

HARGA PEMBELIAN PEMERINTAH (HPP) GABAH-BERAS TAHUN 2010 : Efektivitas dan Implikasinya Terhadap Kualitas dan Pengadaan oleh Dolog

Government's Rice Purchasing Price in 2010: Its Effectiveness and Implications on DOLOG's Rice Purchase

Mohamad Maulana dan Benny Rachman

*Pusat Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian
Jl. A. Yani No. 70 Bogor 16161*

Naskah masuk: 3 Desember 2010

Naskah diterima: 3 Oktober 2011

ABSTRACT

Government's purchasing price (HPP) and Conversion Table are established the references in rice transaction. Objectives of this paper are to assess effectiveness of HPP implementation and how production factors and rice quality affect HPP effectiveness. HPP of dried harvested-rice (GKP) is effective in maintaining price stability at farm level. Price of rice transaction is affected by its quantity and quality. Rice quantity is correlated with its production in wet and dry seasons. However, rice price transaction is not determined by rice quality. Conversion Table is not used both by farmers and traders. Farmers and traders have their own judgment on how to determine rice quality. The government needs to promote Conversion Table intensively to the farmers.

Key words: *government's purchasing price, rice quality, conversion table.*

ABSTRAK

Terkait dengan stabilisasi harga dan peningkatan kualitas gabah-beras, pemerintah menetapkan harga pembelian pemerintah (HPP) dan penggunaan tabel rafaksi sebagai acuan dalam transaksi gabah-beras. Kajian ini bertujuan untuk melihat efektivitas HPP, dan bagaimana faktor produksi dan kualitas gabah-beras mempengaruhi efektivitas kebijakan HPP. Kebijakan HPP GKP efektif dalam menjaga stabilitas harga GKP ditingkat petani. Tingkat harga pada transaksi jual beli gabah beras dipengaruhi kuantitas dan kualitas gabah beras. Kuantitas berhubungan dengan produksi antar musim. Namun, dalam menentukan harga transaksi, tidak ada pedoman baku yang digunakan untuk menentukan kualitas. Tabel Rafaksi tidak digunakan oleh petani dan pedagang. Petani dan pedagang telah mempunyai persepsi masing-masing tentang penentuan kualitas gabah-beras. Oleh sebab itu, sosialisasi tabel rafaksi pada petani sangat perlu digiatkan.

Kata kunci : *harga pembelian pemerintah, kualitas beras, tabel rafaksi*

PENDAHULUAN

Beras berperan besar dalam kehidupan sebagian besar rakyat Indonesia, khususnya golongan menengah kebawah. Perekonomian beras merupakan komoditas strategis dan pendukung pesatnya pertumbuhan ekonomi Indonesia sejak tahun 1960, dan bahkan bagi mantan presiden Soeharto, pangan khususnya beras merupakan pertahanan terakhir (Sudaryanto dan Rachman, 2000; Amang dan Sawit, 2001; Rachman dan Dermoredjo, 2004). Kekurangan beras dapat dianggap sebagai ancaman terhadap kestabilan ekonomi dan politik (Kasryno dan Pasandaran, 2004). Rumahtangga di daerah yang sebelumnya mengkonsumsi bahan pokok non beras (jagung, ubi-ubian, sagu), dengan meningkatnya pendapatan, pola konsumsi pangan pokoknya mulai bergeser ke beras. Oleh karena itu, pemerintah sangat berkepentingan dalam mengendalikan harga dan pasokan gabah-beras melalui kebijakan perberasan yang bersifat promotif maupun protektif yang mempunyai dampak langsung terhadap kesejahteraan petani. Pada kondisi tertentu, intervensi pemerintah untuk menstabilkan harga padi bermanfaat untuk meningkatkan efisiensi ekonomi agribisnis padi dan sekaligus meningkatkan produksi padi dan ketahanan pangan nasional.

