistem Pemasaran Beras

Pemasaran beras baik dari tingkat lokal, maupun pusat, semua beras harus melalui penggilingan. Beragam penggilingan -- kecil, menengah dan besar -- melayani entitas yang berbeda. Penggilingan kecil melayani petani dan desa, yang menggiling padi untuk konsumsi sehari-hari, sementara penggilingan berukuran sedang dan besar melakukan penggilingan untuk lokal, regional dan terkadang untuk pasar ekspor. Di tahun 2007, di Thailand tercatat ada ribuan penggilingan tetapi hanya ada 900 penggilingan besar.

Dari penggilingan, ada beberapa jalur yang dapat dilalui sebelum beras sampai ke konsumen. Porsi terbesar beras, setelah dari penggilingan adalah ke agen komisi yang membantu eksportir dan pemborong menemukan beras dari varietas dan kualitas tertentu. Ada lebih dari 100 perusahaan ekspor di Thailand dan mereka sangat kuat di sektor perberasan.

Agan pemerintah juga membeli beras dari penggilingan, untuk dijual kembali kepada pemborong. Pemborong inilah yang mendistribusikan kepada pengecer dan akhirnya ke konsumen. Selain itu, penggilingan besar juga memungkinkan menjual langsung kepada eksportir atau bahkan importir luar negeri.

c. Program Gadai (*Mortgage Program*)

Program gadai adalah program pembelian beras petani oleh agen pemerintah pada tingkat harga tertentu, pada bulan-bulan berikutnya petani dapat membeli kembali (menebus). Program ini dijalankan oleh Bank Pertanian & Koperasi Pertanian (*Bank of Agriculture and Agricultural Cooperatives/BAAC*) dan diawasi oleh Kementerian Keuangan. Proses pembelian kembali oleh petani dapat dilakukan dalam periode 90 hari dan memungkinkan dapat diperpanjang menjadi 120 hari. Pembelian kembali oleh petani dikenakan bunga 3%, jika harga di pasaran tidak sesuai dengan yang dijanjikan pemerintah, maka utang petani dihapuskan.

Karena harga yang dijaminakan lebih tinggi daripada harga pasar, kebijakan tersebut menghasilkan pengadaan beras oleh pemerintah. Misalnya, selama masa panen periode 2005 akhir hingga awal 2006, pemerintah telah memiliki stok lebih dari lima juta ton beras Pemerintah kemudian mengeksport beras tersebut ke beberapa negara dengan skema pemerintah ke pemerintah (*G to G*). Program gadai mendapat kritik dari berbagai kalangan karena menghabiskan anggaran pemerintah yang sangat besar.

Namun, program gadai yang sempat dihentikan diberlakukan kembali dengan harga intervensi 10.000 Baht per ton untuk panen pertama 2008. Pada panen kedua 2008 pemerintah menjamin harga 14.000 Baht per ton. Biaya keseluruhan program mencapai 35 juta Baht dan berhasil mengumpulkan 2,5 juta beras pada akhir September 2008.

Dampak program gadai yang segera terasa adalah penundaan pembelian oleh penggilingan dan eksportir karena menganggap harga terlalu mahal. Penggilingan juga menilai syarat program gadai terlalu tinggi dan tidak jelas. Efek lain adalah permintaan ekspor dari negara pengimpor turun, ketika mereka lebih memilih beras Vietnam yang lebih murah. Meskipun program gadai menentukan harga tinggi dan lebih menguntungkan petani, petani tidak sepenuhnya mendapatkan keuntungan dari program tersebut karena kapasitas petugas lapangan yang tidak memiliki pengetahuan cukup atas kondisi industri perberasan. Selain itu, juga karena praktek korupsi serta pengelolaan organisasi yang tidak tepat.

Peta Vietnam



3. Vietnam

Vietnam merupakan salah satu negara di Asia Tenggara dengan luas wilayah 331.690 km². Jumlah penduduk pada 2009 sebanyak 85.789.573 jiwa dengan kisaran 72,16% berada di wilayah desa dan 27,84% berada di wilayah perkotaan. Berdasarkan catatan IFAD, pada 2008, 22.146.653 jiwa penduduk pedesaan hidup dalam kemiskinan. Pada 2004, pertanian menyerap 60% dari tenaga kerja perempuan dan 55,9% tenaga kerja laki-laki yang ada.

Topografi wilayah Vietnam terdiri dari perbukitan dan gunung-gunung dengan hutan yang lebat. Di bagian utara didominasi dataran tinggi dan Delta Sungai Merah (*Red River Delta*). Delta Sungai Merah merupakan sawah yang subur seluas 15.000 km² dan merupakan wilayah pertanian berpopulasi padat. Sementara wilayah selatan merupakan wilayah pesisir dan dataran rendah, termasuk Delta Sungai Mekong (*Mekong River Delta*) seluas 39.000 km². Wilayah ini dikenal sebagai penghasil beras. Setengah dari total hasil beras Vietnam berasal dari Delta Sungai Mekong. Di awal 1990-an, Vietnam memiliki reputasi sebagai pengeksport beras berkualitas rendah yang murah. Namun, produksi beras berkualitas tinggi berangsur meningkat sebagai akibat dari investasi pada penggilingan padi.

a. Kebijakan Pertanian

Padi merupakan tanaman pangan penting dan dominan (sekitar 85% dari total tanaman pangan). Budidaya padi dilakukan baik pada lahan-lahan sawah yang telah dilengkapi dengan irigasi teknis maupun lahan-lahan tadah hujan. Hampir 80% keluarga petani yang umumnya hidup di pedesaan membudidayakan tanaman padi. *International Food Policy and Rice Institute* (IFPRI) mengidentifikasi ada empat kebijakan yang sangat memengaruhi produksi beras saat ini, yaitu:

(i) Kebijakan Institusi

Program reforma agraria di Vietnam dimulai pada 1981, meskipun implementasinya baru efektif pada 1986 ketika Standing Committee Partai Komunis mengeluarkan Resolusi nomor 10. *Household responsibility system* yang ada dalam resolusi tersebut memberikan kepada petani hak atas tanah mereka. Hal ini kemudian diikuti oleh alokasi ulang tanah-tanah pertanian kolektif dan aset pertanian kepada rumah tangga dan sejak 1986 petani dapat mengambil sendiri keputusan untuk produksi dan pemasaran produk mereka.

