

Kaji Ulang Kebijakan Perberasan

Rice Policy Review

Khudori

Kelompok Kerja (Pokja) Dewan Ketahanan Pangan
Jl. Harsono RM No.3 Ragunan-Pasar Minggu, Jakarta Selatan 12550
Email: khudori.cak@gmail.com

Diterima : 3 Januari 2019

Revisi : 17 Januari 2019

Disetujui : 11 Maret 2019

ABSTRAK

Pengumuman data baru produksi padi harus menjadi momentum untuk melakukan evaluasi menyeluruh terhadap semua kebijakan perberasan nasional. Sejak BPS tidak mempublikasikan data produksi padi pada periode 2016–2017, pemerintah membuat aneka kebijakan perberasan, seperti harga eceran tertinggi (HET), Satgas Pangan, Tim Serap Gabah Petani (Sergap), mengubah pengadaan dan operasi pasar, dan mengubah program beras bersubsidi menjadi bantuan pangan nontunai (BPNT). Setelah memperbaiki data produksi padi, terbukti asumsi yang digunakan sebagai dasar membuat aneka kebijakan perberasan kurang tepat. Oleh karena itu, kebijakan HET beras, keterlibatan Satgas Pangan dalam stabilisasi harga, dan Tim Sergap dalam pengadaan gabah/beras Perum BULOG perlu ditinjau ulang. Pada saat yang sama, aturan standar beras perlu dipastikan, dan HPP dalam Inpres Nomor 5/2015 perlu disesuaikan dengan diikuti perubahan harga beras tunggal diubah menjadi harga multikualitas dan meningkatkan cadangan beras pemerintah.

kata kunci : kebijakan beras, harga eceran tertinggi, satuan tugas pangan, beras

ABSTRACT

The announcement of new paddy production data should become a momentum to evaluate thoroughly all national rice policies. Since Central Board of Statistic (BPS) didn't publish the data of paddy production during the period of 2016–2017, government created various rice policies, such as Highest Retail Price (HET), Food Task Force, Farmers' Unhulled Rice Reserves Unit (SERGAP), changes on procurement and market operations, changes from the subsidized rice program to Non-Cash Food Assistance (BPNT). After correcting the data of paddy production, the current assumptions used as the basis for making various rice policies proved to be inappropriate. Therefore, the policies of the Highest Retail Price (HET), the involvement of Food Task Force in price stabilization, and Perum BULOG's Unhulled Rice Reserves Unit (SERGAP) need to review. On the other hand, rice standard policy needs to be confirmed, and Government Purchase Price (HPP) in the Instruction of President no 5/2015 need to be adjusted, along with changing single rice price scheme into multi-quality price scheme and boosting government rice stockpile.

keywords : rice policy, highest retail price, food task force, rice

I. PENDAHULUAN

Dalam konferensi pers pada 22 Oktober 2018, Wakil Presiden, Jusuf Kalla mengumumkan hasil metode baru dalam

pengumpulan data produksi padi, yaitu Kerangka Sampel Area (KSA). Hasilnya menunjukkan bahwa hampir semua parameter terkait produksi padi, yaitu luas panen dan

produksi padi maupun beras menyimpang dari data yang diklaim oleh Kementerian Pertanian selama ini.

Menurut Jusuf Kalla, produksi padi tahun 2018 hanya sebesar 56,54 juta ton Gabah Kering Giling (GKG). Angka tersebut jauh di bawah GKG Kementerian Pertanian, yaitu 83,03 juta ton (deviasinya mencapai 46,85 persen). Selanjutnya, luas baku sawah hanya 7,1 juta hektare. Angka tersebut jauh di bawah luas lahan baku Kementerian Pertanian, yaitu 8,1 juta hektare (deviasi 14 persen). Luas lahan baku sawah ini menurun 646 ribu hektare dari kondisi tahun 2013 yang mencapai 7,751 juta hektare. Demikian pula, luas panen hanya 10,9 juta hektare. Sementara, luas panen Kementerian Pertanian mencapai 15,99 juta hektare (deviasi 46,70 persen).

Angka lahan baku dan luas panen hasil KSA lebih rendah dari angka Kementerian Pertanian sehingga wajar jika angka produksi beras pun berbeda jauh antara hasil KSA, yaitu 32,42 juta ton dan Kementerian Pertanian, yaitu 47,61 juta ton (deviasi 46,85 persen). Angka produksi ini berpengaruh terhadap surplus beras yang semakin kecil, dimana surplus beras hasil KSA sebesar 2,85 juta ton, sedangkan surplus beras Kementerian Pertanian sebesar 18,04 juta ton atau berbeda 15,19 juta ton. Hasil tersebut tidak terlalu mengejutkan, namun deviasi yang besar merupakan hal yang mengejutkan (Setwapres, 2018 dan BPS, 2018).

Sejauh ini, belum ada kajian yang berusaha menjawab akurasi data produksi padi. Padahal, hasil kajian dibuat untuk menjawab pertanyaan kualitas data produksi padi, baik langsung maupun tidak langsung. Namun pada kenyataannya, semua kesimpulan kajian menunjukkan data produksi padi lebih tinggi dari yang sesungguhnya (*over-estimasi*) dengan persentase yang berbeda-beda.

Pertama, pada 1998, Badan Pusat Statistik (BPS) melakukan survei rumah tangga dengan membandingkan antara luas areal panen dan taksiran luas areal panen dengan metode estimasi pandangan mata (*eye estimate*)

Kaji Ulang Kebijakan Perberasan

Khudori

(Sastrotaruno dan Maksum, 2002). Hasilnya menunjukkan adanya *over-estimasi* luas areal panen sebesar 17,1 persen.

Kedua, pada 2000–2001, Badan Kerja Sama Internasional Jepang (JICA) melakukan survei di tingkat petani untuk proyek *Agriculture Statistic Technology Improvement and Training*. Hasilnya menunjukkan adanya *over-estimasi* produksi gabah di Jawa sebesar 13 persen (Sawit, 2015).

Ketiga, dilakukan perhitungan produksi GKG dengan menggunakan pendekatan perbandingan antara angka produksi Gabah Kering Giling (GKG) dan jumlah GKG yang digiling penggilingan padi hasil sensus penggilingan padi tahun 2012 (BPS, 2012) pada periode yang sama. Hasilnya menunjukkan adanya *over-estimasi* produksi GKG sebesar 36 persen (Sawit, 2014).

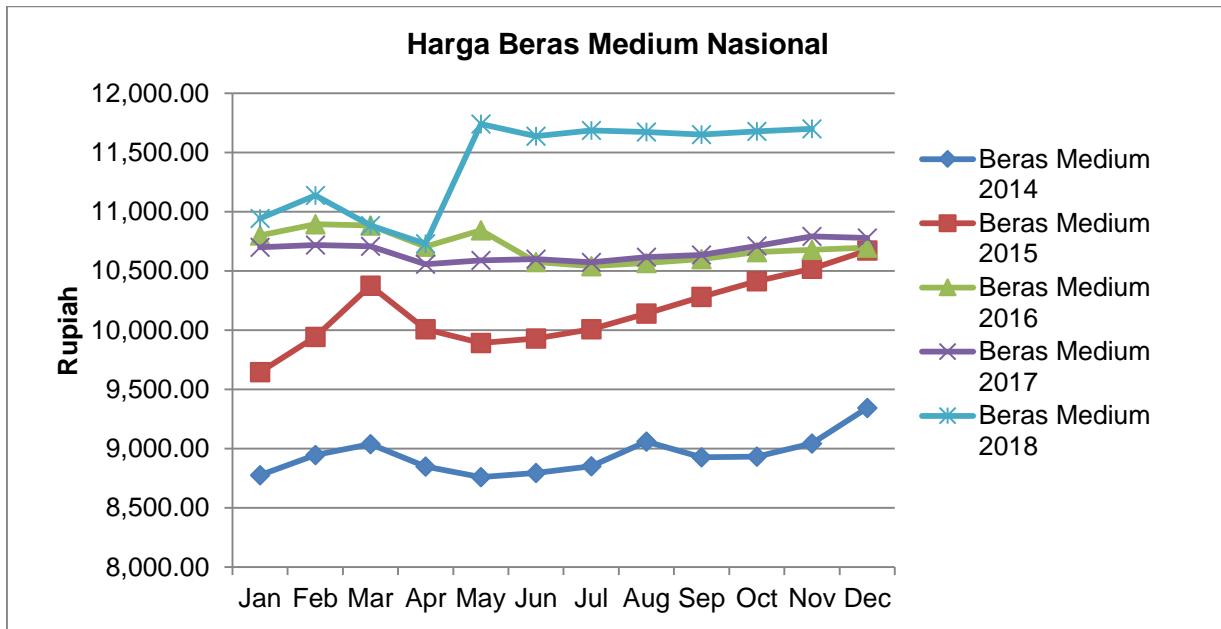
Keempat, pada 2015, BPS melakukan survei kajian cadangan stok beras di masyarakat, baik di tingkat rumah tangga maupun non-rumah tangga. Survei di 114 kabupaten/kota yang tersebar di 20 provinsi itu menghasilkan *over-estimasi* 36,97 persen (Lumaksono, 2017). *Over-estimasi* tersebut merupakan yang terbesar, namun masih di bawah angka versi KSA.

