

Harga Pembelian Pemerintah (HPP) Multi-kualitas: Pengalaman Negara Lain dan Gagasan untuk Indonesia

Oleh :
M. Husein Sawit

RINGKASAN

Pemerintah telah mengimplementasikan kebijakan HPP gabah/beras satu jenis kualitas yaitu medium, sejak awal 1970an. Hampir setiap tahun, insentif harga melalui HPP dinaikkan, namun tidak banyak kaitannya dengan perbaikan kualitas gabah/beras dan penguatan industri penggilingan padi. Sejumlah negara produsen padi di Asia telah lama menerapkan HPP/harga dasar multi-kualitas, sehingga petani dan penggilingan padi terdorong untuk meningkatkan kualitas gabah dan beras sesuai dengan tingkat insentifnya. Tujuan makalah ini adalah memperlihatkan HPP/harga dasar gabah/beras multi kualitas di sejumlah negara lain di Asia, serta kemungkinan penerapannya di Indonesia. Pada masa mendatang, kenaikan HPP dan pengadaan BULOG dianjurkan multi-kualitas. Pada tahap awal, cukup 2 jenis kualitas yaitu medium dan premium, sehingga tidak terlalu sulit untuk diimplementasikan. HPP ditetapkan sesuai dengan kualitas, yaitu lebih tinggi untuk HPP kualitas premium dibandingkan dengan HPP kualitas medium. Ini dapat mendorong peningkatan pengadaan DN (dalam negeri), disamping peningkatan kualitas gabah/beras. Dalam jangka menengah/panjang, petani produsen akan merespons untuk memperbaiki kualitas gabah dengan menggunakan benih bermutu, mekanisasi panen dan perontokan gabah. Penggilingan padi (PP) akan terdorong untuk mempercepat pengembangan pengeringan mekanis (*dryers*), dan mempercepat peralihan dari PP kecil/menengah ke PP modern. Kebijakan ini perlu pula dilengkapi dengan skem kredit dan insentif fiskal dalam kerangka modernisasi PP/ percepatan perubahan teknologi panen/pasca panen.

I. PENDAHULUAN

Kebijakan perberasan nasional telah tertuang lengkap dalam Instruksi Presiden (Inpres), yang telah ada sejak era Orde Baru. Namun, Inpres beras setelah tahun 2000 yang dimulai dari Inpres no.9/2001 jauh berbeda dengan sebelumnya, baik fokus, prioritas maupun pelaksanaannya. Inpres baru ini disempurnakan berdasarkan hasil kajian sebuah tim yang dibentuk oleh Bappenas dan Kantor Menko Ekulin pada awal 2001. Mereka terdiri dari para ahli dari perguruan tinggi (IPB, UGM, UNPAD), lembaga penelitian (INDEF, PSE Bogor), lembaga non pemerintah (HKTI) dan lembaga pemerintah (Kantor Menko Perekonomian, Departemen Pertanian,

Bappenas dan BULOG). Hasil kajian itulah yang kemudian digunakan sebagai pijakan penyempurnaan Inpres. Hasil kajian itu kemudian diterbitkan pada akhir 2001 menjadi sebuah buku berjudul *Bunga Rampai Ekonomi Beras*.

Dalam perjalanannya, khususnya dalam beberapa tahun terakhir, terungkap kelemahan, terutama Inpres beras ditetapkan amat terlambat, April/Mei. Keterlambatan tersebut tidak memberi rangsangan bagi petani dalam peningkatan produksi untuk musim tanam pertama, Oktober-Januari. Sejak 2009, kelemahan itu dikoreksi kembali dengan pemberlakuan Inpres mulai 1 Januari. Pemerintah juga memberi perhatian khusus,

dan kantor Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian ditunjuk sebagai koordinator dalam kegiatan perencanaan, pelaksanaan, serta evaluasi Inpres tersebut. Disebut perhatian khusus, karena jarang sebuah Inpres yang dirancang sampai ke evaluasi tahunan dan dilakukan pula oleh Kantor Menteri Koordinator Perekonomian.

Inpres perberasan paling akhir adalah Inpres no.8/2008 yang berlaku sejak Januari 2009. Seperti Inpres sebelumnya, Inpres ini juga telah menampung kombinasi insentif harga dan non-harga, sehingga diharapkan mampu memperkuat industri padi/beras nasional, disamping peningkatan pendapatan petani produsen. Itu dijabarkan dalam 13 diktum, yang menjadi wewenang dan tanggung jawab masing-masing Departemen terkait, BULOG, disamping tentunya Pemda. Namun, hanya tugas BULOGlah yang mudah dievaluasi, karena tolok ukurnya jelas, misalnya besaran HPP dan stabilisasi harga beras. Diktum lain, misalnya penggunaan benih unggul bersertifikat dan pupuk berimbang, pengendalian luas lahan irigasi teknis dan rehabilitasi lahan, investasi di bidang usaha padi, adalah amat normatif. Masing-masing Departemen teknis hanya bertindak sebatas "mendorong dan memfasilitasi", tanpa mengacu ke tolok ukur yang jelas.

Walaupun Inpres diperbaharui setiap tahunnya, namun yang paling banyak berubah adalah tingkat HPP dan persyaratan kualitas pembelian beras/gabah pemerintah. Akhir-akhir ini berubah pula sejumlah diktum, sebelumnya ditonjolkan pasca panen yang merupakan salah satu aspek yang paling lemah dalam industri padi/beras nasional, diganti dengan investasi usaha tani. Penggantian ini dapat mengaburkan prioritas, walaupun tidak berarti pada waktu dicantumkan diktum pasca panen telah diikuti oleh perubahan yang mendasar tentang aspek penting tersebut. Tanpa pencantuman aspek pasca panen, diperkirakan akan membuat para pemutus kebijakan di departemen teknis "kelupaan" prioritasnya.