(ii) Kebijakan Pasar

Insentif pasar merupakan sumber utama pertumbuhan produksi padi di Vietnam. Liberalisasi ekspor dan depresiasi mata uang Vietnam pada 1988-1992 memperkuat pasar ekspor dan mencegah harga yang diterima petani (*farm gate price*) jatuh saat ekspansi produksi. Kebijakan pasar yang diadopsi pada masa reformasi memberikan peluang kepada petani untuk melakukan sendiri proses produksinya dan memenuhi permintaan pasar ketimbang memenuhi keharusan dari program pemerintah. Pada masa ini program-program pemerintah mempunyai dua tujuan, yaitu untuk meningkatkan produksi padi dan stabilisasi harga. Reformasi mendorong aktivitas pemasaran dan memperbaiki tingkat keuntungan (*profitability*) dari beragam agen pemasaran (IFPRI, 1996).

(iii) Kebijakan Harga

Harga gabah/beras merupakan elemen penentu perbaikan produksi beras. Pengambilan keputusan petani Vietnam untuk menanam padi sangat dipengaruhi harga yang berlaku dan mereka terima sebelumnya.

(iv) Kebijakan Ekspor

Kebijakan ekspor merupakan kebijakan yang diambil pemerintah untuk menjual kelebihan beras yang terjadi pada September 1989. Ketika kebutuhan lokal terpenuhi, maka surplus beras dialokasikan sejalan dengan kebijakan ekspor untuk menjamin permintaan dalam negeri.

b. Kebijakan Harga Beras

Harga beras di Vietnam bergantung pada tingkat harga beras internasional. Bersumber dari harga internasional itu, pemerintah Vietnam menentukan harga minimum ekspor yang harus diikuti oleh *state owned enterprises* (SOE), penggilingan dan pemborong besar. Pihak-pihak tersebut kemudian menentukan harganya berdasarkan tingkat minimum tersebut. SOE terlebih lagi dituntut untuk menjamin harga produsen domestik. Di tingkat lokal, proses tawar-menawar bersifat kompetitif antara SOE dan pedagang swasta.

Perbedaan harga dan kualitas beras mendorong petani untuk menanam beras dengan kualitas baik. Sebagai misal, sebagian besar petani di Delta Sungai Mekong, terutama Provinsi Angiang dan Cantho, dengan iklim yang mendukung berusaha menanam padi kualitas tinggi. Ada sekitar 60% padi bulir panjang dan 40% padi berbulir pendek yang dijual dengan harga dasar.

Kualitas beras yang dijual dibedakan berdasarkan tiga kriteria, yaitu panjang bulir beras, tingkat patahan dan jenis varietas (aroma dan warna). Persentase patahan menjadi indikator utama, setelah itu kualitas ditentukan berdasarkan panjang bulir. Para produsen beras beranggapan bahwa beras *long-grained* lebih disukai di banyak negara. Pedagang di Vietnam menggunakan standar yang sederhana: *ordinary rice* (C2), beras berkualitas rendah dan sedang, yaitu beras patahan 20% hingga 25% dan *luxury rice* (C1), beras berkualitas tinggi, yaitu beras patahan 5% hingga 10%. Kualitas beras tecermin pada harga beras tersebut. Perbedaan harga dasar juga didasarkan pada perbedaan musim.

Tindakan pemerintah untuk menaikkan harga dasar terjadi pada saat panen melimpah, seperti yang terjadi pada 2008. Petani menanam lebih banyak padi akibat harga musim semi dan gugur yang baik. Akibat panen yang melimpah, semenjak bulan Agustus dilaporkan harga sudah berada di bawah tingkat biaya produksi petani, yang berarti petani akan mengalami kerugian. Untuk membalik proses penurunan tersebut, pemerintah meminta SOE membeli satu juta ton padi pada Februari 2009. Hal tersebut berakibat pada naiknya padi di

Tabel 4. Kebijakan Harga Beras di Vietnam

Tahun	Harga di kebun	Harga harga retail
	VND/kg	
1989	497	771
1990	883	1 279
1991	1 404	1 924
1992	1 427	2 020
1993	1 445	2 062
1994	1 523	2 179
1995	1 939	2 761
1996	1 822	3 057
1997	1 774	2 817
1998	2 198	2 817
1999	1 872	3 389
2000	1 708	3 032
Pertumbuhan Tahunan (%)	14,85	15,39

Sumber: Annual price of paddy and rice from Vitranet (department of Trade of Cantho, 2000)

Delta Sungai Mekong sebesar 14%.

Meskipun pemerintah mengupayakan selisih keuntungan 3% setiap tahun, kenaikan harga produk-produk konsumsi lain masih lebih tinggi ketimbang harga padi dan beras. Selama periode 1989--2000, harga padi naik 14,85%, hanya saja pada periode itu pula tercatat kenaikan harga produk lain sebesar 18,25%. Angka ini menunjukkan bahwa harga yang diterima petani sesungguhnya menurun 2,97% per tahun dan penurunan harga eceran 1,91%. Penurunan harga padi yang diterima petani sedikit terkompensasi oleh peningkatan hasil panen per hektar.