Adanya *over-estimasi* diyakini karena metode pengumpulan data sulit untuk diverifikasi kebenarannya. Selama ini, pengumpulan data padi didasarkan Keputusan Menteri Pertanian Nomor 527/Kpts/DP/11/1970 tertanggal 9 November 1970. Data dikumpulkan oleh dua lembaga, yaitu BPS dan Kementerian Pertanian. Angka produksi merupakan perkalian data produktivitas (ton/hektar) dengan luas panen (hektar). Data produktivitas merupakan pendekatan hasil pengukuran sampel lahan petani 2,5 meter x 2,5 meter (ubinan) oleh petugas lapangan BPS bekerja sama dengan kantor cabang dinas pertanian tanaman pangan atau penyuluhan lapang.

Pengukuran data luas panen tidak dilakukan secara langsung, namun menggunakan metode perkiraan dengan memandang hamparan fisik lahan yang ada

(eye estimate), menggunakan sistem blok pengairan, penggunaan bibit, dan pupuk. Pengumpulan data tersebut, sepenuhnya

kebijakan yang keliru terkait anggaran, maka dapat berakibat pemborosan.



Sumber: Kemendag 2014 – April 2018, PIHPS Mei–Nov 2018

Gambar 1. Harga Beras Medium 2014-2018

dilakukan oleh Kementerian Pertanian. Bias data metode ubinan masih dapat terjadi, baik karena *sampling error* dan *non-sampling error*. Namun, biasnya kecil. Sedangkan bias data metode eye estimate terjadi selain karena *human error*, juga lantaran kepentingan politik dan birokrasi (Suwito, 2007). Bila birokrasi pengumpul data tengah melakukan program tertentu untuk meningkatkan produksi padi, konflik kepentingan sulit dielakkan. Data yang dilaporkan cenderung data yang baik.

Adanya data baru yang lebih dapat dipertanggungjawabkan, dapat dijadikan momentum untuk melakukan evaluasi menyeluruh terhadap seluruh kebijakan perberasan nasional. Data merupakan pangkal dari semua kebijakan publik di manapun di dunia, termasuk di Indonesia. Jika data yang digunakan sebagai dasar membuat kebijakan publik salah, kebijakan yang dibuat berpotensi keliru. Jika kebijakan yang keliru itu menyangkut hajat hidup orang banyak, seperti keputusan impor beras, tentu dapat berpotensi menyengsarakan banyak orang. Jika

Sebelum pengumuman data baru, BPS tidak merilis data produksi pangan, termasuk padi selama periode 2016–2017. Namun di pihak lain, pemerintah intensif membuat aneka kebijakan perberasan seperti Harga Eceran Tertinggi (HET), Satuan Tugas (Satgas) Pangan, Tim Serap Gabah Petani (Sergap), dan mengubah program beras bersubsidi dari bentuk natura menjadi Bantuan Pangan Nontunai (BPNT). Artikel ini bertujuan untuk mengkaji ulang dan mengevaluasi seluruh kebijakan perberasan yang dibuat pemerintah sepanjang 2–3 tahun terakhir, serta usulan jalan keluarnya.

II. EVALUASI KEBIJAKAN PERBERASAN

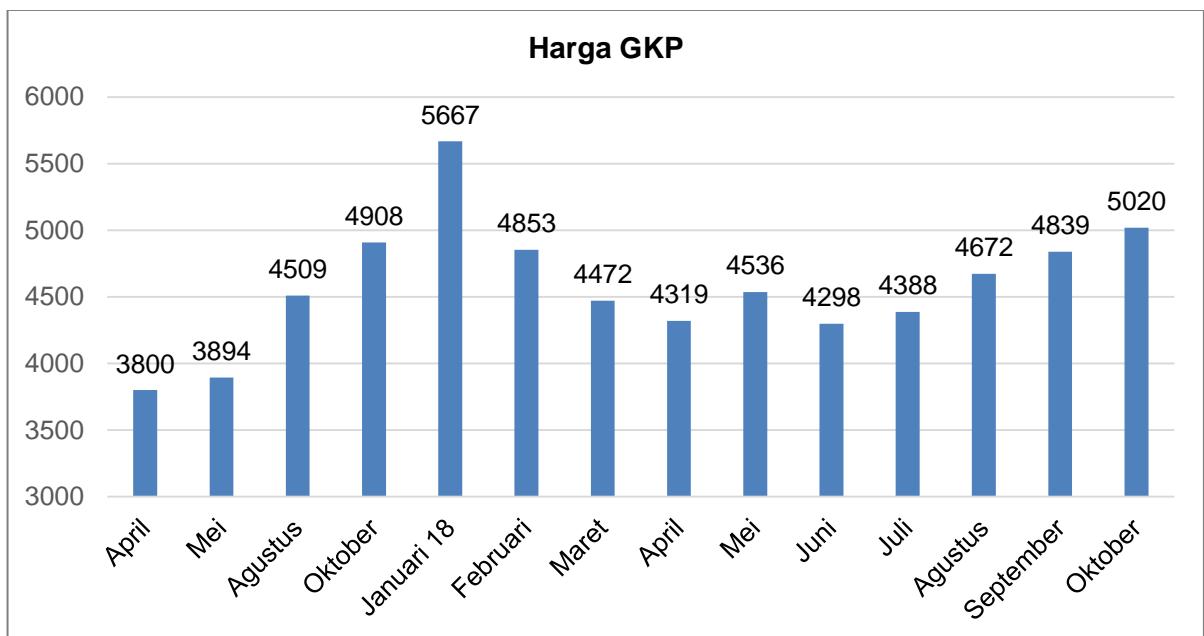
Sudah sejak lama terdapat klaim surplus beras dalam jumlah besar. Klaim tersebut terjadi sejak Pemerintahan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono hingga era Pemerintahan Presiden Joko Widodo. Perhitungan neraca beras nasional oleh BPS pada periode 2005–2015 (Lumaksono, 2017) menunjukkan dengan konsumsi beras sebesar 114,8 kg/kapita/tahun, maka dalam periode 10 tahun tersebut, akumulasi surplus mencapai

100,17 juta ton beras. Jika data surplus ini benar, maka dengan tingkat konsumsi 30-an juta beras per tahun, Indonesia tidak akan mengalami kekurangan beras walau petani tidak menanam padi selama tiga tahun.

Misalnya, Kementerian Pertanian meyakini produksi padi 2017 mencapai 81,3 juta ton GKG atau setara 46,3 juta ton beras. Dengan tingkat konsumsi 114,8 kg/kapita/tahun, jumlah konsumsi beras untuk 263 juta penduduk dalam setahun adalah sebesar 30,19 juta ton beras. Hal tersebut menunjukkan terdapat surplus 16,11 juta ton beras atau setara dengan setengah kebutuhan konsumsi beras nasional setahun. Jika data ini benar, maka yang menjadi pertanyaan adalah berasnya di mana? siapa yang menyimpan? dan bukankah beras tidak dapat disimpan lama?

di atas HET. Hal serupa terjadi pada harga Gabah Kering Panen (GKP) yang selalu di atas Harga Pembelian Pemerintah (HPP) sejak April 2017 seperti terlihat pada Gambar 2. Jika kenaikan harga terjadi dalam 2–3 hari, sangat mungkin terdapat ulah spekulasi. Namun jika kenaikan terjadi berminggu-minggu atau berbulan-bulan, maka hal tersebut merupakan pertanda pasokan bermasalah. Sejak 2014 atau sebelum terbitnya Inpres Nomor 5/2015 tentang Kebijakan Pengadaan Gabah/Beras dan Penyaluran Beras oleh Pemerintah, harga gabah/beras selalu berada di atas Harga Pembelian Pemerintah, yaitu Rp3.700 per kg untuk Gabah Kering Panen (GKP) di petani dan beras Rp7.300/kg di gudang Perum BULOG.

Di sisi lain, pengadaan beras Perum



Sumber: Survei AB2TI (Dwi Andreas Santoso, 2018)

Gambar 2. Harga GKP (April 2017–Oktober 2018)

Keyakinan surplus tidak tercermin pada harga gabah/beras di pasar. Jika pasokan gabah/beras melimpah, maka seharusnya harga gabah/beras turun. Namun, kondisi yang terjadi justru sebaliknya, yaitu harga gabah/beras terus naik dari tahun ke tahun. Gambar 1 menunjukkan harga beras medium terus naik dari tahun 2014 hingga 2018. Ketika kebijakan HET diberlakukan pada 1 September 2017, harga beras medium selalu

BULOG selalu rendah. Secara teoretis, jika produksi padi melimpah, maka pengadaan beras Perum BULOG lebih mudah apabila dibandingkan dengan saat kekurangan. Namun kenyataannya, Perum BULOG sulit memenuhi target penyerapan yang ditetapkan pemerintah. Target pengadaan selalu menyimpang. Sejak Presiden Jokowi mengendalikan pemerintahan sejak 20 Oktober 2014 hingga saat ini, terdapat empat

orang pimpinan Perum BULOG, yaitu Sutarto Alimoeso, Lenny Sugihat, Djarot Kusumayakti, dan Budi Waseso. Dari keempatnya, salah satu tugas yang belum dapat dilaksanakan adalah mencapai target serapan beras. Pengadaan beras Perum BULOG selalu menyimpang dari rencana, yaitu penyerapan tahun 2017 hanya 2,1 juta ton beras (56 persen dari target); tahun 2016 hanya 2,97 juta ton beras (76 persen dari target); dan tahun 2015 hanya 2,7 juta ton beras (82,3 persen dari target). Tahun 2018, penyerapan beras domestik hanya 1,5 juta ton dari target 2,7 juta ton beras (55,5 persen). Padahal, terdapat Tim Sergap yang melibatkan TNI Angkatan Darat di seluruh Indonesia.