Dalam upaya mewujudkan stabilitas harga, salah satu instrumen kebijakan harga yang diterapkan pemerintah adalah kebijakan harga dasar dan harga maksimum, yang selanjutnya konsep harga dasar disesuaikan menjadi harga pembelian pemerintah (HPP). Pemerintah telah mengimplementasikan kebijakan tunggal HPP gabah-beras per 1 Januari 2003 melalui Inpres No.9/2002. Secara konsisten dan berkala pemerintah menaikkan HPP gabah-beras untuk mengimbangi kenaikan harga input dan inflasi. Saat ini melalui Inpres No.1/2010 HPP gabah-beras adalah sebagai berikut : GKP (Rp.2.640./kg), GKG (Rp.3.300/kg), dan beras (Rp.5.060/kg). Kebijakan HPP tersebut didukung oleh perangkat kebijakan, institusi dan pembiayaan.

Esensi dari penerapan HPP tersebut adalah untuk memberikan insentif bagi petani padi dengan cara memberikan jaminan harga diatas harga keseimbangan (price market clearing), terutama pada saat panen raya. Melalui kebijakan HPP ini pemerintah mengharapkan, pertama, produksi padi dapat ditingkatkan untuk memenuhi kebutuhan pasokan dalam negeri; kedua, stabilitas harga padi; ketiga, pendapatan petani dan usahatani padi meningkat (Sawit, 2010; Suryana dan Hermanto, 2004); dan keempat, mendorong pertumbuhan ekonomi nasional.

Kebijakan penetapan HPP gabah yang dilakukan selama ini berdasarkan kadar air dan kadar hampa, sedangkan HPP beras adalah kadar air dan butir patah beras. Penerapan HPP gabah berdasarkan kadar air dan kadar hampa dipertahankan hingga saat ini dengan pertimbangan bahwa sebagian besar petani memproduksi gabah pada kualitas tersebut, sehingga diharapkan mampu meningkatkan kesejahteraan mayoritas petani padi.

Pada musim panen raya bulan April-Mei 2010, khususnya di wilayah Jawa Tengah terjadi penurunan kualitas gabah sehingga bila diproses menjadi beras, maka kadar butir patahnya lebih dari 30 persen. Kondisi ini dikhawatirkan akan berlanjut pada musim tanam berikutnya, dan menyulitkan petani dalam menjual gabah/beras karena tidak memenuhi persyaratan sebagaimana diamanatkan dalam Inpres No.7 Tahun 2009 tentang Kebijakan Perberasan. Demikian pula dalam Peraturan Menteri Pertanian No.1/Permentan/PP.130/1/2010 tentang Pedoman Harga gabah diluar kualitas hanya mengatur tentang harga gabah, namun belum mengatur tentang harga beras diluar kualitas.

Sebagai langkah antisipatif dan responsif terhadap fenomena penurunan kualitas gabah-beras tersebut, diperlukan informasi akurat, terkini dan komprehensif tentang perkembangan perberasan, implementasi dan efektivitas kebijakan Harga Pembelian Pemerintah (HPP), dan bagaimana faktor produksi dan kualitas gabah-beras mempengaruhi efektivitas kebijakan HPP. Kajian dilakukan dengan menggunakan data sekunder tingkat nasional dan data primer di Kabupaten Karawang yang merupakan sentra produksi padi di Jawa Barat.

KARAKTERISTIK PASAR PADI-GABAH

Karakteristik petani dan pola produksi komoditas padi merupakan unsur yang sangat berpengaruh terhadap sistem pasar komoditas tersebut. Secara umum, karakteristik pasar padi dicirikan sebagai berikut :