Adapun tujuan Inpres beras tidak banyak berubah, yaitu mencakup: (1) stabilisasi

ekonomi nasional, (ii) meningkatkan pendapatan petani, (iii) meningkatkan ketahanan pangan, dan (iv) pengembangan ekonomi desa. Keempat tujuan itu seharusnya mampu memperkokoh industri padi/gabah, sehingga dapat meningkatkan pendapatan petani secara berkelanjutan serta nilai lambahnya. Hampir tidak mungkin pendapatan petani ditingkatkan secara berkelanjutan, manakala industri penggilingan padi lemah. Tantangan kita mendatang adalah bagaimana merancang kebijakan dan prioritas program, sehingga mempercepat tercapainya tujuan Inpres.

Walaupun BULOG berperan di hampir keempat tujuan tersebut di atas, namun tingkat keberhasilannya tidaklah sama. BULOG diperkirakan lebih berperan dalam pencapaian 3 tujuan pertama, dan amat lemah dalam pencapaian tujuan ke-4. Kelemahan itu antara lain, karena Pemerintah/BULOG "terjebak" dengan pembelian beras/gabah pada standar tunggal, kualitas medium. Itu telah dilaksanakan sejak lembaga ini didirikan, tidak berubah sampai sekarang. Pembelian kualitas tunggal (medium) dalam jumlah besar dengan insentif harga yang menarik, karena HPP/HD (harga dasar) dinaikkan hampir setiap tahun. Kenaikan insentif melalui HPP/HD ternyata belum mendorong perbaikan kualitas beras/gabah. Malahan pada 2007, pernah HPP dinaikkan, namun standar kualitas pembelian diturunkan¹, suatu kebijakan yang amat tidak menolong perbaikan mutu beras. Sejak 2008, penyederhanaan penentuan standar kualitas dikembalikan lagi ke standar tahun-tahun sebelumnya. Namun, tetap juga masih lemah, karena hanya mengandalkan pada satu jenis kualitas, baik gabah maupun beras.

Pengadaan BULOG bertumpu dari para penggilingan padi (PP) sebagai mitra kerja BULOG. BULOG diperkirakan telah "ditinggalkan" oleh para mitra PP modern, karena mereka kini berkonsentrasi pada kualitas beras super/premium, sesuai dengan kebutuhan pasar modern dan permintaan konsumen yang semakin mengarah ke kualitas tinggi, akibat dari kenaikan pendapatan dan

¹ Lihat tulisan Husein Sawit (2008)

urbanisasi. Sebagian besar mereka telah mengubah teknologi/modernisasi PP sejak akhir 1990an/awal 2000an.

Dalam berapa tahun terakhir, BULOG lebih dominan bekerjasama dengan para mitra PP kecil/menengah, umumnya tanpa alat pengering mekanis (*dryers*). Itulah yang telah berpengaruh negatif pada perbaikan kualitas beras, dan peningkatan nilai tambah dalam industri gabah/beras. Pada saat sekarang, tidak kurang 95% dari sekitar 40 juta kapasitas giling terpasang atau sekitar 110 ribu unit PP adalah penggilingan kecil/RMU (*rice milling unit*), tidak mampu menghasilkan beras berkualitas seragam dan standar. Kualitas beras yang dihasilkan ditentukan secara manual, sehingga hasilnya akan berbeda antara satu penggilingan dengan penggilingan lain, walau dalam kelompok kualitas yang sama, misalnya kualitas 15%. Hal tersebut berbeda dengan penggilingan di sejumlah negara pengekspor beras, seperti Vietnam dan Thailand, penggilingan manapun yang menghasilkan beras kualitas 5% misalnya, akan memperoleh standar kualitas yang sama. Karena standar kualitas ditetapkan secara mekanis, sehingga hasilnya lebih objektif.

Berbagai PP mitra BULOG, terutama yang relatif besar, yang memiliki pergudangan, lantai jemur, jumlah unit penggilingan dan lain-lain ternyata enggan untuk berinvestasi pada penggilingan modern, karena sebagian besar (lebih dari 70%) hasil gilingnya ditampung oleh BULOG. Mereka menganggap, investasi baru akan sia-sia, karena segmen pasar kualitas premium/super belum dikuasai, serta ragu bersaing dengan penggilingan besar yang telah lebih dahulu menguasai pasar. Mereka tetap bertahan pada kualitas apa adanya, karena ada segmen pasar terbesar adalah BULOG. Oleh karena itulah, manakala BULOG/pemerintah merubah kebijakan kualitas, tidak hanya tunggal yaitu medium, diperkirakan keputusan modernisasi PP akan lebih cepat terlaksana. Walau diakui bahwa keputusan investasi baru (*upgrading* atau PP modern) tidak hanya ditentukan oleh multi

kualitas pembelian beras/gabah oleh BULOG, juga ditentukan oleh tingkat suku bunga, prospek pasar dan sebagainya.