4. Pakistan

Pakistan merupakan negara di Asia Selatan yang menempatkan pertanian sebagai tulang punggung ekonomi. Sekitar 43% angkatan kerjanya berada pada sektor pertanian. Dari luas lahan sebesar 770.800 km persegi, 35,4% tanah dipergunakan untuk pertanian. Sekitar 63% dari penduduknya, yakni 105.997.953 jiwa, berada di pedesaan dan 36% dari jumlah itu merupakan masyarakat miskin. Beras dalam beberapa tahun terakhir menjadi komoditas ekspor nomor satu di Pakistan. Sebesar 60% dari beras yang dihasilkan Pakistan adalah jenis Basmati, yaitu beras tradisional beraroma dengan bulir panjang.

Punjab dan Sindh merupakan penghasil 70% produksi beras nasional. Wilayah Punjab merupakan penghasil beras basmati, sementara wilayah Sindh menghasilkan beras IRRI. Kedua jenis beras ini diekspor, dengan 35% dari total ekspor adalah beras basmati yang dijual dengan harga tinggi. Sebagian besar masyarakat lokal lebih memilih mengkonsumsi basmati.

a. Kebijakan Pertanian

Kebijakan perdagangan dan penentuan harga produk pertanian, bersamaan dengan investasi publik seperti pada pembangunan irigasi, memainkan peran sangat penting dalam pembangunan pertanian di Pakistan. Pada tahun 1960-an hingga pertengahan 1980-an, pemerintah aktif berperan serta dalam pasar pertanian domestik. Pada masa ini pula hasil pertanian melejit pesat sebagai *output* dari adopsi revolusi hijau. Pada tahun 1970-an pemerintah Bhutto melakukan nasionalisasi industri, termasuk penggilingan beras pada 1976 dan membentuk asosiasi eksportir untuk melakukan perdagangan beras ke luar negeri. Pemerintah juga memonopoli skema pengadaan dalam negeri.

Pada tahun 1977, penggilingan beras dikembalikan ke pihak swasta dan pemasaran beras basmati dibuka. Dari 1977 hingga 1987, departemen untuk urusan pangan masih memainkan peran besar dalam pasar dalam negeri melalui monopoli skema pengadaan untuk beras basmati. Skema tersebut mengatur pemberian izin, pelarangan pergerakan beras antarwilayah dan memberikan kuota penjualan pasar

dalam negeri. Pedagang hanya diperbolehkan menjual 20% dari beras yang dikirimkan ke pusat pengadaan ke pasar domestik, sisanya diekspor. Sebagai hasilnya, harga konsumen berada di atas harga pengadaan.

Tabel 5. Harga Pembelian Padi di Pakistan

	Basmati 385		IRRI (FAQ) ¹	
	Ruppe/ton	US\$/ton	Ruppe/ton	US\$/ton
2002/03	9 625	163	5125	87
2003/04	10 000	174	5375	94
2004/05	10 375	175	—	—
2005/06	—	—	7500	126
2006/07	—	—	7650	127

1) FAQ = kualitas rata-rata sedang (*fair average quality*)
 Sumber = Ministry of Food, Agriculture and Livestock, Pakistan

Pemerintah Pakistan membedakan harga padi berdasarkan jenis padi. Padi jenis Basmati yang merupakan padi lokal dengan kualitas rasa yang tinggi dihargai lebih tinggi daripada padi baru jenis unggul hasil dari pemuliaan IRRI.

Liberalisasi kemudian terjadi pada pertengahan 1980-an hingga awal 1990-an, dengan berkurangnya tarif dan pajak serta keterlibatan pemerintah dalam pasar hasil pertanian. Pengadaan wajib tidak digunakan lagi semenjak musim panen 1986, beberapa pihak pengekspor swasta diberi izin berusaha dan harga pengadaan ditingkatkan. Pengadaan sukarela dengan harga pemerintah tetap berlanjut hingga 2001. Di awal 2003, pemerintah mengumumkan *indicative prices* untuk padi tetapi pengadaan tetap minim.

b. Kebijakan Harga

Komisi Harga Pertanian (Agriculture Price Commission/APCom) mempunyai kebijakan dalam menentukan harga dukungan untuk komoditas pertanian guna melindungi petani dari harga rendah yang tidak wajar. Ide dasarnya adalah untuk menjamin tingkat minimum keuntungan sehingga menjamin ketertarikan investasi untuk memperbaiki teknologi. Harga dukungan diberikan dengan mempertimbangkan keseimbangan, produktivitas, pengembangan pertanian dan untuk menjamin persediaan bagi konsumen. Pada kondisi harga komoditas jatuh, intervensi pasar dapat diberikan dengan harga yang sama atau di atas harga dukungan. Secara umum harga pascapanen di tingkat petani lebih tinggi dari harga yang diberikan pemerintah.

Pada tahun 2004, harga dukungan untuk gandum, kapas, beras dan tebu akan tetap berlanjut, tetapi namanya akan berganti menjadi harga penyelamat (*rescue price*), agar memberikan kejelasan kepada petani bahwa pengadaan oleh pemerintah bukan sebuah keharusan, melainkan hanya berlaku ketika harga jatuh di luar batas bawah yang diharapkan. *Rescue price* untuk beras akan tetap ditangani PASSCO, sementara APCom akan tetap memberikan rekomendasi terkait harga.

Dalam menentukan harga, APCom mempertimbangkan biaya produksi, harga domestik dan dunia, harga ekspor, situasi permintaan dan persediaan domestik dan internasional, *comparative economics* dengan pangan pengganti, harga di lapangan, biaya produksi beras, biaya proses dan nilai tambah dari produk turunan beras, serta dampak *rescue price* terhadap ekonomi.

Pada Agustus 2006, APCom berganti menjadi Insitut Kebijakan Pertanian (Agriculture Policy Institute/API), yang juga memiliki mandat untuk memformulasikan kebijakan harga dukungan (*support price policy*) yang rasional. API diwajibkan untuk melakukan analisis mendalam dan konsultasi dengan semua pihak sebelum memfinalisasi ajuan harga dukungan.