- Produksi padi bersifat musiman dan rentan terhadap cekaman alam. Usahatani secara intrinsik mengandung resiko produksi yang tinggi. Resiko produksi padi yang tinggi dapat mempengaruhi ketahanan ekonomi keluarga petani, perekonomian desa maupun ketahanan pangan nasional.
- Dalam pemasaran hasil posisi tawar petani padi cenderung lemah, dikarenakan : (a) umumnya petani menjual padi segera setelah panen dalam bentuk gabah kering panen (GKP), dan bahkan secara tebasan; (b) petani dihadapkan pada kebutuhan uang tunai untuk penggarapan lahan pertanaman berikutnya, karena itu nilai tambah dari pasca panen lebih banyak dinikmati oleh para pedagang, dan (c) penawaran padi tidak elastik dan pasar padi tersegmentasi secara lokal.
- Perpaduan antara produksi padi yang fluktuatif, dan penawaran padi yang tidak elastik menyebabkan fluktuasi harga padi di tingkat petani sangat tinggi dan tidak menentu. Ini berarti, disamping resiko produksi, petani padi juga menghadapi resiko harga yang tinggi sehingga secara keseluruhan resiko usahatani padi sangat tinggi. Fluktuasi produksi dan harga padi juga merupakan resiko usaha bagi pedagang padi yang diinternalisasikan kedalam ongkos (margin) pemasaran yang lebih tinggi.

- Harga padi di tingkat konsumen dan di tingkat produsen (petani) bersifat asimetri. Ini berarti, peningkatan harga padi di tingkat konsumen tidak ditransmisikan secara sempurna ke harga padi di tingkat petani. Sedangkan penurunan harga padi di tingkat konsumen ditransmisikan secara sempurna ke harga padi di tingkat petani. Dengan demikian, fluktuasi harga padi cenderung merugikan petani dan konsumen.

DINAMIKA PRODUKSI DAN EFEKTIVITAS HPP GABAH-BERAS

Dinamika Produksi Padi

Produksi padi nasional secara konsisten mengalami peningkatan selama tahun 2007 hingga 2010 (Tabel 1). Tercatat untuk tahun 2007, produksi gabah kering giling (GKG) sebesar 57,16 juta ton, atau setara 36 juta ton beras. Untuk tahun 2008 tercatat 60,33 juta ton (setara 38 juta ton beras), atau meningkat 5,54 persen dibandingkan 2007. Produksi Gabah Kering Giling (GKG) tahun 2009 mencapai 64,39 juta ton (setara 40 juta ton beras). Selanjutnya, produksi tahun 2010 (ARAM II) tercatat 65,15 juta ton (setara 40,47 juta ton beras). Dibandingkan tahun 2009, produksi tahun 2010 meningkat sebanyak 751,87 ribu ton (1,17 persen). Kenaikan produksi pada tahun 2010 disebabkan peningkatan produktivitas sebesar 0,07 kuintal/hektar (1,26 persen) sementara luas panen mengalami penurunan 0,10 persen. Walaupun terjadi pelambatan pertumbuhan produksi pada ARAM II 2010, peningkatan produksi padi yang terus terjadi menimbulkan optimisme tinggi bahwa produksi beras nasional akan terus mengalami surplus. Pada tahun 2009, setelah dikurangi dengan kebutuhan dalam negeri, surplus produksi beras mencapai 3 juta ton. Hingga awal September 2010, Bulog memiliki stok beras 1,792 juta ton, dan ini merupakan kondisi ideal untuk persediaan beras.

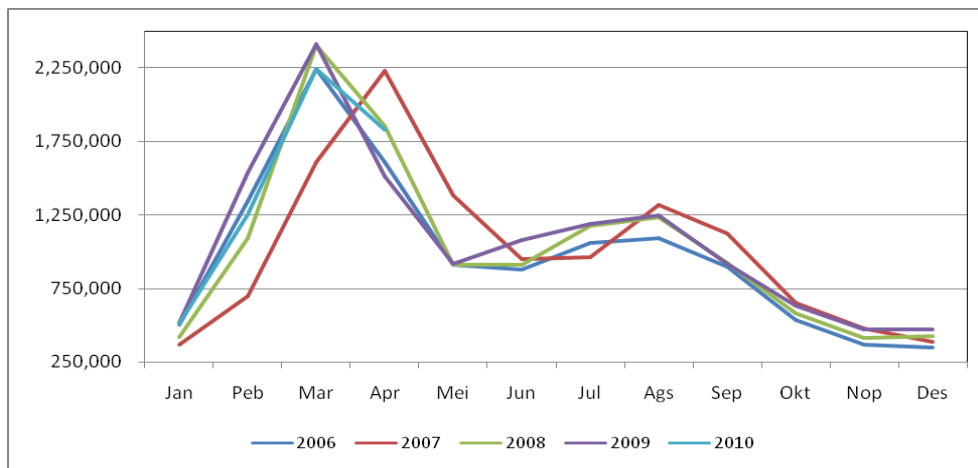
Tabel 1. Perkembangan Luas Panen, Produksi dan Produktivitas Padi di Indonesia, 2007 – 2010