Sebagai perusahaan dan pemain besar dalam industri Perberasan, maka peran pengadaan dalam negeri (DN) BULOG dapat dipakai untuk mempengaruhi arah investasi dan perbaikan kualitas gabah/beras DN. Pada 2008, BULOG mampu memupuk pengadaan DN dalam negeri mencapai 3,2 juta ton beras², yang pada 2009 ditargetkan sekitar 3,8 juta ton atau mendekati 10% dari total produksi beras nasional. Kalaulah pengadaan BULOG diarahkan juga untuk perbaikan kualitas gabah/beras DN, maka hal itu akan berpengaruh positif terhadap pencapaian tujuan ke-4 Inpres beras, yaitu mempercepat pengembangan ekonomi desa. Memang hal itu tidak boleh dilihat dalam jangka pendek, diperkirakan akan berpengaruh positif dalam jangka menengah/panjang. Peran pengadaan DN BULOG tidak hanya menambah permintaan gabah/beras, dan bekerjanya efek multiplier dari alokasi dana pengadaan Rp 10-12 triliun setiap tahun di wilayah perdesaan. Dalam waktu yang sama dana itu haruslah mampu mendorong penguatan industri gabah/beras, serta meningkatkan nilai tambah di perdesaan.

Namun dalam 5 tahun terakhir, banyak pihak, seperti sejumlah LSM, Pemerintah Daerah dan sejumlah anggota DPR/DPRD menyarankan agar pemerintah merancang perbedaan tingkat HPP antar daerah. Tingkat HPP di daerah yang ongkos produksinya tinggi, ditetapkan lebih tinggi, sebaliknya untuk daerah produsen, seperti Jawa, tingkat HPP lebih rendah, walau standar kualitas sama. Kalau kebijakan ini ditempuh pemerintah, maka usaha peningkatan kualitas beras/gabah tidak akan tercapai, tidak mendorong perbaikan dan penguatan dalam industri padi/beras. Hampir tidak mungkin suatu industri PP lemah, mampu meningkatkan kualitas, nilai tambah, serta pengurangan sebagian dari kehilangan hasil pasca panen, yang akhirnya memperlemah tercapainya pembangunan perdesaan.

² Pengadaan DN BULOG bertujuan untuk: (i) memupuk stok beras DN secara optimal, karena secara politis impor tidak dikehendaki, (ii) menjaga tingkat harga beras/gabah yang diterima petani tidak berada di bawah HPP, (iii) meningkatkan pelayanan konsumen, ini terkait dengan kualitas gabah/beras, dan (iv) melakukan intervensi pasar (bila diperlukan) dengan kualitas yang sesuai dengan permintaan pasar, yaitu kualitas premium.

Tujuan makalah ini adalah (i) menganalisa berbagai kelemahan kebijakan HPP kualitas tunggal yaitu kualitas medium, (ii) membandingkan penetapan HPP atau harga dasar untuk gabah/beras multi kualitas yang diterapkan di berbagai negara produsen padi di Asia, dan (iii) merumuskan apa yang perlu ditempuh agar terdorong investasi/modernisasi PP, sehingga dalam jangka menengah/panjang dapat meningkatkan kualitas serta pengurangan susut pasca panen.

II. SUSUT PASCA PANEN DAN RENDEMEN GILING

Seperti yang telah dibahas sebelumnya, industri padi/beras akan kokoh, manakala kita mampu meningkatkan kualitas beras/gabah, nilai tambah, serta menekan kehilangan hasil. Penelitian BPS (2008) tentang kehilangan pasca panen telah menurun setengahnya, sekarang menjadi 10,8%, bandingkan dengan 13 tahun lalu sebesar 20,5%. Penurunan yang paling menonjol adalah pada susut panen dan susut perontokan, dua kegiatan pasca panen yang dominan susutnya, total susutnya mencapai 14,3% pada 1995/96, turun menjadi hanya 1,38% pada 2005-07 atau turun hampir 13% selama periode 13 tahun terakhir (Tabel 1).

seperti yang banyak dan telah lama diadopsi di negara produsen beras, misalnya Thailand dan Vietnam. Demikian juga proses perontokan yang menggunakan mesin perontokan sederhana masih dominan dikerjakan secara manual. Beberapa tahun terakhir, malah pemerintah memperkenalkan lagi sabit bergerigi dan terpal, yang sebenarnya telah lama diadopsi oleh petani, sehingga pengenalan teknologi lama diperkirakan hampir tidak berperan dalam pengurangan susut pasca panen.

Kegiatan pasca panen yang susutnya bertambah selama periode itu adalah susut pengeringan, susut penggilingan, dan susut pengangkutan. Susut pengeringan dapat saja bertambah, karena cara pengeringan padi masih dominan menggunakan lantai jemur atau tikan/wadah jemur lainnya, belum banyak yang menggunakan *dryers*. Pengeringan padi yang bergantung pada sinar matahari, tidak saja menyebabkan tingginya susut, tetapi juga berpengaruh negatif terhadap kualitas beras. Susut penggilingan juga masih tinggi, karena masih dominan penggilingan kecil/RMU, yang dikerjakan secara manual, sehingga hal ini dapat berpengaruh buruk terhadap susut.