5. China

China merupakan negara dengan luas daratan 9.327.480 km persegi yang hampir 60%, yakni seluas 5.528.320 km persegi, dimanfaatkan untuk pertanian. Sementara menurut data tahun 2000, seluas 305.031 km persegi ditanami padi. Mayoritas penduduk China tinggal di pedesaan, 754.289.149 dari 1.325.639.981 jiwa, menjadikan pertanian prioritas utama pemerintah. Meskipun bukan eksportir beras nomor satu di dunia, secara kuantitas China merupakan negara penghasil beras nomor satu di dunia. Dengan kapasitas produksi 197 juta ton padi pada tahun 2009.

a. Kebijakan Pertanian

Pemerintah China menerapkan standar kualitas pada akhir tahun 1990-an dan memberikan harga perlindungan (protektif) yang berbeda. Harga perlindungan ditentukan oleh National Development and Reform Commission. Misalnya, pada Maret 2008, RMB 1.540 per ton untuk *early Indica* (Grade III); RMB 1.580 per ton untuk *intermediate* dan *late Indica*; dan RMB 1.640 per ton untuk Japonica. Harga protektif berlaku di provinsi penghasil beras. Petani China menerima setara dengan USD 2 miliar dalam bentuk pembayaran langsung pada 2008, ditambah USD 6,4 miliar dalam bentuk subsidi bahan bakar dan pupuk. Sektor ini juga mendapatkan keuntungan dari subsidi benih dan mesin. Alasan kebijakan dukungan ini dilakukan agar wilayah tanam tanaman padi-padian tidak jatuh di bawah 100 juta hektare.

Pemerintah pusat China mengeluarkan kebijakan pembelian beras berkontrak (*contracted grain purchasing*). Pada tahun 2004 pemerintah China mengeluarkan kebijakan untuk mendorong produksi beras, liberalisasi pasar dan deregulasi, dan meningkatkan pendapatan rumah tangga petani. Kebijakan terkait dengan pengenalan subsidi tanah dan pengurangan pajak pertanian merupakan perubahan yang besar. Pelarangan pedagang swasta untuk memasuki pasar beras berkualitas tinggi juga dihilangkan.

Peta China



Akibat resesi ekonomi, pada 2009 pemerintah China mengeluarkan peraturan terkait asistensi pedesaan untuk enam tahun ke depan, memprioritaskan pada pembangunan pertanian untuk meningkatkan pendapatan petani dan menekan kesenjangan antara pendapatan desa dan kota serta untuk membatasi urbanisasi.

b. Kebijakan Harga Pembelian Pemerintah

Pemerintah China tidak lagi menyebutkan harga perlindungan dalam kebijakannya, akan tetapi lebih memperkenalkan apa yang disebut sebagai harga dasar (*floor price*) untuk beras *late rice* dan *one season rice*. Harga dasar tersebut ditentukan oleh pemerintah dan berlaku ketika harga pasar lebih rendah dari harga dasar. Harga dasar berlaku hanya di wilayah yang surplus beras dan bagi perusahaan yang memenuhi syarat untuk pembelian cadangan pangan.

Tabel 5. Harga Pembelian Pemerintah (padi) di China

	Indica	Indica	Japonica	Indica	Indica	Japonica
	Musim 1	Musim 2&3		musim 1	musim 2&3	
	<i>Yuan/ton</i>			<i>US\$ /ton</i>		
2006	1400	1440	1500	173	178	185
2007	1400	1440	1500	180	185	192
2008(feb)	1500	1520	1580	206	208	217
(Mar)	1540	1580	1640	217	222	231
2009(jan)	1800	1840	1900	264	269	278

Sumber : Rice Price Monitor, 2009

Harga dasar atau harga pembelian pemerintah diberlakukan pada berbagai ragam waktu dan jenis. Jenis padi Indica dibedakan dari padi jenis Japonica yang lebih mahal. Padi jenis Indica pun dibedakan harganya dengan mempertimbangkan waktu tanam. Sebagai gambaran, tabel berikut menunjukkan harga pembelian pemerintah pada berbagai jenis dan kualitas beras.

Bab 3

Analisis Kebijakan Perberasan

Semua negara yang dikaji mengalami era liberalisasi pertanian meskipun waktu pelaksanaannya berbeda. Liberalisasi pun dimaknai sebagai bagian dari *socialist-oriented market economy*. Di China, liberalisasi dilakukan karena beban pembiayaan negara yang dirasa terlalu berat, sementara pada saat yang bersamaan sistem pemasaran yang dikuasai negara tidak dapat diterapkan secara total, dalam artian banyak transaksi beras di luar sistem tersebut yang tidak bisa dibendung. Meski demikian, penerapan pasar tertutup dan terbuka di China berlangsung bergantian. Terbuka dan tertutupnya pasar secara tidak langsung berpengaruh pada harga pembelian pemerintah dan bagaimana dia diberlakukan.

Thailand telah berorientasi ekspor sejak 1850, ketika membuat perjanjian penyediaan beras dengan Inggris. Bahkan, ekspor beras berkontribusi besar terhadap pendapatan luar negeri negara tersebut. Sementara Vietnam dan China memulainya dengan alasan untuk membuang stok dalam negerinya yang menumpuk di gudang pemerintah.

Dengan demikian, dalam sebuah sistem pemasaran beras yang lebih liberal, yang meletakkan posisi pemerintah sebagai salah satu pemain, setara dengan aktor pelaku lain, harga pembelian pemerintah juga dijadikan alat pengendali untuk menarik perhatian para petani dan penggilingan serta lainnya untuk menjual beras kepada pemerintah. Lain halnya dengan Vietnam, yang walaupun sudah meliberalisasi pasar berasnya, kontrol pemerintah masih dominan dalam pasar beras, kebijakan harga lebih untuk menstimulasi petani agar mau menanam padi.