Uraian	Satuan	2007	2008	2009	2010
Luas Panen	(ha)	12.147.637	12.327.425	12.883.576	12.870.949
			(1,48)	(4,51)	(-0,10)
Produksi	(ton)	57.157.435	60.325.925	64.398.890	65.150.764
			(5,54)	(6,75)	(1,17)
Produktivitas	(ton/ha)	4,71	4,89	4,99	5,06
			(4,02)	(2,15)	(1,26)

Sumber : Badan Pusat Statistik, 2010 (diolah).

Keterangan : angka dalam kurung menunjukkan pertumbuhan (%)

Dalam satu tahun, secara nasional musim panen padi terdiri dari tiga kategori yaitu musim panen raya (rendeng), musim panen gadu dan musim paceklik. Musim panen raya berlangsung sejak Februari-Mei dengan luas total mencapai 6 juta ha (51% dari total luas panen). Pada musim panen gadu, luas panen mencapai 3,9 juta ha (33%), dan pada musim paceklik seluas 1,9 juta ha (16%). Luas panen ini terkait dengan pola panen padi yang mengikuti musim hujan dan proses pertumbuhan tanaman, dan pola ini akan terus berlangsung di masa mendatang (Sawit, 2010). Terkait dengan pola panen tersebut, harga gabah di petani berbalikan dengan pola panen, yaitu merosot pada periode panen raya, meningkat setelahnya dan harga paling tinggi pada periode paceklik (**Gambar 1**).



Gambar 1. Luas Panen Padi di Indonesia, 2006 – 2010 (sampai April 2010) (ha).

Efektivitas HPP Gabah-Beras

Mencermati tingkat harga gabah dan beras berdasarkan periode berlakunya Instruksi Presiden (Inpres) tentang perberasan, yaitu periode April 2007 – April 2008, Mei - Desember 2008, Januari – Desember 2009, dan Januari-Agustus 2010, terlihat bahwa Harga Pembelian Pemerintah Gabah Kering Panen (HPP GKP) dan HPP Gabah Kering Giling (HPP GKG) mengalami peningkatan sekitar 7 – 10 persen setiap periodenya (Tabel 2).

Kenaikan HPP GKP dan HPP GKG mampu meningkatkan harga aktual GKP di petani dan GKG di penggilingan. Secara rata-rata, sepanjang tahun 2009 harga jual gabah petani dalam bentuk GKP mencapai Rp 2.708,- per kg, yang berarti lebih tinggi dari HPP GKP yang ditetapkan pemerintah sebesar Rp 2.400,-

per kg. Demikian halnya dengan harga jual gabah dalam bentuk GKG di tingkat penggilingan sebesar Rp 3.067/kg, di atas HPP yang ditetapkan pemerintah Rp 3.000/kg. Untuk tahun 2010 (Januari-Agustus), secara konsisten harga aktual GKP dan GKG cenderung meningkat tajam, masing-masing tercatat Rp. 2.997/kg dan Rp.3.549/kg, atau di atas HPP-nya

Tabel 2. Perkembangan Disparitas Harga Aktual dan HPP GKP, GKG dan Beras di Indonesia, 2007 – 2010