Menanggapi hal tersebut, pemerintah berpendapat bahwa inkonsistensi antara produksi padi yang melimpah dengan harga gabah/beras yang tinggi disebabkan adanya anomali pasar. Anomali terjadi karena ada pihak yang “bermain di air keruh” dalam penguasaan stok dan distribusi gabah/beras. Pihak yang diduga sebagai mafia dan pelaku kartel adalah para pelaku pasar dan pelaku usaha Penggilingan Padi (PP). Untuk mengatasi permasalahan tersebut, pemerintah memperkenalkan instrumen baru, yakni instrumen penegakan hukum. Instrumen penegakan hukum tersebut terbentuk pada 3 Mei 2017 dengan nama Satgas Pangan yang terdiri dari unsur Polri, Kementerian Dalam Negeri, Perum BULOG, Kementerian Perdagangan, Kementerian Pertanian, dan KPPU.

Keberadaan Satgas Pangan, dalam periode 3 bulan setelah pembentukannya, belum cukup untuk meredam kenaikan harga gabah/beras. Harga gabah/beras belum menunjukkan adanya tanda-tanda penurunan. Pemerintah kemudian mengenalkan instrumen baru untuk mengendalikan harga gabah/beras, yaitu dengan menetapkan kebijakan Harga Eceran Tertinggi (HET) beras pada 24 Agustus 2017 dengan aturan berlaku pada 1 September 2017. Pelaku usaha tidak mempunyai waktu untuk penyesuaian diri. Kebijakan berlaku secara nasional, baik di pasar tradisional maupun pasar modern.

Instrumen ini diyakini efektif menurunkan harga beras di tingkat konsumen. Namun, instrumen tersebut mengabaikan fungsi dan biaya pemasaran gabah/beras. Aturan anti-*profiteering* ini berlandaskan dari keyakinan bahwa marjin keuntungan pelaku pemasaran beras terlalu besar. Namun, aturan tersebut menjadi masalah karena pengurangan marjin bukan berasal dari peningkatan efisiensi kegiatan pemasaran, terutama pengeringan, transportasi, penggilingan, dan biaya modal, tetapi berasal dari hasil menekan marjin pemasaran secara drastis kepada pelaku usaha.

Ketika instrumen HET belum juga efektif menurunkan harga gabah/beras, pemerintah kembali mengeluarkan instrumen baru, yaitu intervensi pasar melalui operasi pasar Perum BULOG yang dilakukan sepanjang tahun 2018. Intervensi pasar biasanya hanya dilakukan pada musim paceklik (Oktober–Januari) atau menjelang dan pada saat hari raya/besar nasional. Padahal, salah satu penyebab ini adalah keterlambatan keputusan impor beras pada tahun 2017. Realisasi jatah impor 2017 dilakukan pada 2018 pada saat panen raya. Impor saat panen raya adalah anomali berikutnya, selain pengadaan beras Perum BULOG yang juga berlangsung sepanjang tahun 2018.

III. SATGAS PANGAN

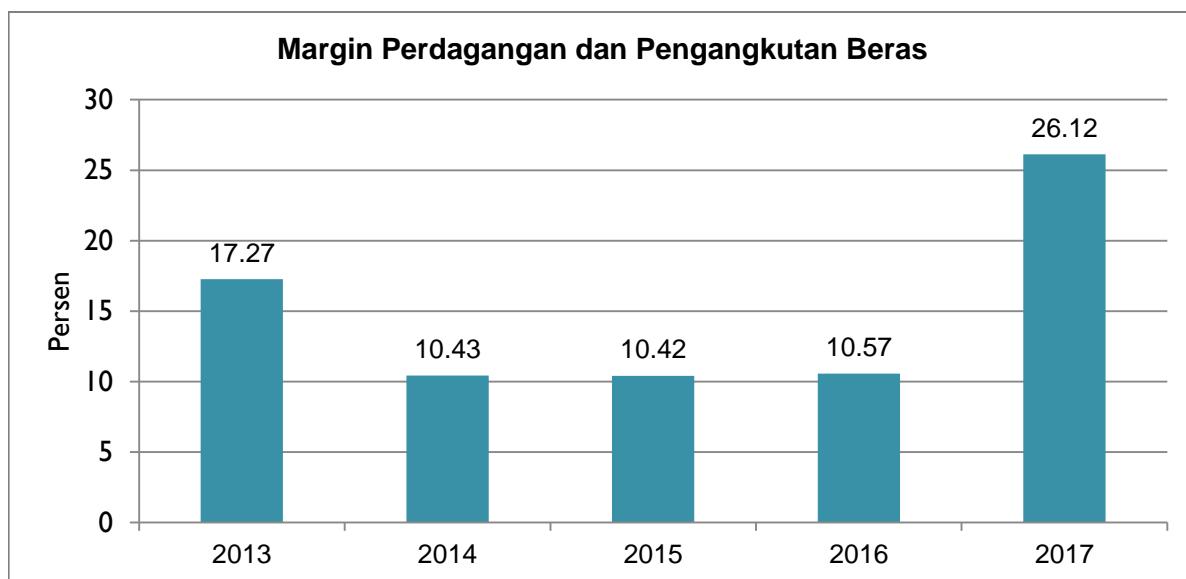
Satgas Pangan dibentuk berdasarkan UU No. 8/1999 tentang Perlindungan Konsumen, UU No. 2/2002 tentang Polri, UU No. 18/ 2012 tentang Pangan, Perpres No. 71/2015 tentang Penetapan dan Penyimpanan Barang Kebutuhan Pokok dan Barang Penting, dan Surat Perintah Kapolri No.: Sprin/1464/Vii/2017 tanggal 12 Juni 2017 tentang Penunjukan Tim Satgas untuk Melakukan Gakkum serta Perbaikan Sistem, yang tergabung dalam Satgas penanganan perkara mafia pangan. Tugas Satgas Pangan cukup luas, yaitu memantau harga kebutuhan pokok (dan barang penting), memastikan ketersediaan stok, kelancaran distribusi, mengawasi rantai pasok, memastikan konsumen mendapatkan harga yang adil, dan melakukan penegakan hukum di bidang

pangan. Jika harga pangan pokok naik, Satgas menyelidiki penyebab, mengecek stok di gudang distributor dan mekanisme distribusi, bahkan menginterogasi produsen (petani/importir), distributor dan pedagang. Singkat kata, jika sebelumnya mereka dapat merajalela, kini pelaku usaha, terutama yang diyakini sebagai penguasa dominan di pasar, diawasi secara ketat.

Sesuai Peraturan Presiden Nomor 71/2015 tentang Penetapan dan Penyimpanan Harga Kebutuhan Pokok dan Barang Penting, terdapat 11 barang kebutuhan pokok (sebagian besar pangan), yaitu beras, kedelai bahan baku tahu/tempe, cabai, bawang merah, gula, minyak goreng, tepung terigu, daging sapi, daging ayam ras, telur ayam ras, ikan segar (bandeng, kembung dan tongkol/tuna/cakalang). Sedangkan barang penting mencakup benih (padi, jagung, kedelai), pupuk, gas elpiji 3 kg, tripleks, semen, besi baja konstruksi, dan baja ringan. Barang kebutuhan pokok dan barang penting ini diawasi Satgas.

dugaan penimbunan yang membuat harga beras di pasar naik. Permasalahan yang timbul adalah belum adanya informasi berapa kasus yang berhasil dibuktikan dan berapa yang gagal dibuktikan di pengadilan. Informasi menarik disampaikan Kapuskadagri Kementerian Perdagangan, Dharmayugo Hermansyah, pada saat *focus group discussion* perberasan di Jakarta 2 November 2018. Dari 18 kasus dugaan penimbunan pangan, belum terdapat cukup bukti yang menunjukkan adanya penimbunan beras. Hal tersebut berarti kasus berstatus P-19, dan belum dapat berstatus P-21 atau masuk ke ranah pengadilan.

Satgas Pangan yang masif masuk ke pasar menyisakan residu kehadiran yang dipersepsi menciptakan risiko dan ketidakpastian usaha yang semakin tinggi. Banyak pelaku usaha yang diancam/dipanggil/ditangkap/ diobrak-abrik usahanya. Hal tersebut mempengaruhi banyak pihak, yaitu pengusaha penggilingan padi kecil/menengah, pengusaha penggilingan



Sumber: BPS (Berbagai Tahun)

Gambar 3. Margin Perdagangan dan Pengangkutan Beras (2013–2017)

Sejak Januari hingga Mei 2018, Satgas Pangan telah menangani sebanyak 421 kasus yang mencakup komoditas bahan pokok dan bukan bahan pokok. Sedangkan tahun 2017, Satgas Pangan menangani 407 kasus yang sebagian besar terkait kasus beras, terutama

besar/modern, dan pedagang beras. Sawit (2018) melaporkan “banyak pengusaha penggilingan padi terpaksa memangkas aktivitas penyimpanan stok/distribusi, takut mencampur/mengoplos, sebagian waswas

menerima dan mengolah beras asalan, sebagian lagi harus menutup usaha mereka."

Kehadiran Satgas Pangan berdampak pada sejumlah hal (*House of Rice*, 2018).