Oleh karena itu, hasil penelitian BPS tentang susut panen/pasca panen, sebaiknya

Tabel 1. Perubahan Penyusutan Panen/Pasca Panen Padi: 1995/96 dan 2005-07

Susut pada Kegiatan/Tahap	1995/1996	2005-2007	Perubahan (%)
Panen	9,52	1,20	-8,32
Perontokan	4,78	0,18	-4,60
Pengeringan	2,13	3,27	1,14
Penggilingan	2,19	3,25	1,06
Pengangkutan	0,19	1,53	1,34
Penyimpanan	1,61	1,39	-0,22
Total	20,51	10,82	-9,69

Sumber: BPS (1996 dan 2008)

Penurunan susut pasca panen ini memang harus disyukuri, namun banyak pertanyaan yang muncul. Mengapa penurunan susut pada kegiatan panen dan perontokan bisa begitu tinggi, padahal teknologi panen dan perontokan tidak banyak berubah. Panen padi masih tetap memakai sabit bergerigi, belum menggunakan mesin *combine harvesters* atau *mini harvesters*

perlu dilihat secara hati-hati. Apakah BPS telah mengubah metodologi dalam mengestimasi susut sehingga lebih akurat? Atau penelitian pada 1995/96, BPS terlanjur *overestimate* dalam penaksiran susut panen/pasca panen.

Ketersediaan beras untuk keperluan manusia dapat juga ditingkatkan, salah satunya melalui peningkatan rendemen giling, dari

GKG ke beras. Pada 1950, rendemen giling mencapai 71%, kemudian menurun menjadi 62% pada 2008. BPS dalam laporan terakhir memperlihatkan bahwa rendemen giling sejak 2008 telah turun lagi yaitu menjadi 62,74%, sebelumnya sebesar 63,2% (Tabel 2).

padi yang kecil dan berumur tua, investasi tahun 1970an dan 1980an. Investasi pada penggilingan baru yang modern berjalan amat lambat, karena kita memang belum merancang strategi yang tepat untuk keperluan itu.

Rendemen giling Indonesia jauh tertinggal

Tabel 2 Rendemen Giling: Hasil Penelitian BPS dan BBP: 1949-2008

Musim Tanam	Wilayah Observasi	Rendemen Giling (%)
1949	Jawa, Madura ¹⁾	68,97
1950	Jawa, Madura ¹⁾	71,18
1974	Jawa ¹⁾	64,55-65,10
1979	Jabar, Jatim, Bali, Sulsel ¹⁾	64,80
1981	Jatim ¹⁾	66,34
1982-83	8 Propinsi ¹⁾	64,61
1985	15 Propinsi ¹⁾	65,85
1985	JawaBarat ²⁾	66,06
1994-95	15 Propinsi ¹⁾	63,20
1997-98	Jabar (Karawang, Subang) ³⁾	62,01
2006-07	tad ⁴⁾	62,74

Keterangan: Rendemen giling dari GKG menjadi beras; tidak ada informasi (tad)
Sumber:

- 1) Nugraha, dkk (1998), hasil penelitian BPS.
- 2) Nugraha, dkk (1998), hasil penelitian khusus oleh BBPP
- 3) Munarso, dkk (1998), hasil penelitian khusus oleh BBPP
- 4) BPS

Artinya, setiap 1% penurunan rendemen giling tersebut, akan menurunkan ketersediaan beras untuk konsumsi manusia sebesar sekitar 0,5 juta ton. Nugraha (1998) antara lain menjelaskan 2 faktor utama penentuan rendemen giling: (i) teknologi penggilingan padi dan (ii) kualitas gabah. Yang terakhir banyak ditentukan sistem usaha tani, terutama benih dan pupuk berimbang. Sedangkan yang pertama, ditentukan oleh mesin penggilingan

apabila dibandingkan dengan sejumlah negara produsen padi di Asia. Rendemen giling di Cina sebesar 70%, dan Thailand 69,1%, sedangkan masing-masing negara India, Bangladesh dan Vietnam sebesar 66,6% (Tabel 3). Hanya, Burma yang tingkat rendemen lebih rendah dari Indonesia. Rendemen giling juga secara tidak langsung dapat dipakai sebagai penentu daya saing dan kekuatan industri perberasan di Indonesia.

Tabel 3. Perbandingan Rendemen Giling di Negara Produsen Beras Terpilih

Negara	Rendemen Giling (%)
China	70
India	66,66
Bangladesh	66,66
Vietnam	66,66
Thailand	69,12
Burma	57,99

Sumber: Rendemen giling dari negara lain berasal dari Patiwiri (2008), namun tidak ada informasi tentang waktu (tahun) untuk masing-masing negara tersebut.

III. PEMBELIAN GABAH/BERAS BULOG

BULOG adalah satu-satunya perusahaan raksasa dalam industri beras/gabah nasional. Lembaga ini membeli hampir 10% dari total produksi beras nasional, dengan pembelian sekitar 3 juta ton/tahun. BULOG menguasai gudang yang berkapasitas mencapai hampir 4 juta ton beras. Itu tentu tidak sebanding dengan penggilingan di tanah air, walaupun penggilingan besar/modern, kapasitas gudang paling tinggi 30 ribu ton, dengan volume penjualan tidak lebih dari 0.5 juta ton/tahun. Bandingkan dengan volume penyaluran beras BULOG setiap tahun, tidak kurang dari 2 juta ton/tahun.

BULOG melakukan pengadaan beras/gabah DN bekerjasama dengan penggilingan padi swasta³, disamping menggunakan penggilingan sendiri dengan Unit Pengolahan Gabah dan Beras (UPGB)⁴, namun jumlah penyerapannya terbatas, tidak lebih 10% dari total pengadaan DN. Kerjasama BULOG dengan PP dapat dikelompokkan dalam 4 tipe penggilingan yaitu A, B, C dan D. Setiap tipe itu, menggambarkan tentang alat/proses pengeringan padi, kapasitas giling, dan tempat/cara penyimpanannya, seperti yang diperlihatkan dalam Tabel 4. Walaupun disebutkan semua tipe, BULOG sesungguhnya hampir tidak bekerja sama dengan penggilingan tipe A, karena mereka hampir tidak lagi menghasilkan beras kualitas medium, beralih ke beras standar kualitas super/premium, yang menguasai pasar induk beras Cipinang (PIBC) atau pasar modern. Sebagian diantara mereka adalah rekanan BULOG, yang kini telah mengembangkan bisnis dengan kualitas yang berbeda.