Selain kebijakan harga, pemerintah di beberapa negara juga membangun program agar budidaya padi menjadi lebih menjanjikan secara ekonomi bagi petani dengan memberlakukan aneka program yang merangsang agar petani tetap menanam padi. Program gadai di Thailand atau aneka subsidi dan penghapusan pajak tanah pertanian merupakan beberapa contoh keseriusan pemerintah di masing-masing negara terhadap persoalan pangan. Selain untuk memenuhi kebutuhan domestik pada setiap negara, tanaman padi (beras) pun mampu dikembangkan sebagai salah satu penyumbang devisa, melalui kebijakan eksportnya.

Semua negara terbukti selalu berupaya melindungi petani dan memberikan insentif kepada petaninya agar tetap mau menanam padi. Dalam penelitian ini suara keberatan dari petani terkait besaran harga pembelian pemerintah tidak intensif terdengar. Di Pakistan, petani melakukan protes ketika pemerintah menurunkan harga pembelian pemerintah karena harga di tingkat internasional yang sedang turun.

3.1. Penentuan Harga Dasar atau Harga Pembelian Pemerintah

Sebagai negara pengekspor beras, maka elemen yang diperhitungkan dalam penentuan harga pembelian pemerintah adalah harga internasional. Temuan informasi terkait Thailand menyatakan bahwa negara tersebut menentukan harga pembelian pemerintah sangat terkait dengan kondisi pasar internasional, meskipun juga mempertimbangkan permintaan dan persediaan dalam negeri. Temuan terkait Pakistan memperlihatkan elemen yang lebih jelas dalam mempertimbangkan harga pembelian pemerintah, yakni biaya produksi, harga domestik dan dunia, harga ekspor, dampak harga terhadap keseluruhan ekonomi, serta biaya pengolahan dan nilai tambah produk turunan. India secara khusus menyatakan bahwa faktor yang menjadi pertimbangan utama dalam penentuan harga pembelian pemerintah adalah biaya produksi, tetapi penelitian menyatakan bahwa pernah juga harga pembelian pemerintah malah berada di bawah biaya produksi. Vietnam, walaupun tidak diketahui

apa yang menjadi penentu harga pembelian pemerintah, selalu mempertimbangkan tambahan 3% dari biaya produksi petani dalam harga pemerintah tersebut.

Kebijakan harga perlindungan petani di negara-negara tersebut juga sangat dinamis, mengikuti perkembangan yang terjadi. Selain harganya dapat turun karena sesuatu dan lain hal, syarat dan bagaimana harga itu diterapkan juga kerap berubah. Ini kemudian terwujud dalam penggantian nama program. Dari semua informasi yang dapat dikumpulkan, kebijakan yang paling dinamis dalam merespons kondisi adalah kebijakan harga perlindungan petani di China.

3.2. Tidak Hanya Satu Macam Beras

Salah satu bagian dari kebijakan perlindungan di semua negara itu adalah harga perlindungan diberikan berbeda berdasarkan musim dan/atau jenis beras. Pada musim panen utama, setiap negara akan mengadakan pembelian besar-besaran demi menjaga harga di petani tidak jatuh. Namun, harga yang ditawarkan lebih rendah daripada harga di panen kedua. India menetapkan harga pembelian pemerintah berdasarkan musim dan jenis beras, begitu juga Thailand. Sementara China, Vietnam dan Pakistan membedakan harga berdasarkan jenis beras saja.

Vietnam secara khusus menggunakan sistem penilaian beras berdasarkan kualitas untuk memenuhi permintaan pasar internasional, sementara China menerapkan sistem ini karena beras berkualitas rendah yang tersimpan di gudang penyimpanan cepat sekali membusuk. Tidak ditemukan informasi kapan dan mengapa Pakistan, Thailand dan India menerapkan sistem ini, tetapi besar dugaan bahwa sistem ini dipakai untuk menjamin kualitas beras yang beredar di pasar, khususnya pasar internasional.

Pengadaan pemerintah yang didasarkan pada jenis beras dan musim yang berbeda berhasil mendorong petani menanam padi dengan jenis tertentu lebih banyak. Ini sangat terlihat di Vietnam, yang berhasil meningkatkan ekspor beras berkualitas. Jika pemerintah ingin bersaing di pasar internasional, tentunya sistem ini tepat

digunakan. Bukan hanya itu, negara *net importir* pun tetap memerlukan insentif untuk menghasilkan beras beragam kualitas, karena jangan sampai kebutuhan akan beras kualitas tinggi harus bergantung pada impor.

Meskipun kebijakan-kebijakan tersebut terlihat menarik, tidak berarti bahwa harga pemerintah berkontribusi langsung terhadap kesejahteraan petani. Petani di Thailand, walaupun mendapatkan harga yang sangat baik, ternyata akibat kurangnya pemahaman petugas lapangan tentang pasar beras dan kemampuan organisasi pelaksana yang rendah, tidak merasakan keuntungan dari ketentuan harga yang tinggi tersebut. Petani di China dan Vietnam pun ditemukan mengonsumsi beras berkualitas kelas dua karena lebih murah di pasaran. Jika asumsi yang dipakai bahwa seiring dengan bertambahnya tingkat kesejahteraan, konsumsi pangan yang berkualitas akan terjadi, bisa jadi petani di China dan Vietnam tidak mengalami peningkatan kesejahteraan. Meski demikian, ini perlu dikaji lebih dalam karena bisa saja terkait kebudayaan. Sementara petani di Pakistan dan Thailand tetap mengonsumsi beras berkualitas tinggi yang merupakan padi jenis tradisional.