Pertama, perdagangan beras antarwaktu/antartempat/antarpulau/antarwilayah terganggu. Perbedaan HET beras antarwilayah (produsen dan konsumen) yang hanya mempertimbangkan ongkos angkut yang berlaku sepanjang tahun telah menutup celah insentif perdagangan beras antarmusim/antarwilayah/antar-pulau. Hal tersebut membuat persaingan semakin ketat. Pada puncak musim paceklik, Desember 2017–Februari 2018, kenaikan harga beras ekstrem dan sulit dikelola. Salah satu alasannya adalah stok beras para pelaku usaha minim untuk penetrasi pasar, sehingga Perum BULOG menjadi kesulitan untuk melakukan intervensi pasar.

Kedua, Satgas Pangan mampu membuat harga beras relatif stabil, tetapi stabil tinggi dalam jangka pendek. Stabilnya harga beras tercermin dari inflasi tahun 2017 dan 2018. Pada 2017, sumbangsih inflasi pangan (bahan pangan, pangan olahan dan tembakau) hanya 26 persen dari inflasi tahunan sebesar 3,61 persen. Padahal, sumbangsih inflasi pangan pada 2014, 2015 dan 2016 masing-masing sebesar 40,31 persen (dari inflasi 8,36 persen), naik menjadi 61,19 persen (dari inflasi 3,35 persen), dan naik lagi jadi 70,1 persen (dari inflasi 3,01 persen). Kinerja harga beras yang stabil tinggi pada 2017 bertahan hingga kini. Harga pangan yang stabil tinggi tercermin dari naiknya sumbangsih garis kemiskinan makanan pada garis kemiskinan pada Maret 2018, yaitu dari 73,35 persen pada September 2017 menjadi 73,48 persen pada Maret 2018.

Keberadaan Satgas Pangan dapat berdampak buruk terhadap industri penggilingan padi nasional dalam jangka panjang. Modernisasi penggilingan padi tidak akan berjalan, dan investasi baru juga tersendat. Padahal, saat ini, industri perberasan berada pada situasi tidak dapat menghasilkan beras dengan kualitas baik dengan biaya rendah, kehilangan hasil tinggi, banyak butir patah, rendemen giling rendah,

Kaji Ulang Kebijakan Perberasan

Khudori

dan mutu beras giling rendah (Sawit, 2014 dan Patiwiri, 2006). Dengan kondisi tingginya ineffisiensi penggilingan tersebut, maka sangat sulit biaya produksi beras yang tinggi dapat diturunkan.

Ketiga, keberadaan Satgas Pangan belum dapat membuat perdagangan beras semakin efisien. Biaya transaksi rantai pasok beras cenderung semakin tinggi, bahkan dengan kecenderungan balas jasa yang mengarah pada ketidakadilan: pedagang dan pengusaha pengangkutan menikmati balas jasa yang semakin tinggi. Badan Pusat Statistik melaporkan bahwa Marjin Perdagangan dan Pengangkutan (MPP) beras meningkat pada 2017 (Sawit, 2018). Pada periode 2014–2016, besaran MPP sekitar 10 persen dan melonjak menjadi 26 persen pada 2017. Perkembangan MPP beras dari tahun ke tahun dapat dilihat pada Gambar 3. Selain itu, jumlah titik distribusi cenderung semakin pendek, namun pasar semakin menjauh dari efisien. Dari survei 2015 dan 2017, titik distribusi beras berkurang dari 5 menjadi 4. Padahal, sejak 2017, Satgas Pangan sangat aktif memeriksa stok dan distribusi beras di seluruh wilayah Nusantara.

IV. HET BERAS

Harga Eceran Tertinggi beras diatur pada Permendag Nomor 57/2017 pada 24 Agustus 2017 dengan aturan berlaku pada 1 September 2017. HET beras dibedakan berdasarkan jenis beras dan wilayah edar. Jenis beras dibagi menjadi tiga, yaitu medium, premium, dan khusus. Sedangkan, wilayah dibagi menjadi dua, yaitu sentra produksi dan konsumsi. HET beras medium di sentra produksi ditetapkan pada harga Rp9.450,00/kg, sedangkan di sentra konsumen berada pada kisaran antara Rp9.950,00/kg hingga Rp10.250,00/kg tergantung ongkos transportasi (Tabel 1). HET beras premium di sentra produksi ditetapkan pada harga Rp12.800,00/kg. Di sentra konsumen, HET beras berada pada kisaran harga antara Rp13.300,00/kg hingga Rp13.600,00/kg tergantung ongkos transportasi. HET beras khusus diatur dalam peraturan Menteri Pertanian. Jawa, Lampung, Sumatera Selatan, Bali, NTB, dan Sulawesi

sebagai sentra produksi, sedangkan sisanya adalah wilayah konsumsi.

rendah. Apabila ini berlangsung beberapa musim, maka areal tanam padi akan

Tabel 1. HET Beras Medium dan Premium serta Pewilayahannya

No.	Wilayah	HET Medium (Rp/kg)	HET Premium (Rp/kg)
1.	Jawa, Lampung, Sumatera Selatan	9.450,00	12.800,00
2.	Sumatera, kecuali Lampung dan Sumatera Selatan	9.950,00	13.300,00
3.	Bali dan Nusa Tenggara Barat	9.450,00	12.800,00
4.	Nusa Tenggara Timur	9.950,00	13.300,00
5.	Sulawesi	9.450,00	12.800,00
6.	Kalimantan	9.950,00	13.300,00
7.	Maluku	10.250,00	13.600,00
8.	Papua	10.250,00	13.600,00

Sumber : Permendag Nomor 57/2017

Kebijakan HET dibangun dengan asumsi bahwa marjin perdagangan beras terlalu besar (Khudori, 2017^a). Oleh karena itu, marjin perdagangan harus ditekan agar harga beras di level konsumen turun. Permasalahannya adalah penetapan HET tidak wajar, bahkan tidak masuk akal. Penetapan HET tidak didasarkan asumsi yang benar sehingga tidak pernah dapat diterapkan, terutama pada beras medium. Saat HET ditetapkan, Agustus 2017, harga beras medium sebesar Rp11.200,00/kg dan harga gabah Rp4.500,00/kg GKP. Dengan harga gabah sebesar itu, pelaku penggilingan padi dan pedagang beras tidak dapat menjual dengan HET medium sebesar Rp9.450,00/kg. Penetapan HET yang terlalu rendah sama saja memaksa pelaku usaha memotong habis marjin pemasaran sehingga risiko usaha semakin tinggi.

Ada dua pranggapan yang salah terkait penerapan HET dan GKP (*House of Rice*, 2018).

Pertama, jika harga GKP dapat ditekan mendekati Rp3.700/kg, maka penggilingan padi kecil, produsen beras atau pedagang beras medium dan beras asalan masih dapat beroperasi. Hal tersebut disebabkan masih terdapat insentif ekonomi pada tingkat HET Rp9.450/kg. Namun, jika ini terjadi, petani akan protes, terutama petani di wilayah defisit beras, karena mereka merugi. Petani di wilayah defisit ini, umumnya biaya produksi gabah mereka lebih tinggi karena produktivitas

Kaji Ulang Kebijakan Perberasan

Khudori

menyusut, swasembada beras dapat terganggu.

Kedua, jika harga GKP tidak dapat ditekan dan tetap berada pada harga Rp4.700/kg atau lebih, maka petani tentu diuntungkan. Namun, penggilingan padi kecil, produsen beras atau pelaku usaha akan merugi. Jika penjualan dipaksa pada harga di atas HET, maka mereka akan berurusan dengan Satgas Pangan sehingga sebagian mereka kemungkinan besar akan keluar dari kegiatan bisnis beras atau menutup usaha atau mengalihkan produksi dari beras medium ke premium. Hal tersebut menjawab keluhan berkurangnya beras kualitas medium di pasar yang ramai akhir-akhir ini, yaitu penetapan kebijakan harga beras yang kurang realistik.

Jika beras premium yang beredar di pasar itu sesuai standar, maka tidak menjadi masalah, namun belum terdapat pihak mana yang dapat memastikannya. Terdapat dua hal, para pelaku penggilingan padi kecil yang hanya dapat memproduksi beras medium, menyiasati tingginya harga gabah dengan menyediakan beras pada kondisi apa adanya (tidak mengklaim medium atau premium). Selanjutnya, mereka menjual secara curah dengan harga sedikit di bawah HET premium atau sesuai harga premium. Siasat tersebut tidak melanggar Pasal 4 Permendag 57/2017 tentang HET karena kewajiban mencantumkan jenis beras dan HET berlaku untuk penjualan eceran dalam

kemasan. Dugaan tersebut memperoleh klarifikasi dari Kapuskadagri Kementerian Perdagangan, Dharmayugo Hermansyah, di Jakarta pada 2 November 2018. Terdapat lebih 300 sampel beras di pasar yang tidak dapat dipastikan semua berkualitas premium. Oleh karena itu, sudah saatnya pemerintah memberlakukan standar beras secara ketat agar masyarakat konsumen terlindungi.

Kebijakan HET yang kurang realistik, menyebabkan efektivitas kebijakan HET rendah sejak penerapannya 1 September 2017 hingga kini. Hal tersebut tercermin pada data harga beras medium menurut Pusat Informasi Harga Pangan Strategis, yang harga terendahnya mencapai Rp11.250,00/kg atau masih lebih tinggi dari HET (PIHPS, 2019).