BULOG umumnya, bekerjasama dengan penggilingan Tipe C dan D, didominasi oleh tipe D⁵. Di sentra produksi di Karawang

misalnya, hampir 80% sumber pengadaan BULOG berasal dari tipe terendah yaitu D. Pada tipe inilah, BULOG mengandalkan sumber dan kualitas beras pengadaan. Walau dalam jenis tipe penggilingan yang sama misalnya, tipe C atau D, mereka memproduksi beras kualitas medium⁷ yang tidak sama, karena standar kualitas ditentukan secara manual, seperti yang telah disebutkan sebelumnya.

Semakin banyak pengadaan BULOG pada golongan C dan D, semakin tinggi permintaan terhadap kualitas medium, semakin tidak merangsang mereka untuk melakukan perbaikan kualitas. Inilah salah satu sebab mengapa mereka tidak terangsang berinvestasi pada PP modern, karena permintaan BULOG untuk kualitas medium cukup besar.

Kualitas gabah, tentunya tidak hanya ditentukan oleh PP modern, tetapi juga dipengaruhi oleh keseragaman benih (bermutu), yang juga dapat mempengaruhi kualitas gabah/beras. Salah seorang pemilik PP modern di Karawang misalnya, melaporkan bahwa untuk memproduksi beras kualitas super untuk pasar modern, ia amat bergantung pada gabah berkualitas (dengan varietas yang hampir seragam) yang tidak hanya berasal dari sekitar Karawang, tetapi juga diperoleh dari wilayah Jatim dan Jateng. Ia membangun jaringan pedagang gabah di berbagai tempat, yang bertindak sebagai pengumpul gabah sesuai dengan kualitas dan varietas yang dikehendaki. Melalui merekalah, ia memperoleh suplai gabah secara kontinu, sehingga mampu memenuhi kapasitas produksi dan gabah disimpan di silo. Pola yang sama juga ditempuh oleh hampir semua PP modern yang mengandalkan kualitas beras super/premium.

³ Penggilingan padi didefinisikan sebagai rangkaian alat dan mesin yang berfungsi melakukan proses pengolahan gabah kering giling (GKG) hingga menjadi beras putih (white rice) yang siap konsumsi (Patiwiri 2008)

⁴ BULOG memiliki 131 unit UPGB, dan dilengkapi dengan 57 drying center (pusat pengeringan mekanis).

⁵ Kalaupun ada, jumlah dan proporsinya kecil.

⁶ Setiap tahun BULOG bekerja sama dengan 4.500-5.000 unit penggilingan, yang tersebar di kantong produksi padi di Indonesia, sebagian besar adalah penggilingan tipe D.

⁷ Misalnya, kualitas beras medium adalah: (i) kualitas kadar air maksimum 14%; (ii) butir patah, maksimum 20%; (iii) kadar butir maksimum 2%; dan (iv) derajat sobek minimum 95%. Itu adalah modifikasi kualitas SNI IV

Tabel 4. Kerjasama BULOG dengan Berbagai Tipe Penggilingan Padi

Tipe Penggilingan Padi	Jenis penggilingan	Pengeringan	Penggilingan	Penyimpanan
A	PPT (penggilingan padi terpadu)	Pengeringan mekanis (>50 ton/siklus operasi)	Rice milling plant (>10 ton/jam)	Silo penyimpanan (> 3.000 ton)
B	PPB (penggilingan padi besar)	Lantai jemur (>15 ton/jam) dan pengeringan mekanis (>10 ton/jam)	Rice milling unit (3-10 ton/jam)	Gudang permanen (>1.000 ton)
C	PPK (penggilingan padi kecil)	Lantai jemur (> 10 ton/hari)	Rice milling unit (1-3 ton/jam)	Gudang semi permanen (>1.000 ton)
D	PPS (penggilingan padi sederhana)	Lantai jemur (>5 ton/hari)	Rice milling unit (0.5-1 ton/jam)	Gudang sederhana (>1.000 ton)

Sumber: BULOG (2006)

IV. PENGALAMAN HPP MULTI KUALITAS DI ASIA

Negara produsen beras di Asia khususnya, masih tetap mempertahankan parastatal, yang dibangun akhir 1960an/awal 1970an, untuk mendukung revolusi hijau, terutama padi dan jagung. Berbagai negara di Asia membangun parastatal⁵ dengan tujuan hampir sama yaitu jaminan harga produsen, pengelola stok publik, serta stabilisasi harga konsumen. Sebagian besar lembaga parastatal tersebut masih dipertahankan, sebagian telah berubah disesuaikan dengan berbagai perubahan eksternal dan internal. Sebut saja sejumlah lembaga parastatal yang masih aktif, misalnya di India (FCI/Food Corporation of India), Malaysia (Beras dan Padi Nasional/ Bemas Bhd), Filipina (NFA/National Food Authority), Pakistan (PASSCO/Pakistan Agriculture Storage and Services Corporation), Vietnam

(Vina Food), Bangladesh (Departement of Food), lihat Rashid, Gulati dan Cumming (2008). Lembaga parastatal itulah yang membeli beras untuk keperluan ekspor dan perdagangan DN. Mereka pulalah yang bertindak sebagai lembaga pelaksana, penjamin harga gabah/beras atau sereal lainnya, agar tidak "jatuh" di bawah HPP/HD.