Uraian	Satuan	Periode Berlakunya Inpres Perberasan			
		April 07- April 08	Mei-Des 08	Jan-Des 09	Jan-Agust '10
HPP GKP	(Rp/kg)	2.035	2.200	2.400	2.640
Persentase Kenaikan	(%)		8,11	9,09	10,00
Harga Aktual GKP Petani	(Rp/kg)	2.350	2.557	2.708	2.997
Persentase Kenaikan	(%)		8,81	5,91	10,67
Harga Aktual GKP Petani dikurangi HPP GKP	(Rp/kg)	315	357	308	357
Persentase Terhadap HPP GKP	(%)	15,48	16,21	12,83	13,53
HPP GKG	(Rp/kg)	2.575	2.800	3.000	3.300
Persentase Kenaikan	(%)		8,74	7,14	10,00
Harga Aktual GKG Penggilingan	(Rp/kg)	2.691	2.918	3.067	3.549
Persentase Kenaikan	(%)		8,44	5,11	15,71
Harga Aktual GKG Penggilingan dikurangi HPP GKG	(Rp/kg)	116	118	67	249
Persentase Terhadap HPP GKG	(%)	4,50	4,21	2,24	7,55
Rasio HPP GKG : HPP GKP		1,27	1,27	1,25	1,25
Rasio Harga Aktual GKG : Harga Aktual GKP		1,15	1,14	1,13	1,18
Harga Beras Medium	(Rp/kg)	4.668	4.869	5.158	6.165
Persentase Kenaikan	(%)		4,32	5,93	19,52
Harga Beras di Pasar Induk Cipinang Jkt :					
- Jenis IR I	(Rp/kg)	5.090	5.432	5.619	6.456
- Jenis IR II	(Rp/kg)	4.752	5.090	5.291	5.988
- Jenis IR III	(Rp/kg)	4.354	4.744	4.915	5.374

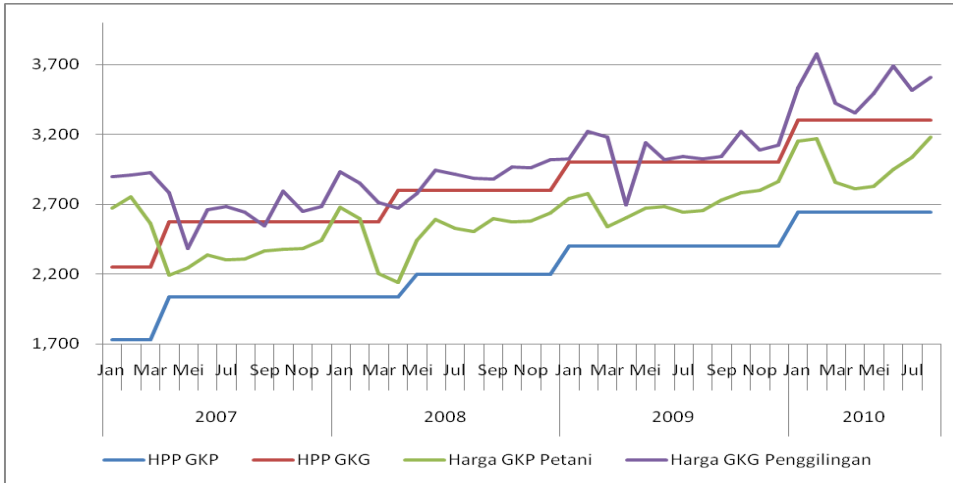
Sumber : Badan Pusat Statistik dan BULOG, 2010 (diolah).

Walaupun secara rata-rata harga aktual GKP dan GKG berada diatas HPP yang ditetapkan namun ada dua hal penting yang perlu diperhatikan, *pertama*, persentase kenaikan harga aktual GKP dan GKG tidak dapat mengimbangi persentase kenaikan harga beras medium. Kondisi ini menyebabkan semakin besar senjang antara harga aktual beras dengan harga aktual GKP dan GKG, sementara kenaikan harga aktual GKG dan GKP bergerak lambat. Fenomena ini dapat dipahami karena pedagang pengusaha penggilingan, cenderung menekan harga pembelian gabah dari petani, sementara menjual harga beras dengan sangat tinggi. Apalagi memanfaatkan momentum kenaikan HPP per 1 Januari 2010 (Inpres Perberasan No.7/2009) dan meningkatnya biaya transportasi gabah dan beras akibat berlangsungnya musim hujan yang panjang.