HET dapat berdampak pada dua hal berikut:

Pertama, kematian dini penggilingan padi. HET membuat risiko bisnis beras dan usaha penggilingan padi semakin tinggi. Agar dapat menjual beras medium Rp9.450,00/kg, maka diperlukan harga gabah maksimal sebesar Rp4.000,00/kg GKG. Padahal, harga gabah di pasar sudah lebih tinggi dari itu. Jika memaksakan diri tetap beroperasi, maka penggilingan padi dapat merugi. Penggilingan padi, terutama yang berskala kecil, berhenti giling karena tidak ingin menanggung risiko berurusan dengan Satgas Pangan dengan menjual beras di atas HET. Hanya sepertiga dari 53 penggilingan padi di Karangsinom, Indramayu, yang rutin beroperasi sejak adanya *beleid* HET dan sisanya mati suri. Dengan jumlah pekerja 15-50 orang per pabrik, maka ratusan pekerja di Indramayu menganggur. Hal tersebut juga terjadi di daerah lain (Kurniawan, 2017). Padahal, penggilingan padi kecil mencapai 169.044 (92,8 persen) dari 182.000 unit jumlah penggilingan yang ada (BPS, 2012).

Kedua, peta persaingan usaha beras dapat berubah. Dampak HET beras terhadap penggilingan padi berbeda-beda tergantung jenis penggilingan dan tipe bisnisnya. Ada dua tipe bisnis penggilingan padi, yaitu penjual jasa giling gabah, dan sebagai produsen dan

pedagang beras. Menurut (Sawit, 2017^b), yang mengutip Persatuan Penggilingan Padi Indonesia, 41 persen penggilingan padi (75.400 unit) diperkirakan penjual jasa giling. Bisnis ini ditekuni penggilingan padi kecil, dan bahkan sekitar 14 persen diantaranya adalah penggilingan padi kecil keliling.

Karena menjual jasa giling, penggilingan padi kecil dan penggilingan keliling ini tidak terpengaruh oleh tinggi rendahnya harga gabah di pasar dan dampak *beleid* HET. Sebaliknya, HET beras memaksa penggilingan padi sebagai produsen dan pedagang beras yang berjumlah 106.800 unit (59 persen) untuk menekan biaya pemasaran. Penggilingan padi kecil dan skala menengah yang menekuni bisnis ini diperkirakan dapat tersingkir dari peta persaingan. Jika itu terjadi, maka hanya penggilingan besar sebanyak 2.075 buah (1,1 persen) yang dapat menguasai pasar sehingga pasar beras mudah bergejolak.

Di luar itu, HET sebagai pengendali harga beras dapat membuat pemerintah kehilangan instrumen *alarming*. Sejatinya, HET merupakan instrumen pemerintah yang menjadi tanda/sinyal/batas dalam menentukan perlu atau tidaknya intervensi pasar, bukan dijadikan piranti untuk mengatur pelaku usaha. Pemerintah dapat melakukan intervensi pasar ketika harga melampaui persentase tertentu dari HET melalui operasi pasar. Ketika HET digunakan sebagai alat pengendali dan bukan *alarm*, maka pemerintah telah kehilangan piranti penting itu. Belum terlambat bagi pemerintah untuk menimbang ulang HET beras.

V. STANDAR KUALITAS BERAS

Pelaku usaha perberasan memprotes keputusan pemerintah dalam penerapan label kemasan beras. Permendag No. 59/2018 tentang Kewajiban Pencantuman Label Kemasan Beras yang berlaku efektif 25 Agustus 2018 itu mewajibkan perusahaan beras menginformasikan mengenai merek, jenis beras, keterangan campuran apabila dicampur varietas beras lain, berat bersih, tanggal pengemasan, nama dan alamat

pengemas beras/importir beras pada label. Hal tersebut berlaku bagi semua jenis beras medium, premium dan khusus, namun tidak berlaku pada beras yang diperdagangkan/dikemas langsung di depan konsumen

Label hanyalah ujung akhir dari sebuah standar yang ditetapkan. Standardisasi bertujuan antara lain untuk meningkatkan jaminan mutu, meningkatkan perlindungan konsumen, pelaku usaha, dan masyarakat, serta meningkatkan kepastian. Hal tersebut tertuang pada pasal 3 UU No. 20/2014 tentang Standardisasi dan Penilaian Kesesuaian. Namun sayangnya, aneka peraturan terkait standar beras belum menjamin tujuan-tujuan tersebut. Aturan standardisasi jumlahnya banyak, namun antara aturan yang satu dengan yang lain memiliki standar yang berbeda-beda. Hal tersebut tentunya menyulitkan bagi pelaku usaha, konsumen, lembaga pengujian dan aparat pengawas karena kebingungan aturan yang harus diikuti.

Aturan terbaru adalah Permentan 31/2017 tentang Kelas Mutu Beras yang terbit pada 31 Agustus 2017. Kelas mutu beras dibagi menjadi tiga, yaitu medium, premium, dan khusus. Permentan ini mengadopsi sebagian syarat beras medium dan premium SNI 6128:2015. Di SNI 6128:2015, beras dibagi menjadi 4 kelas mutu, yaitu premium, medium 1, medium 2, dan medium 3. Baik kelas mutu premium maupun medium, syarat di SNI itu diturunkan levelnya saat diadopsi di Permentan. Misalnya, syarat beras premium di SNI adalah derajat sosoh 100 persen, kadar air maksimal 14 persen, beras kepala minimal 95 persen, dan butir patah maksimal 5 persen. Di Permentan diturunkan menjadi derajat sosoh 95 persen, kadar air maksimal 14 persen, beras kepala minimal 85 persen, dan butir patah maksima15 persen.

Di luar itu, terdapat Permendag No. 57/2017 tentang HET Beras dan Inpres No. 5/2015. Kelas mutu beras di Permendag 57 dibagi menjadi tiga, sama seperti di Permentan 31/2017. Bahkan, tiga syarat di Permendag 57/2017, yaitu derajat sosoh, kadar air dan

butir patah sama persis dengan di Permentan 31/2017. Sementara di Inpres 5/2015, syarat mutu beras adalah derajat sosoh minimal 95 persen, kadar air maksimal 14 persen, butir patah maksimal 20 persen, dan menir maksimal 2 persen. Ditinjau dari persyaratannya, SNI 6128:2015 lebih lengkap (mencakup 10 syarat), disusul Permentan 31/2017 (7 syarat), Inpres 5/2015 (5 syarat), dan Permendag 57/2017 (3 syarat).

Menurut Pasal 5 ayat 4 pada UU No. 20/2014, kebijakan nasional standardisasi dan penilaian kesesuaian ditetapkan oleh menteri yang mengoordinasikan. Merujuk pada pasal ini, Permentan 31/2017 dapat dimaknai sebagai aturan teknis tentang standar beras. Hal yang menjadi pertanyaan adalah Badan Standardisasi Nasional telah mengeluarkan SNI beras, namun di lain pihak kementerian teknis juga membuat standar baru. SNI bukan kitab suci yang tidak dapat diubah, tetapi perubahannya harus disepakati semua pihak tanpa kecuali, yaitu pemerintah, pakar, pelaku usaha, konsumen. Peninjauan SNI dapat dilakukan 5 tahun setelah berlaku.

Jika Permentan 31/2017 menjadi rujukan kelas mutu beras, maka terdapat kelemahan yang berpotensi menjadi titik masuk dugaan identifikasi awal kejahatan pangan. Namun permasalahannya, Permentan 31/2017 tidak mengatur lebih lanjut tentang standar metode penilaian kesesuaian mutu dan pihak yang melakukannya sehingga ada kemungkinan terdapat temuan yang tidak sesuai karena perbedaan metode pengukuran, persepsi parameter, maupun institusi pemeriksa.

Selain itu, tidak semua pelaku usaha mempunyai peralatan yang memadai untuk mengendalikan parameter seperti yang diatur dalam Permentan 31/2017. Selanjutnya, pertanyaan yang muncul adalah cara Satgas Pangan menyikapi aneka masalah itu di lapangan, apakah langsung ditindaklanjuti atau dibiarkan. Jika merujuk ke Pasal 53-57 pada UU No. 20/2014, terdapat kewajiban BSN, kementerian/lembaga, dan Pemda membina pelaku usaha dalam penerapan SNI. Pertanyaan selanjutnya adalah cara

pengawasan dan pembinaan dalam kerangka Permentan 31/2017.

Pertanyaan-pertanyaan penting ini perlu segera mendapatkan penyelesaian yang tuntas, termasuk penyelesaian kekurangan produksi beras medium di pasaran. Hal-hal yang diperlukan adalah aturan atau kebijakan jangka menengah-panjang yang jelas dan pasti agar pelaku usaha dapat membuat proyeksi. Kebijakan yang jelas dan pasti dapat melindungi hak-hak konsumen terlindungi dan pelaku usaha juga terjamin kelangsungan hidupnya. Pada titik ini, kejelasan standar kelas mutu beras merupakan keniscayaan yang tidak dapat ditunda-tunda dan Harus dihindari aturan abu-abu yang penafsirannya *semau gue*.

VI. TIM SERGAP DAN INPRES 5/2015

Kementerian Pertanian membentuk Tim Serap Gabah Petani (Sergap) untuk memastikan penyerapan gabah petani oleh BULOG. Tim tersebut merupakan kerjasama antara TNI AD, Perum BULOG dan Pemda. Sejak dibentuk, tim Sergap membuat banyak terobosan yang tidak ramah pasar (Sawit, 2018). Tim Sergap menggiring petani dan pelaku usaha penggilingan padi agar menjual gagah/beras ke BULOG. Berbagai cara ditempuh diantaranya larangan perdagangan gabah/beras ke luar daerah/kabupaten/kota sehingga Perum BULOG terpaksa menampung gabah/beras di luar ketentuan standar kualitas guna mengejar target pengadaan tinggi.