Berbagai negara eksportir beras, seperti Pakistan, India, Thailand telah lama menempuh kebijakan pembelian/jaminan harga padi/beras dengan multi kualitas. India, menerapkan support harga minimum (MSP) pemerintah untuk beras sebagaimana diperlihatkan pada Tabel 5. Kualitas beras umum (setara dengan kualitas medium) pada 2008/09 misalnya, sebesar USD 177,7/Ton, dibandingkan dengan kualitas premium Grade A (kualitas premium) yang mencapai USD 184/Ton.

Tabel 5. INDIA: *Minimum Support Price (MSP) Pemerintah: USD/Ton (2003/04- 2008/09)*

Ragam Kualitas	2003/04	2004/05	2005/06	2006/07	2007/08	2008/09
Kualitas Umum	120,7	122,2	129,9	126,91)	162,12)	177,73)
Grade A	127,2	128,8	136,7	133,41)	169,82)	1843)

Keterangan:

- 1) juga diberikan bonus tambahan sebesar USD 8,7/Ton
 - 2) diberikan bonus tambahan sebesar USD 25,1/Ton
 - 3) diberikan bonus tambahan sebesar USD 10,5/Ton
- Sumber: FAO (2009)

⁵ BULOG adalah lembaga parastatal yang dirancang pemerintah dalam rangka mendukung revolusi hijau, didirikan pada 1967.

Kebijakan yang sama ditempuh oleh Thailand, negara eksportir beras utama di dunia. Mereka menetapkan HPP (*government paddy procurement price*) dengan banyak kualitas (5 jenis kualitas dan berbeda menurut musim panen), tidak hanya dua seperti India. HPP pada waktu panen musim kedua dinilai lebih tinggi, untuk semua jenis kualitas, karena pada musim tersebut diperoleh kualitas gabah yang lebih baik, seperti halnya di MK (musim kemarau atau gadu) di Indonesia. Pemerintah menjamin HPP pada 2007/08 misalnya, untuk kualitas 100%B (utuh, tanpa pecah) mencapai 6.700 Bath/Ton (pada musim panen utama),

untuk HPP pada musim kedua (*second crop*) yaitu menjadi 14.000 Bath/ton.

Cina pada tahun 1990an mengubah kebijakan harga, menetapkan harga dasar untuk non-hibrida (kualitas baik) lebih tinggi daripada padi hibrida. Pada waktu itu, petani lebih tertarik dengan padi hibrida yang produktivitas tinggi, namun kualitas beras rendah (wama buram), sehingga pasar ekspor beras hibrida tersebut sulit diekspor, karena pasarnya terbatas. FAO (2009) melaporkan bahwa dalam 2 tahun terakhir, Cina telah menerapkan HPP berdasarkan jenis beras yang berbeda, yaitu Indica dan Japonica.

Tabel 6. THAILAND: HPP berbagai kualitas (*White Rice Paddy*) dalam Bath/Ton: 2006/07-2007/08

Ragam Kualitas	2008/07		2007/08	
	Panen Utama (<i>Main Crop</i>)	Panen Kedua (<i>Second Crop</i>)	Panen Utama (<i>Main Crop</i>)	Panen Kedua (<i>Second Crop</i>)
100% Grade	6,500	6,600	6,700	14,000
5% Grade	6,400	6,500	6,600	13,800
10% Grade	6,300	6,400	6,500	13,600
15% Grade	6,100	6,200	6,300	13,200
25% Grade	5,900	6,000	6,100	12,800

Keterangan: beras super biasanya broken 5%. Kualitas medium dengan broken 25%.

Sumber: FAO (2008)

bandingkan dengan harga kualitas 25% (broken 25%) hanya 6.100 Bath/ton (Tabel 6). Pada musim panen utama kualitas 100%B hanya 6.700 Bath/ton, meningkat lebih 10%

seperti yang diperlihatkan dalam Tabel 7.

Pada 2009, pemerintah Cina menetapkan HPP untuk beras jenis Indica (USD 264/Ton) untuk pertanaman pertama, dan USD 269/ton

Tabel 7. CINA: HPP menurut Jenis Indica dan Japonica (USD/Ton): 2006-2009

	Indica Rice (Early)	Indica Rice (Intermediate/Late)	Japonica Rice
2006	173	178	185
2007	180	185	192
2008 Feb	206	208	217
2008 Mar	217	222	231
2009	264	269	278

Keterangan: Indica dan Japonica adalah sub-spesies, yang berbeda ukuran butir beras. Japonica adalah beras yang butirannya pendek dan bulat, sedangkan Indica bentuknya memanjang⁹.

Sumber: FAO (2009)

⁹ Patwiri (2006) menyebutkan bahwa rasio panjang-lebar Japonica <2, sedangkan Indica, rasio tersebut lebih tinggi hingga mencapai 4. Umumnya jenis Japonica lebih berat dibandingkan dengan Indica. Japonica banyak ditanam di Jepang, Korea, bagian utara Cina, sebagian AS, Spanyol, Italia, Turki dan Mesir. Sedangkan, Indica banyak ditanam di Cina bagian selatan, Asia Tenggara, AS dan Amerika Latin. Varietas padi yang ditanam di Indonesia termasuk dalam sub-spesies Indica.

untuk penanaman pertengahan atau terlambat. Sedangkan HPP beras Japonica tertinggi mencapai USD 278/ton, tanpa memandang musim tanam.