3.3. Lembaga Perumus dan Pelaksana Kebijakan

Pemerintah India membentuk Komisi Biaya dan Harga (Commission for Agricultural Cost and Price/CACP). Komisi ini berfungsi memberikan rekomendasi kepada pemerintah India dalam menentukan kebijakan terkait dengan harga pembelian beras oleh pemerintah. Selain CACP, Kementerian Pertanian India juga didukung oleh Komite Kabinet India untuk Urusan Ekonomi (India's Cabinet Committee on Economic Affairs) yang juga terlibat dalam kebijakan-kebijakan subsidi dan bonus bagi petani.

Di Thailand, penentuan kebijakan pertanian, termasuk harga pembelian pemerintah, dirumuskan oleh beberapa pihak seperti Kementerian Pertanian serta Bank Pertanian dan Koperasi Pertanian (Bank of Agriculture and Agricultural Cooperative). Kegiatan Bank Pertanian dan Koperasi Pertanian dipantau oleh Kementerian Keuangan dan National Rice Policy Committee.

Pemerintah Vietnam mengeluarkan kebijakan harga dasar yang didasarkan pada ragam jenis dengan tingkat harga yang mempertimbangkan pasar luar negeri. *State owner enterprise* (SOE) adalah perusahaan semacam BUMN yang berfungsi dalam pengadaan beras pemerintah. SOE mempunyai perangkat penggilingan, toko serta jaringan pedagang untuk membeli gabah atau beras petani. Pemerintah Pakistan memperoleh rekomendasi penentuan harga perlindungan dari Institut Harga Pertanian (Agricultural Prices Insitute) dan Perusahaan Penyimpanan dan Layanan Pertanian Pakistan (*Pakistan Agricultural Services and Storage Corporation/PASSCO*). PASSCO yang memperoleh hak pengadaan dari Economic Coordination Committee juga menjalankan peran perdagangan beras, khususnya ekspor beras-beras berkualitas tinggi. Adapun pemerintah China memperoleh rekomendasi tentang harga pembelian pemerintah dari National Development and Reform Commission. Sementara program penjatahan dan pengadaan beras dimonopoli *state grain trading companies*.

Dari berbagai bentuk kelembagaan yang muncul dalam penentuan kriteria dan harga beras di negara-negara Asia, kajian ini tidak berhasil memperoleh gambaran proses yang lengkap serta pihak-pihak yang terlibat (terutama wakil-wakil petani) dalam penentuan harga. Di Indonesia HKTI dan KTNA merupakan pihak yang selama ini dianggap mewakili petani dalam penentuan kebijakan harga.

Bab 4

Memetik Buah Pelajaran

Berdasarkan perbedaan kondisi dan orientasi produksi beras di antara negara-negara yang dikaji dan arah pengembangan pertanian Indonesia yang berorientasi memenuhi kebutuhan dalam negeri, kebijakan Harga Pembelian Pemerintah (HPP) mestinya diarahkan bukan untuk meningkatkan nilai jual produk ekspor. Karena sebagian besar harga jual padi di tingkat petani yang cenderung rendah, HPP lebih diarahkan pada kebijakan perlindungan petani produsen. Dibandingkan dengan negara-negara yang dijadikan obyek studi yang mempunyai sejarah dalam perdagangan beras (seperti Thailand), atau alasan untuk membuang stok dalam negeri seperti di China dan Vietnam serta Pakistan dengan orientasi ekspor meskipun kondisi kesejahteraan petani dalam negerinya masih perlu perhatian, Indonesia tidak terjebak pada perdagangan beras (ekspor). Hal ini dipengaruhi antara lain oleh orientasi pembangunan pertanian yang masih mengutamakan pemenuhan kebutuhan dalam negeri. Sepanjang pertanian dikembangkan, produksi beras Indonesia selalu berada pada tingkat pas-pasan dan terus berpacu dengan aneka persoalan dalam bidang pertanian.

Penentu kebijakan perlindungan harga ditentukan oleh pemerintah masing-masing negara melalui India's Cabinet Committee on Economic Affairs di India, National Rice Policy Committee Pakistan, National Development and Reform Commission-China, National Rice Policy Committee-Thailand. Semua negara mempunyai lembaga yang mempunyai kapasitas cukup untuk menentukan kebijakan harga beras baik dalam bentuk komisi di jajaran pemerintah maupun di dalam kabinet. Meskipun berorientasi pada perdagangan (ekspor beras), penentu kebijakan merupakan bagian dari jajaran pemerintah atau kabinet. Hal ini mungkin sedikit

berbeda dari Bulog setelah berubah menjadi Perum yang lebih berorientasi sebagai Perusahaan BUMN dengan dukungan dana dari pemerintah.

Perbedaan bentuk dan tingkat kelembagaan dapat saja menjadi tidak berpengaruh terhadap nasib produsen pangan, sepanjang lembaga tersebut mempunyai orientasi dan otoritas untuk memberikan perlindungan kepada produsen pangan (petani). Saat ini Perum Bulog hanya mampu membeli beras kurang dari 10% dari total gabah, sehingga tampak kurang mempunyai kekuatan yang cukup dibandingkan dengan penentu kebijakan di negara-negara lain.

Pilihan-pilihan Muatan Kebijakan

Untuk mengembalikan fungsi kebijakan harga sebagai fungsi perlindungan petani, beberapa substansi kebijakan yang diterapkan di negara lain dapat dijadikan acuan untuk dilaksanakan di Indonesia. Hal ini tentu saja tidak mudah, tetapi perlu didorong untuk menjadi wacana baru sebagai pengganti atau pelengkap kebijakan harga. Beberapa bentuk tindakan yang dapat dijadikan pilihan berdasarkan pengalaman dari berbagai negara tersebut antara lain:

Penggadaian beras, seperti yang dilakukan di Thailand. Dalam program ini pemerintah menerima gadaian berupa beras dari petani dengan bayaran sesuai dengan harga pemerintah. Petani dapat mengambil padi yang ia berikan dalam jangka waktu dan bunga tertentu jika ia merasa harga di pasaran lebih baik. Namun, jika harga di pasar tidak seperti yang dijanjikan pemerintah, ia dapat memilih untuk tidak menebus padinya dan utangnya kepada pemerintah dianggap lunas.