Keberadaan Tim Sergap tidak saja memicu konflik antara aparat dengan petani dan pelaku usaha, tetapi juga mempersulit Perum BULOG dalam bekerja. Bagi Perum BULOG, pembelian gabah/beras mengacu pada Inpres No. 5/2015, yaitu harga gabah kering panen di petani Rp3.700,00/kg, harga gabah kering giling di gudang Perum BULOG Rp4.650,00/kg, dan harga beras di gudang Perum BULOG Rp7.300,00/kg. Tim Sergap, terutama prajurit TNI AD, kesulitan memenuhi target serap yang ditetapkan karena harga gabah di pasar selalu lebih tinggi dari harga pembelian pemerintah. Banyak di antara

mereka harus berkorban menggunakan dana pribadi guna mengejar target (*House of Rice*, 2018).

Keberadaan Tim Sergap belum cukup efektif meningkatkan pengadaan gabah/beras Perum BULOG. Ada atau tidak ada Tim Sergap, sepanjang operasionalisasi Perum BULOG masih memakai HPP di Inpres No. 5/2015, maka penyerapan gabah/beras akan sulit. Sejak Inpres 5/2015 disahkan, bahkan sebelum itu, tingkat harga beli Perum BULOG lebih rendah dari harga pasar. Fleksibilitas harga 10 persen dari HPP tidak menolong pengadaan karena harga beli Perum BULOG masih lebih rendah dari harga pasar. Hal tersebut membuat pengadaan beras Perum BULOG selalu menyimpang dari rencana.

Selain fleksibilitas harga, pemerintah memberikan fleksibilitas penyerapan gabah di luar kualitas sebagaimana yang diatur dalam Inpres No. 5/2015. Pemerintah lewat Kementerian Pertanian mengeluarkan Permentan No. 7/2017 tentang Penyerapan Gabah Di luar Kualitas Dalam Rangka Penugasan Pemerintah. Sebelum aturan ini, ada juga kebijakan fleksibilitas penyerapan gabah dan beras, yakni Permentan No. 71/2015 tentang Pedoman Harga Pembelian Gabah dan Beras di Luar Kualitas oleh Pemerintah. Aturan atas nama Menteri Pertanian RI, selaku Ketua Harian Dewan Ketahanan Pangan, mengalami dua kali perubahan. Perubahan terakhir menjadi Permentan No. 3/2017 tentang hal yang sama.

Peraturan fleksibilitas ini memungkinkan Perum BULOG untuk menyerap gabah dan beras bermutu rendah atau disebut di luar kualitas. Misalnya, dalam Inpres No. 5/2015, kadar air GKP maksimum 25 persen dan kadar hampa/kotoran maksimum 10 persen, sedangkan kualitas kadar air beras harus maksimum 14 persen, butir patah maksimum 20 persen, kadar menir maksimum 2 persen, dan derajat sosoh minimum 95 persen. Dengan Permentan No. 3/2017 dan Permentan No. 7/2017 memungkinkan Perum BULOG menyerap gabah dengan kadar air 26–30 persen, dan kadar hampa/kotoran 11–

15 persen. Selain itu, Perum BULOG juga dapat menyerap beras dengan kadar air maksimum 14 persen, butir patah maksimum 25 persen, kadar menir maksimum 2 persen, dan derajat sosoh minimum 95 persen. Namun demikian, fleksibilitas penyerapan ini terbukti belum dapat membantu memperbesar penyerapan beras Perum BULOG. Hal tersebut terbukti dari pengadaan beras Perum BULOG yang selalu di bawah target yang ditetapkan dalam empat tahun terakhir.

Kebijakan fleksibilitas penyerapan ini, di satu sisi akan menolong petani. Petani terlindungi dari harga jatuh. Akan tetapi, pada sisi lain, kebijakan terebut menyulitkan Perum BULOG dalam penyerapan gabah produksi petani. Hal tersebut karena Perum BULOG tidak dirancang membeli langsung gabah dari petani, tetapi dari koperasi unit desa (KUD) yang sebagian punya penggilingan padi (Sawit, 2017^b). Hal tersebut bertujuan agar usaha rakyat tumbuh bersama KUD dan Perum BULOG yang kuat. Namun, saat KUD berguguran awal 2000-an, Perum BULOG membeli beras dari penggilingan padi swasta. Pada umumnya, penggilingan padi kecil yang memproduksi beras kualitas rendah.

Terkait Inpres No. 5/2015, situasi saat ini memang berbeda dari saat Inpres dibuat. Harga input produksi terus naik, dan inflasi 2015–2018 mencapai 13,11 persen. Dengan alasan itu, HPP gabah dan beras memerlukan penyesuaian. Jika mengacu pada Hasil Survei Struktur Ongkos Usaha Tanaman Padi 2017 (BPS, 2017). Harga Pembelian Pemerintah didapat dari penambahan ongkos produksi padi sebesar Rp2.930,00/kg GKP dan keuntungan 35 persen sehingga HPP menjadi Rp3.995,00/kg GKP atau dibulatkan menjadi Rp4.000,00/kg GKP.

Jika HPP sebesar Rp4.000/kg GKP, pengadaan beras Perum BULOG tetap akan sulit karena tingkat harga masih di bawah dari harga fleksibilitas 10 persen dari HPP yang mencapai Rp4.070/kg GKG. Menurut kajian Asosiasi Bank Benih dan Teknologi Tani Indonesia (AB2TI) di 26 kabupaten produsen padi (Santoso, 2018), ongkos produksi padi

pada Januari 2018 mencapai Rp4.286/kg GKP. Untuk mendapatkan nilai yang lebih akurat, ada baiknya dilakukan survei ulang ongkos produksi padi dan selanjutnya dilakukan penetapan HPP baru. Jika hal tersebut dilakukan, maka terdapat peluang pengadaan beras oleh Perum BULOG mencapai target yang ditentukan.

Permasalahan yang ada adalah kenaikan HPP akan menjadi referensi kenaikan harga gabah/beras untuk semua jenis kualitas, memicu instabilitas harga, dan harga beras sulit turun pada tingkat yang wajar. Saat ini, perkiraan harga beras domestik dua kali lipat dari harga beras di pasar dunia. Jika HPP dinaikkan, maka daya saing beras akan semakin rendah dan merangsang peluang penyelundupan. Hal tersebut merupakan salah satu risiko kenaikan HPP.

VII. PENGADAAN DAN OPERASI Perum BULOG

Roh pembentukan dan operasi Perum BULOG adalah *buyer of the last resort* atau pembeli terakhir bila sudah tidak ada pembeli lagi. Caranya, Perum BULOG menyerap surplus produksi, berapa pun besarnya, untuk menghindari harga jatuh. Apabila harga di atas harga dasar, yang sekarang bernama HPP, Perum BULOG tidak perlu lagi masuk ke pasar. Seiring berjalanannya waktu, terjadi perubahan mendasar fungsi Perum BULOG, dari sebagai pembeli terakhir bila tidak ada pembeli lagi yang masuk ke pasar menjadi pembeli sesuai target (Khudori, 2018).

Ketika penyerapan beras Perum BULOG diubah menjadi target, ini menyalahi khitan pendirian dan operasi Perum BULOG. Selanjutnya, tugas BULOG berubah menjadi membeli pada harga beli yang ditetapkan (HPP), baik saat harga jatuh atau tidak. Landasan konsep HPP adalah kuantitas, yaitu membeli beras/gabah dalam jumlah tertentu (untuk kebutuhan cadangan nasional, dan Raskin/Rastrra) pada harga yang telah ditentukan. Permasalahannya adalah apabila harga yang ditentukan itu (baca: HPP) selalu di bawah harga pasar seperti saat ini, Perum

BULOG berpotensi akan selalu gagal mencapai target penyerapan beras yang ditentukan.

Pengadaan Perum BULOG berpedoman pada HPP yang telah ditetapkan pada Inpres No. 5/2015. Perkiraaan harga gabah/beras pasar lebih tinggi dari harga di Inpres No. 5/2015 sebesar 30 persen. Padahal, harga merupakan insentif utama dalam pengadaan gabah/beras Perum BULOG. Harga GKP telah mencapai sekitar Rp4.200/kg, bahkan melampaui harga HPP yang hanya Rp3.700/kg. Hal tersebut menyebabkan insentif penyerapan gabah/beras semakin menurun. Pada akhirnya, pengadaan beras nasional juga menurun.

Pada periode 2014–2016, rata-rata pengadaan beras Perum BULOG sebesar 2,4 juta ton. Pada tahun 2017, rata-rata pengadaan beras Perum BULOG menurun menjadi 2,1 juta ton, dan penurunan di tahun 2018 menjadi 1,5 juta ton. Proporsi beras impor dalam total pengadaan Perum BULOG meningkat pada tahun 2018 menjadi 1,8 juta ton. Sedangkan, pada periode 2014–2017, proporsi beras impor rata-rata hanya 323 ribu ton (11 persen) (*House of Rice*, 2018). Perum BULOG telah bekerja luar biasa memupuk pengadaan gabah/beras walaupun telah dibantu Tim Sergap. Pengadaan tidak hanya dilakukan pada musim panen raya dan panen gadu, tetapi dilakukan sepanjang tahun, termasuk saat paceklik. Mengharuskan Perum BULOG membeli gabah/beras di musim paceklik dan bersaing dengan pedagang dapat memicu harga beras di pasar terus meningkat.