Pakistan menempuh kebijakan yang mirip, harga dasar padi ditetapkan pemerintah berdasarkan varietas. Varietas beras Basmati Super ditetapkan harga dasarnya lebih yaitu mencapai USD 495/Ton, dibandingkan dengan varietas IRRI (seperti halnya IR-64 di Indonesia) tidak sampai setengahnya, hanya USD 231/Ton (Tabel 8). Semakin tinggi minat konsumen DN dan ekspor terhadap suatu jenis varietas, semakin tinggi pula harga dasar yang ditetapkan oleh pemerintah. Misalnya varietas Basmati Biasa hanya dihargakan USD 413/ton, dibandingkan dengan varietas yang sama tetapi dengan kualitas super, dibeli pada harga yang 20% lebih tinggi atau mencapai USD 495/Ton.

Tabel 8. PAKISTAN: Harga Dasar Padi: 2008

Jenis varietas padi	USD/Ton
IRRI-06	231.1
Basmati	412.7
Basmati Super	495.3

Sumber: FAO (2009)

Iran adalah salah satu negara importir netto beras di dunia, disamping Irak, Filipina dan Jepang. Negara ini juga menerapkan HPP berbeda berdasarkan kualitas. Diperkirakan varietas Khazar/Fajr/Sahel adalah beras dari varietas lokal yang bermutu, sehingga harganya lebih tinggi, mencapai USD 768/Ton pada 2006/07 misalnya, dibandingkan dengan varietas bermutu lebih rendah seperti Amol hanya USD 553/Ton pada tahun yang sama (Tabel 9).

Tabel 9. IRAN: HPP beras: 2005/06 dan 2006/07 (USD/Ton)

Varietas	2005/06	2006/07
Khazar, Fajr and Sahel	678	768
Sepidrood	587	632
Nemat and Neda	565	655
Amol, Cheram and Yasooj	474	553

Sumber: FAO (2008)

Pengalaman dari negara lain, seperti yang dibahas di atas dapat disimpulkan bahwa penetapan HPP atau HD (harga dasar) multi-kualitas telah umum dilakukan di negara produsen beras, tidak hanya di negara eksportir netto, tetapi juga importir netto. Semakin tinggi minat konsumen (DN atau ekspor) terhadap suatu jenis varietas dan kualitas beras, semakin tinggi pula harga dasar/jaminan harga yang ditetapkan pemerintah. Dengan cara itu, pemerintah merangsang petani dan penggilingan padi agar berproduksi gabah/beras mengikuti permintaan pasar. Para penggilingan pun akan terangsang untuk berinvestasi untuk meningkatkan teknologi guna memperbaiki kualitas beras. Hanya dengan penggilingan padi modernlah tujuan itu dapat dicapai, hampir tidak mungkin dengan penggilingan tipe B, C, apalagi tipe D, seperti yang dominan dibeli oleh BULOG selama ini.

V. PENUTUP

Pemerintah diperkirakan akan menaikkan lagi HPP tahun depan atau tahun berikutnya, yang disesuaikan dengan perkembangan kenaikan harga barang-barang lain (harga umum), ongkos produksi, serta harga beras di LN. Kenaikan HPP dan pengadaan BULOG seharusnya dikaitkan dengan multi-kualitas. Pada tahap awal, cukup hanya 2 jenis kualitas yaitu medium dan premium, sehingga tidak terlalu sulit untuk diimplementasikan. HPP

ditetapkan sesuai dengan kualitas, yaitu lebih tinggi untuk HPP premium dibandingkan dengan HPP medium. Ini dapat mendorong peningkatan pengadaan DN, disamping peningkatan kualitas. Kualitas medium ditujukan untuk Raskin misalnya, sedangkan kualitas premium untuk penyaluran non-Raskin, seperti CBP¹³. Kalau Indonesia mampu meningkatkan surplus beras, maka Indonesia dapat merebut pasar beras pada kualitas super/aromatik, dan ke arah sana kebijakan HPP sebaiknya di arahkan.

Kebijakan ini kalau terus ditempuh dalam jangka menengah/panjang akan mendorong percepatan perbaikan kualitas beras/gabah. PP akan merespons untuk memperbaiki kualitas, sehingga terdorong percepatan pengembangan dryers dan mendorong investasi pada PP kecil/ menengah, apalagi kalau didorong dengan skim kredit untuk modernisasi PP/pasca panen.

Disarankan agar dirancang dua jenis kualitas HPP yaitu HPP medium, dan HPP premium. Kualitas medium sesuai dengan kualitas pengadaan operasional yang dianut BULOG selama ini. Sedangkan kualitas premium adalah setara dengan kualitas beras di pasar internasional (broken 5%-25%). Adapun kriteria untuk kualitas premium dapat dipilih seperti yang dijabarkan dalam Tabel 10. Perbedaan yang paling mendasar antara kualitas medium dan premium adalah butir patah. Pada beras kualitas premium hanya diberi toleransi butir patah maksimum 10%, dan derajat sosoh 100%. Perbedaan kualitas yang cukup jelas ini, memudahkan BULOG dalam mengimplementasi, serta mudah dikontrol.