Praktek pegadaian secara umum menentukan atau menaksir harga di bawah harga riil komoditas. Namun dengan menentukan HPP yang sekaligus digunakan sebagai patokan untuk harga gadai, aspek perlindungan petani menjadi lebih baik.

Di Indonesia terdapat kebijakan resi gudang pada sentra-sentra produksi padi. Meskipun belum secara meluas dapat dipraktekkan, kebijakan ini dapat dikembangkan lagi sehingga aspek perlindungan petani dapat diwujudkan. Penentuan harga pada resi gudang yang

mengacu pada HPP merupakan mekanisme yang baik dalam memadukan perlindungan harga dan dukungan tunda jual.

Kebijakan pajak untuk sawah. Kebijakan lain untuk menggairahkan iklim perberasan adalah dengan melakukan perubahan pada aspek pajak. Penghapusan pajak terkait pertanian seperti yang ada di China, di mana tanah pertanian dan produk-produk pertanian tidak dikenakan pajak, dapat dikembangkan. Tentu saja, hal ini harus melibatkan berbagai aktor dan lintaskementerian. Tantangan awal yang mungkin akan terjadi adalah, berapa dan siapa yang akan menanggung beban pajak lebih dari 11 juta hektare tersebut. Bagi pemerintah, hal ini berarti kehilangan peluang pendapatan negara dari pajak. Namun, keberanian untuk memilih kebijakan ini merupakan indikasi dari keseriusan pemerintah dalam mendukung produksi pangan dan kesejahteraan petani.

Penentuan HPP multikualitas, sebagaimana banyak diterapkan di berbagai negara. Stratifikasi kualitas gabah/beras dapat dikembangkan menjadi rumit atau lebih sederhana merupakan pilihan. Bagi Indonesia kebijakan terkait harga panen dapat dimulai dari pemilahan kualitas menjadi dua kelompok dengan kriteria-kriteria yang ditentukan. Hal ini menjadi masuk akal karena pada kenyataannya petani dan industri penggilingan di lapangan telah membedakannya. Pilihan kualitas ini dapat dikategorikan ke dalam kelas medium dan premium. Perbedaan kualitas ini dapat didasarkan pada jenis beras (aromatik dan tidak), atau kriteria fisik seperti butir patah, menir dan derajat sosoh.

HPP di Indonesia dapat dikembangkan menjadi lebih proporsional dan mengakomodasi keragaman jenis dan kualitas beras. Jenis padi dapat disederhanakan menjadi padi-padi lokal, khususnya dengan kualitas rasa dan aroma yang lebih baik daripada jenis-jenis silangan baru. Selain itu, kualitas beras juga dapat diukur dari standar yang saat ini berlaku, seperti derajat sosoh dan bulir pecah. Kualitas beras ini dapat disederhanakan menjadi kualitas premium dan medium. Kriteria lain yang memungkinkan adalah perdedaan harga antara musim, karena secara umum pada musim kemarau (musim kedua) produksi padi lebih rendah dibandingkan dengan musim

pertama. Meski demikian, kualitas gabahnya secara umum lebih baik rendemennya.

Dengan mengombinasikan kriteria jenis, kualitas beras dan musim panen, HPP di Indonesia akan lebih dinamis dan merangsang industri perberasan nasional. Kombinasi multikualitas ini juga memungkinkan petani mengambil peran dalam menentukan jenis padi yang akan ditanam. Dengan pendekatan ini, pendapatan petani yang “mengonservasi” padi jenis lokal akan meningkat, sebagai insentif dari komitmen untuk membudidayakan padi lokal.

Kebijakan HPP dengan satu kualitas juga berarti mencampakkan ragam kualitas rasa, pulen atau tidak, serta aroma. Padi-padi lokal aromatik dan pulen, yang dibudidayakan dan dikembangkan petani, tidak dijadikan sebagai produk dengan kualitas spesial. Padahal, potensi dan daya saing tanaman padi di Indonesia cukup tinggi terkait dengan keanekaragaman hayati padi lokal. Jenis tanaman padi yang cukup banyak dengan ragam bentuk, rasa dan aroma merupakan kekayaan yang semestinya dilindungi dan dihargai, termasuk produk berasnya.

Menthik Wangi, Mentik Putih, Sri Waluh dan Sibuyung merupakan beberapa dari ratusan jenis padi potensial yang dapat dikembangkan dan dibudidayakan untuk memenuhi kebutuhan konsumen tingkat menengah-atas. Budidaya dan pemasaran beras kualitas terbaik merupakan salah satu kesempatan petani produsen untuk meningkatkan pendapatan dan kesejahteraannya.

HPP yang didasarkan pada kualitas pengolahan beras tidak akan banyak berpengaruh bagi petani. HPP tersebut lebih banyak memberikan insentif kepada pengusaha penggilingan. Jika berorientasi pada akses dan kontrol petani, HPP multikualitas dengan pembedaan jenis padi atau musim tanam akan lebih mengena. Beberapa kriteria kualitas dan jenis padi dapat dijadikan acuan dalam menentukan variasi harga beras di Indonesia. Berikut ini adalah matrik simulasi yang dimungkinkan untuk diberlakukan.