Akibat harga beras bertahan di level tinggi, Perum BULOG melakukan operasi pasar beras secara masif. Operasi pasar beras dilakukan pada saat panen raya, yaitu Februari 2018. Sejak Januari hingga 31 Desember 2018, Perum BULOG telah melakukan operasi pasar sebanyak 544 ribu ton. Kegiatan operasi pasar tersebut lebih tinggi jika dibandingkan dengan rata-rata operasi pasar per tahun dalam periode 2015–2017 yang hanya 155 ribu ton. Sebagian beras operasi pasar berasal dari impor.

Pada 2018, operasi pasar Perum BULOG dilakukan di semua provinsi, dan dilaksanakan sepanjang tahun tanpa jeda. Termasuk pada saat musim panen raya. Padahal, operasi pasar terutama di musim panen raya, sesungguhnya telah melanggar prinsip dasar logistik. Operasi pasar seharusnya dihentikan pada saat musim panen raya. Jika kegiatan operasi pasar tetap dilakukan, maka akan membuat permasalahan di lapangan semakin tinggi.

Pada akhirnya, besarnya permasalahan berujung pada tidak efektifnya operasi pasar beras. Operasi pasar ditargetkan sebesar 15 ribu ton beras per hari, tetapi realisasinya hanya 3.000 hingga 4.000 ton beras per hari. Selain karena permasalahan tadi, operasi pasar tidak efektif karena sebagian menggunakan beras impor yang pera, terutama beras impor dari Vietnam. Konsumen kurang begitu suka dengan beras impor yang berasa pera.

VIII. TRANSFORMASI RASKIN/RASTRA KE BPNT

Pada akhir 2018, target pemerintah memperluas jangkauan program Bantuan Pangan Nontunai (BPNT) kepada 10,5 juta Kelompok Penerima Manfaat (KPM) meningkat 7 kali lipat dari sasaran di 2017 (1,5 juta KPM). Hal tersebut berarti mekanisme baru penyaluran bantuan pangan pengganti Raskin/Rastra telah mencakup 67,7 persen rumah tangga sasaran. Perubahan tersebut membuat jumlah penerima Raskin/Rastra berkurang drastis dari 14,2 juta rumah tangga pada 2017 menjadi 5,4 juta. Artinya, sasaran penerima tinggal sepertiga saja. Skema BPNT bertujuan untuk menyempurnakan enam program yang tidak tepat pada program Raskin/Rastra, yaitu tidak tepat sasaran, jumlah, harga, waktu, kualitas, dan administrasi.

Dalam mekanisme baru, Perum BULOG tidak menerima subsidi dan mengantarkan Raskin/Rastra kepada masyarakat. Namun, pemerintah akan mentransfer langsung uang bantuan Rp110.000/bulan ke rekening KPM berkarty debit. Uang hanya dapat dibelanjakan

untuk kebutuhan pokok, seperti beras, gula dan telur di pengecer yang ditunjuk. Uang tidak dapat diambil tunai. Di pengecer, terdapat beraneka ragam beras dengan harga beragam pula. Warga miskin-rentan dapat memilih sendiri, baik harga, kualitas maupun jumlahnya. Jika uang dalam *voucher* tidak habis, sisa uang menjadi tabungan.

Dibandingkan Raskin/Rastra, skema baru dapat meningkatkan ketepatan sasaran, waktu, dan administrasi. Kriteria ketepatan kualitas, harga, dan jumlah tidak lagi relevan karena masyarakat miskin-rentan dapat memilih beras sendiri. Skema baru ini juga tidak mendistorsi pasar gabah/beras, dan rumah tangga miskin-rentan tidak perlu menyediakan uang untuk menebus, seperti pada Raskin/Rastra. Dana APBD pendamping dari kabupaten/kota yang selama ini dikeluarkan untuk membantu kelancaran proses penyaluran Raskin/Rastra dapat dihapus dan direlokasikan untuk yang lain.

Sejalan dengan perubahan itu, kuota penyaluran beras berkurang drastis dari 2,5–3,4 juta ton beras pada tahun-tahun sebelumnya menjadi 1,2 juta ton tahun 2018. Pengurangan itu membuat portofolio tugas pelayanan publik (*Public Service Obligation/PSO*) yang ditangani Perum BULOG menjadi sepertiga dalam bentuk Bantuan Sosial Beras Sejahtera atau Bansos Rastra sejak 2018. Sejalan keinginan pemerintah untuk mengubah semua bantuan menjadi transfer tunai secara *online*, jumlah PSO itu akan terus menyusut dan hanya menyisakan daerah-daerah 3T, yaitu tertinggal, terisolasi, dan terluar. Hal tersebut berarti tak lama lagi Bansos Rastra menjadi cerita.

Melalui BPNT dan Bantuan Sosial Rastra, secara teoritis, tidak ada lagi penyaluran beras bersubsidi yang dalam setahun mencapai jumlah 2,5–3,4 juta ton. Oleh karena itu, menjadi tidak relevan dan tidak logis menugaskan Perum BULOG menyerap gabah/beras produksi petani domestik dalam jumlah besar setiap tahunnya. Akan dikemanaikan beras serapan domestik

itu? Beras selain bersifat *bulky* dan mudah rusak. Beras hanya tahan disimpan 4 bulanan. Tanpa *outlet* penyaluran yang jelas dan pasti, menugaskan Perum BULOG menyerap gabah/beras petani dapat dipastikan bakal membuat BUMN ini pelan-pelan bangkrut.

Manajemen Perum BULOG sepertinya sudah “membaca” situasi ini sejak 2017. Hal tersebut dapat dilihat dari stok awal tahun 2018 yang hanya tersisa 700–800 ribu ton beras. Jumlah tersebut sangat kecil dibandingkan dengan stok awal selama satu dekade terakhir, yang berkisar 1,3–1,5 juta ton. Terkait dengan itu pula, Perum BULOG diperkirakan akan mengurangi pengadaan beras dalam negeri menjadi hanya 1 juta ton (2–3 persen dari produksi beras tahunan). Pengadaan tersebut menurun tajam dari kondisi sebelumnya, yaitu 6–9 persen (Sawit, 2017^a). Pengurangan tersebut akan berpengaruh pada stok publik dan memperkecil penyaluran publik lainnya. Bagi petani, hal tersebut merupakan sinyal buruk karena harga rentan jatuh. Bagi pemerintah, hal tersebut merupakan *warning* bahwa harga beras akan tidak stabil. Bagi warga miskin, mereka harus siap lebih miskin.

Beras bukan hanya komoditas ekonomi, tetapi juga politik. Apabila pemerintah tidak mampu mengendalikan harga, kondisi sosial-politik mudah sekali terguncang. Legitimasi pemerintah yang berkuasa terganggu. Siapapun rezim yang berkuasa di negeri ini, berpeluang terguling apabila tidak melakukan pengelolaan beras. Oleh karena itu, agar negara tidak seperti pasukan tanpa senjata, kebijakan perberasan harus dirumuskan ulang, terutama terkait dengan besar-kecilnya Cadangan Beras Pemerintah (CBP). Sampai saat ini, CBP hanya 350 ribu ton dengan kualitas medium. CBP tersebut setara kebutuhan tiga hari sehingga CBP tidak dapat menjadi instrumen pemerintah untuk mengintervensi kegagalan pasar. Selain sangat kecil, efektivitas CBP kualitas medium sebagai instrumen stabilisasi sangat rendah. Hal tersebut diperburuk dengan Perum BULOG yang tidak lagi mendapatkan berbagai *privilege*. Perum BULOG tidak lebih hanya

pelaksana tugas kebijakan pemerintah. Negara pun seringkali gagap merespon keadaan.

Agar itu tak terjadi, posisi negara sebagai otoritas pengendali harus dikembalikan, melalui :

Pertama, kebijakan harga tunggal atau beras medium sejak 1969 harus dikoreksi. *Beleid* ini tidak mempunyai landasan kokoh. Di pasar, terdapat lebih dari satu kualitas beras. Di Pasar Induk Beras Cipinang Jakarta, terdapat tujuh belasan jenis beras. Di toko-toko kelontong, terdapat 3–5 jenis beras. Kebijakan harga tunggal tidak memperhitungkan pergerakan harga gabah/beras sesuai musim, dan segmentasi pasar sesuai preferensi konsumen, yaitu segmen bawah mengonsumsi beras medium dan segmen menengah ke atas mengonsumsi beras premium (Khudori, 2017^b).

Kebijakan harga tunggal menyulitkan pemerintah dalam intervensi harga melalui operasi pasar. Dengan satu jenis kualitas, apalagi stok lama, mustahil operasi pasar dapat meredam gejolak harga semua jenis beras di pasar. Oleh karena itu, penetapan harga beras multikualitas dapat diterapkan dalam jangka pendek dengan kombinasi kriteria, yaitu perbedaan butir patah 5 persen dan 25 persen, kualitas medium (musim hujan) dan premium (kemarau), serta varietas unggul dan romatik/lokal (Sawit dan Halid, 2010). Pengadaan beras Perum BULOG akan mengikuti pengadaan beras multikualitas. Dengan harga yang berbeda (sesuai butir patah, musim dan varietas), maka pengadaan beras Perum BULOG dapat dilakukan sepanjang tahun.