Perlu dicatat bahwa butir menir tidak dijadikan sebagai kriteria dalam penentu kualitas beras, yang selama ini kita anut untuk beras medium maksimal 2%. Menir punya pasar tersendiri, dan tidak dikenal dalam penentuan kualitas beras di pasar internasional. Kalau menir masih diteloransi dalam penentuan kualitas, maka itu akan berdampak buruk terhadap kualitas beras, seperti yang terjadi selama ini. Para PP mitra BULOG mencampur menir agar harga beras dapat ditekan. Itu juga telah menyulitkan BULOG dan menjadi lebih mahal dalam mengontrol kualitas beras pengadaan DN, salah urus dilapangan juga bertambah.

Alternatif lain adalah mengacu ke SNI (Standar Nasional Indonesia). Indonesia telah memiliki SNI untuk beras giling dari Badan Standardisasi Nasional (BSN 2008). Persyaratan adalah mutu beras mengacu pada 5 jenis mutu beras yaitu mutu I, II, III, IV, dan V. Kualitas premium setara dengan Mutu I, dan kualitas medium setara dengan Mutu IV, dengan persyaratan seperti yang dipaparkan dalam Tabel 11.

Butir patah 5% untuk Mutu I (Premium), 25% untuk mutu IV (Medium). Besaran butir patah ini mengikuti konsep yang lazim di dunia internasional, yaitu 5%, 15%, 25%, dan hampir tidak dikenal butir patah 10% atau 20%. Dengan alasan yang sama, seperti yang telah disebutkan sebelumnya, maka butir menir ditetapkan 0%.

Pada waktu yang sama, penetapan HPB (Harga Pembelian Beras) oleh BULOG juga haruslah mengikuti konsep HPP baru itu yaitu HPB medium dan HPB premium. Penetapan HPB premium lebih tinggi daripada HPB

Tabel 10. Kriteria Kualitas Beras: Premium lawan Medium

Kualitas Beras	Kadar Air (Mak.)	Drajat Sosoh (Min.)	Butir Patah (Mak.)	Butir Menir (Mak.)
Premium	14%	100%	10%	0%
Medium	14%	95%	20%	0%

¹³ Intervensi pasar lebih ampuh melalui beras kualitas super/premium untuk meredakan harga beras yang liar di pasar utama, seperti Jakarta, Medan, Pekanbaru. Karena, kualitas medium bukan menjadi penentu harga beras di sejumlah pasar utama di Indonesia, seperti instabilitas harga beras pada 2007. BULOG mengimpor beras kualitas premium untuk intervensi pasar.

Tabel 11. Kriteria Kualitas Beras: Mutu I (Premium) lawan Mutu IV (Medium)¹⁾

Kualitas Beras	Kadar Air (Mak.)	Drajat Sosoh (Min.)	Butir Patah (Mak.)	Butir Menir (Mak.)
Mutu I (Premium)	14%	100%	5%	0%
Mutu IV (Medium)	14%	95%	25% ²⁾	0% ³⁾

Keterangan:

- 1) Disederhanakan dari spesifikasi persyaratan mutu BSN 2008.
- 2) Butir patah ketentuan BULOG 20%, namun disesuaikan menjadi 25%. Butir patah yang umum dikenal di dunia internasional adalah: 5%, 15%, 25%
- 3) Kandungan menir untuk Mutu IV dari 2% menjadi 0%, dengan alasan seperti yang telah dibahas dalam naskah ini.

medium. Namun, tidak ada perbedaan (tambahan) HPB dengan HPP premium dan medium. Alternatif lainnya adalah penetapan HPB tunggal, dihitung dengan rata-rata terlimbang. Sama halnya dengan HPP, HPB

juga sebaiknya ditetapkan dalam Inpres yang baru, sehingga BULOG punya legalitas dalam mengeksekusi kebijakan baru ini, tidak seharusnya ditetapkan terpisah oleh Menkeu seperti sekarang ini.

DAFTAR PUSTAKA

- BULOG (2006). *Pedoman Umum Pengadaan Gabah/Beras dalam Negeri tahun 2006 di Lingkungan Perum BULOG*. Perum BULOG: Jakarta
- FAO (2009). *FAO Rice Market Monitor*. Volume 12 (1)
- FAO (2008). *FAO Rice Market Monitor*. Volume 11 (1)
- Husein Sawit, M (2008). "Peran BULOG dalam Inpres Perberasan no.3/2007 : Evaluasi Kebijakan dan Implementasinya". *Majalah Pangan*, XVII (50)
- Munarso, J.S, A.Setyono, Suismono dan Jumali (1998), "Evaluasi Mutu dan Rendemen Beras Giling Tingkat Petani". Balai Penelitian Tanaman Padi: Sukamandi
- Nugraha, U.S, J.Munarso, Suismono dan A. Setyono (1998). "Tinjauan Tentang Rendemen Beras Giling dan Susut Pasca Panen". Balai Penelitian Tanaman Padi: Sukamandi
- Patiwiri, A.W (2006). *Teknologi Penggilingan Padi*. PT Gramedia Pustaka Utama: Jakarta
- Rashid, S., A.Gulati dan R. Cummings J (2008). *From Parastatal to Private Trade: lessons from Asian Agriculture*. (Editors): The Johns Hopkins Univ.Press: Baltimore
- Suryana, A. dan S. Mardianto (2001). *Bunga Rampai Ekonomi Beras*. LPEM-FE Univ. Indonesia: Jakarta.

BIODATA PENULIS :

Dr. M. Husein Sawit adalah Ahli Peneliti Utama (APU) dalam bidang Kebijakan Pertanian, Pusat Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian (PSE-KP), Bogor. Juga sebagai Tenaga Ahli Perum BULOG. Memperoleh PhD (1994) dalam bidang ekonomi dari University of Wollongong, Australia.