	Musim Tananm 1		Musim Tanam 2	
	IRRI	Lokal aromatik	IRRI	Lokal aromatik
Kualitas Medium	<i>Rp</i>	<i>Rp</i>	<i>Rp</i>	<i>Rp.</i>
Kualitas Premium	<i>Rp</i>	<i>Rp</i>	<i>Rp</i>	<i>Rp.</i>

Perbedaan harga dapat didasarkan pada perbedaan jenis, perbedaan musim atau *grade* (kualitas) beras. Pemerintah Indonesia selama ini hanya menentukan satu kualitas beras dalam penentuan HPP. Pembedaan kriteria kualitas beras saat ini mungkin tidak perlu terlalu banyak ragamnya. Cukup dengan memilah kualitas beras menjadi dua (premium dan medium). Kriteria kualitas beras dapat diuraikan sebagai berikut:

Kualitas Beras	KA (kadar air) maksimum	DS (drajat sosoh) minimum	BP (butir patah) maksimum	BM (butir menir) maksimum
Premium	14%	100%	10%	0%
Medium	14%	95%	20%	0%

Dengan gagasan multikualitas tersebut, petani akan memperoleh insentif dalam menanam dan “mengonservasi” jenis-jenis lokal. Petani mempunyai pilihan dalam menentukan jenis yang akan dibudidayakan. Dengan format kebijakan harga demikian, jenis-jenis padi lokal memperoleh pengakuan dan perlindungan.

Kualitas beras merupakan kesempatan industri penggilingan untuk memperbaiki diri dalam proses produksi beras. Dengan pilihan harga yang ada, investasi untuk mendayagunakan mesin-mesin baru menjadi masuk akal daripada kebijakan yang ada saat ini (HPP satu kualitas).

Daftar Bacaan

- Akhtar, Muhammad Ramzan. 1999. *Effects of Trade Liberalization in Agriculture in Pakistan: Commodity Aspect*. Working Paper Series. The CGPRT Centre.
- Centre for ASEAN Studies. Centre for International Management and Development Antwerp. The role of prices in stimulating Vietnamese rice economy. *CAS Discussion paper No 52. August 2007*
- Cheapun, Kunya; Wongpiyachon, Sunantha dan Kongseree, Ngamchuen. Improving Rice Grain Quality in Thailand
- Cheng Yuk-shing dan Tsang Shu-ki. The Changing Grain Marketing System in China. *The China Quaterly*, No.140 (Dec, 1994), pp 1080-1104
- Forssell, Sara. 2009. Rice Price Policy in Thailand Policy Making and Recent Developments. Department of Economics at the University of Lund
- Gulati, Ashok dan Sharma, Pradeep K. 1990. Prices, Procurement and Production: An Analysis of Wheat and Rice Source. *Economic and Political Weekly*, Vol. 25, No. 13 (Mar. 31, 1990), pp.A36-A47
- Hanif, Muhammad, Khan, Shakeel Ahmed, dan Nauman Fayyaz Ahmad. 2004. *Agricultural Perspective and Policy*. Ministry of Food, Agriculture and Livestock
- Hsin-Hui Hsu dan Guicai Liu. *Tradeoffs Between Quantity and Quality of China's Rice*. Economic Research Service, United States Departement of Agriculture (USDA)
- International Food Policy Research Institute (IFPRI). 1997. Marketing Constraints on Rice Exports from Viet Nam, *MSSD Discussion Paper No. 15*
- Le Chen. 2007. *Grain Market Liberalization and Deregulation in China: The Mediating Role of Markets for Farm Household in Jiangxi Province*. Dissertation. Weningen University
- Luu Thanh Duc Hai. 2002. *The Organization of the Liberalized Rice Market in Vietnam*. Dissertation. University of Groningen
- Marsh, Sally P. dan MacAulay, T. Gordon. 2006. *Land Reform and the Development of Commercial Agriculture in Vietnam: Policy and Issues*. Department of Agricultural Economics, The University of Sydney, NSW.
- Minot, Nicholas. 1998. *Competitiveness on Food Processing in Vietnam: A Study of The Rice, Coffee, Seafood, and Fruit and Vegetables Subsector*. International Food Policy Research Institute
- Nguyen Van Nghiem. 2006. Agricultural Cooperative in Viet Nam. Makalah pada FFTC-NACF International Seminar on Agricultural Cooperatives in Asia: Innovations and Opportunities in the 21st Century, Seoul, Korea, 11-15 September 2006 34
- Niimi, Yoko; Vasudeva-Dutta, Puja dan Winters, L. Alan. Storm in A Rice Bow: Rice Reform and Poverty in Vietnam in the 1990s. *Journal of the Asia Pacific Economy* 9(2) 2004: 170190

- Policies for Basic Food Commodities 2003-2004. Food and Agriculture Organization of The United Nations (FAO)
- Rice Market Monitor. April 2008. Volume XI Issue No. 1
- Rice Market Monitor. December 2007. Volume X Issue No. 4
- Rice Market Monitor. June 2006. Volume IX Issue No. 2
- Rice Market Monitor. March 2007. Volume X Issue No. 1
- Rice Market Monitor. September 2007. Volume X Issue No. 3
- Rice Market Monitor. September 2009. Volume XII Issue No. 3
- Salam, Abdul dan Dorash, Paul A. 2007. *Distortions to Agricultural Incentives in Pakistan*. World Bank
- Singh, R.B., Kumar, P., Woodhead, T. (2002). Small Holder Farmers in India: Food Security and Agricultural Policy. *RAP Publication: 2002/03*. FAO Regional Office for Asia and the Pacific
- Vo-Tong Xuan. Changing the Life of Vietnamese Farmers. Presentasi pada Derek Tribe Award 2005
- Yasin, Muhammad Asim. 2007. Country Paper Pakistan dalam Regional Conference on Organic Agriculture in Asia
- Yedla, Sudhakar Yedla dan Peddi, Sowjanya. 2003. Roles of Agriculture (ROA). *India Environment National Assessment*



Lembaga nir laba yang lahir dari keprihatinan terhadap persoalan kelaparan dan nasib petani penghasil pangan. KRKP didirikan sebagai media bagi pencapaian hak atas pangan dengan pendekatan kedaulatan pangan ditingkat lokal, nasional dan internasional melalui advokasi, kajian, pengembangan kapasitas dan penguatan jaringan baik, nasional maupun internasional.