Perubahan ini harus diikuti kenaikan Cadangan Beras Pemerintah (CBP) dari 0,35 juta ton menjadi 1,5–2 juta ton. Dari jumlah itu, porsi beras medium hanya sepertiga CBP. Selain operasi pasar, CBP dapat dipakai buat beragam program, yaitu *food for work*, ekspor, program antikemiskinan dan bantuan internasional. Penambahan CBP tersebut membuat pemerintah tetap punya kendali terhadap pasar beras. Selanjutnya, tugas

pelayanan publik (PSO) sebagai pengganti Rastra di Perum BULOG menjadi ada beserta *outlet* penyalurannya. Besaran CBP tersebut akan menaikkan kapasitas dan level Perum BULOG dalam berkompetisi.

Kedua, kebijakan pengadaan multikualitas harus dikombinasikan dengan aturan pemerintah yang wajibkan penggilingan menyetor 5–10 persen beras (tergantung besar kecil kapasitas penggilingan) yang dikuasai ke Perum BULOG (Sawit, 2016). Sebagai ganti kewajiban itu, pemerintah dapat memberikan insentif dalam bentuk keringanan pajak. Dengan dua kebijakan tersebut, empat hal dapat diraih sekaligus, yaitu Perum BULOG menguasai stok beras publik dengan multikualitas, operasi pasar akan lebih efektif, pertanggungjawaban fisik dan administrasi lebih mudah, dan bila ada kelebihan stok, CBP lebih mudah disalurkan. Dengan adanya beras premium, biaya pemeliharaan lebih murah dengan daya simpan lebih lama.

IX. KESIMPULAN

Kebijakan perberasan dalam 2–3 tahun terakhir amat dinamis. Sejumlah kebijakan dibuat untuk merespon dan mengubah keadaan. Ternyata, berbagai kebijakan itu tidak membuat kondisi perberasan semakin baik, sebaliknya justru memunculkan permasalahan yang termanivestasi dalam sejumlah paradoks. Agar permasalahan ini tidak berlanjut, disarankan sejumlah hal berikut.

Pertama, produksi padi yang lebih rendah dari klaim selama ini menandai surplus tak terjadi dalam jumlah besar. Oleh karena itu, diperlukan konsistensi dengan harga gabah/beras yang bertahan lama.

Kedua, keterlibatan Satgas Pangan dalam stabilisasi harga, dan Tim Sergap dalam pemupukan pengadaan gabah/beras Perum BULOG perlu ditinjau ulang. Kedua instrumen itu tidak ramah terhadap mekanisme pasar.

Ketiga, kebijakan HET beras perlu ditinjau ulang. HET lebih banyak mudarat dari pada manfaatnya. Jika HET tetap diberlakukan, sebaiknya hanya mengatur beras yang

dikonsumsi masyarakat kebanyakan, yaitu beras medium. Bukan beras premium, super atau beras khusus yang dikonsumsi warga menengah ke atas sesuai dengan amanat Undang-undang Dasar 1945 untuk menyantuni kaum fakir miskin dan anak telantar (Pasal 34 ayat 1) agar beroleh penghidupan yang layak bagi kemanusiaan (Pasal 27 ayat 2). Jika konsisten dengan tujuan itu, sasaran konsumennya adalah kaum miskin. Melalui kebijakan Bansos Rastra dan BPNT, pemerintah telah melindungi warga miskin tanpa takut harga beras naik tinggi. Dengan cara ini, *beleid* HET tidak akan menutup peluang bagi para inovator untuk meningkatkan nilai tambah beras menjadi premium, apapun inovasinya. Hal tersebut juga menciptakan insentif buat modernisasi industri penggilingan padi.

Keempat, aturan standar beras perlu dipastikan. Meskipun SNI 6128:2015 belum lengkap karena hanya mencakup parameter fisik, sebaiknya standar kualitas tersebut yang dipakai. Kepastian aturan standar beras membuat pelaku usaha, konsumen, lembaga penguji, dan aparat pengawas mempunyai pedoman yang sama. Di dalam UU No. 20/2014 dikenal dua jenis SNI, yaitu sukarela dan wajib. Pada dasarnya, SNI bersifat sukarela. SNI menjadi wajib tergantung kepentingan keselamatan, keamanan, kesehatan, dan kelestarian lingkungan. Para pihak, terutama pemerintah, harus menimbang cermat dan hati-hati sebelum memberlakukan SNI wajib untuk beras. Jangan sampai, kewajiban tersebut justru menimbulkan persaingan usaha tidak sehat, menekan inovasi, dan menghambat perkembangan UMKM.

Kelima, diperlukan penyesuaian HPP dalam Inpres No. 5/2015. Untuk keperluan itu, diperlukan survei ulang ongkos produksi padi. Penyesuaian HPP untuk memastikan pengadaan gabah/beras Perum BULOG mencapai target. Selanjutnya, harga beras tunggal diubah menjadi multikualitas dengan perbedaan butir patah 5 persen dan 25 persen, kualitas medium (musim hujan) dan premium (kemarau), serta varietas unggul dan

romatik/lokal. Dengan harga yang berbeda (sesuai butir patah, musim dan varietas), pengadaan beras Perum BULOG dapat dilakukan sepanjang tahun.

Keenam, agar pemerintah tetap mempunyai kendali terhadap pasar, perubahan kebijakan harga multikualitas harus diikuti kenaikan CBP dari 0,35 juta ton menjadi 1,5–2 juta ton. Selain untuk operasi pasar, CBP dapat digunakan untuk berbagai keperluan, seperti bantuan internasional. Langkah tersebut membuat tugas pelayanan publik Perum BULOG sebagai pengganti Rastra menjadi ada beserta *outlet* penyalurannya. Konsekuensinya, pemerintah harus menyediakan anggaran baru untuk penambahan CBP.

DAFTAR PUSTAKA

- [BPS] Badan Pusat Statistik. 2012. *Pendataan Industri Penggilingan Padi (PIPA)*. Katalog BPS: 6106001.
- [BPS] Badan Pusat Statistik. 2017. *Hasil Survei Struktur Ongkos Usaha Tanaman Padi*. Badan Pusat Statistik.
- [BPS] Badan Pusat Statistik. 2018. *Perbaikan Metodologi Perhitungan Data Produksi Beras Dengan Metode Kerangka Sampel Area (KSA)*. Badan Pusat Statistik.
- House of Rice. 2018. Evaluasi Kebijakan Beras Nasional Setelah Data Beras Dikoreksi: Catatan Akhir Tahun House of Rice. Makalah disampaikan pada Forum di House of Rice. Desember 2018. Jakarta.
- Khudori. 2017^a. Dampak HET Beras Pada Penggilingan Padi, *Bisnis Indonesia*, 27 November 2017.
- Khudori. 2017^b. Reformulasi Kebijakan Perberasan, *GATRA*, 2 Agustus 2017.
- Khudori. 2018. Perlukah Inpres Perberasan yang Baru?, *Investor Daily*, 18 September 2018.
- Kurniawan, M. 2017 Kematian Dini Penggilingan Kecil, *Kompas*, 7 Desember 2017.
- Lumaksono, A. 2017. *Road map penyempurnaan data perberasan nasional*. Makalah disampaikan pada Forum di House of Rice. 25 Agustus 2017. Jakarta.
- Patiwiri, A. W. 2006. *Teknologi Penggilingan Padi*. Gramedia Pustaka Utama. Jakarta.

[PIHPS] Pusat Informasi Harga Pangan Strategis. 2019. Tabel Harga Berdasarkan Daerah. www.hargapangan.id. [14 Januari 2019].

Santoso, D.A. 2018. Rantai Pasok, Tata Kelola Pangan Nasional dan *Rent Seeking*. Makalah disampaikan pada *Focus Group Discussion* di Komisi Pengawas Persaingan Usaha Republik Indonesia. 5 November 2018. Bogor

Sawit, M.H. dan H. Halid (penyunting). 2010. *Arsitektur Kebijakan Beras di Era Baru*. IPB Press. Bogor.

Sawit, M. Husein. 2014. Analisa Hasil Sensus Penggilingan Padi 2012. *PANGAN*. Vol. 23 (3): 208-219.

Sawit, M. Husein. 2015. Kisruh Angka Surplus Beras, *Kompas*, 27 Juni 2015.

Sawit, M. Husein. 2016. Menata Pemasaran Beras, *Kompas*, 9 April 2016.

Sawit, M. Husein. 2017^a. Maju Mundur Penerapan HET Beras, *Kompas*, 14 September 2017.

Sawit, M. Husein. 2017^b. Kejatuhan Harga dan Kualitas Gabah, *Kompas*, 3 Maret 2017.

Sawit, M. Husein. 2018. Setelah Data Beras Dikoreksi, *Kompas*, 17 Desember 2018.

Sastrotaruno, Suwandhi dan C.Maksum. 2002. *Jumlah Data Beras di Indonesia: Tinjauan Singkat*. Badan Pusat Statistik.

[Setwapres] Sekretariat Wakil Presiden Republik Indonesia. 2018. Perbaikan Metodologi Perhitungan Produksi Padi. Makalah disampaikan pada Konferensi Pers Wapres. 22 Oktober 2018. Jakarta.

Suwito, S. 2007. Statistik Beras, *Kompas*, 11 Januari 2007.

BIODATA PENULIS:

Khudori dilahirkan di Lamongan, 20 Februari 1968. Penulis menyelesaikan pendidikan S1 di Jurusan Ilmu Tanah, Fakultas Pertanian, Universitas Jember pada tahun 1994.