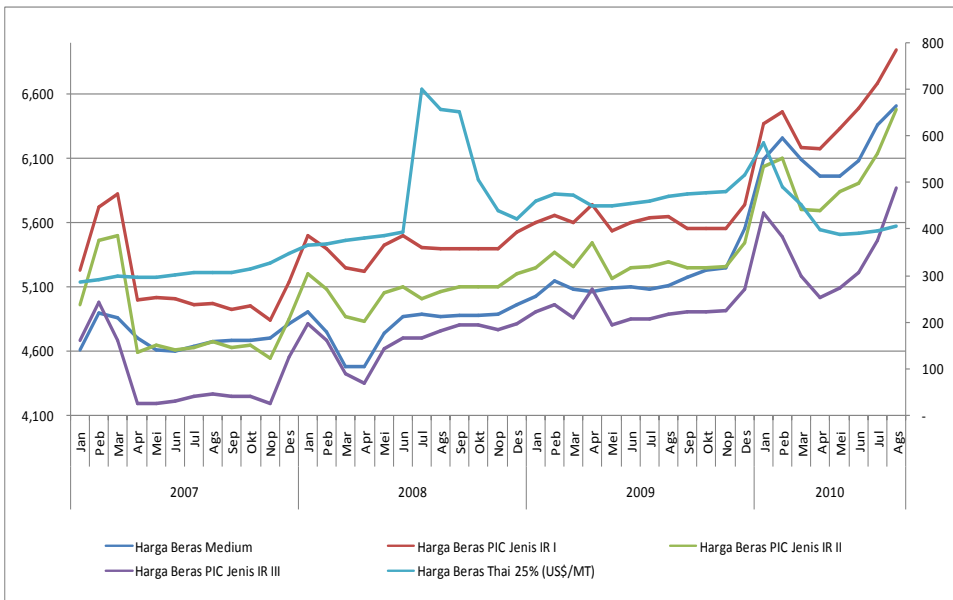
Kedua, adalah masih terjadinya insiden anjlok harga di bawah HPP GKG pada bulan Maret hingga Mei yang merupakan masa panen raya, sementara harga aktual GKP secara konsisten berada diatas HPP GKP (Gambar 2). Sepanjang Mei 2007 hingga Mei 2008, saat panen raya, harga aktual GKG di penggilingan berturut-turut hanya Rp 2.385/kg GKG atau sekitar 7,4 persen dibawah HPP GKG, dan Rp. 2.775/kg GKG, sedikit dibawah HPP GKG. Bahkan pada Mei 2009, harga aktual GKG penggilingan hanya Rp. 2.695/kg GKG atau 10,17 persen dibawah HPP GKG. Namun, pada musim panen MH 2010, tidak terjadi insiden anjlok harga GKG dibawah HPP. Dengan demikian, mengacu pada tujuan penetapan HPP sebagai penyangga harga aktual gabah tidak jatuh saat musim panen raya, maka dapat dikatakan HPP GKP sudah efektif pada musim panen, sebaliknya HPP GKG tidak. Hal ini memberi makna bahwa efektifitas kebijakan HPP GKP dan GKG pada tahun 2010 lebih baik daripada tahun 2009, paling tidak hingga musim panen raya MH.

Fakta bahwa semakin besar senjang harga aktual beras dan harga aktual GKG/GKP merupakan isu penting yang perlu dikaji lebih mendalam karena mengandung implikasi terhadap konstruksi kebijakan HPP tersebut. Tampaknya HPP untuk GKG terlalu tinggi relatif terhadap GKP, karena : *Pertama*, pada umumnya petani menjual gabah dalam bentuk GKP, jarang dalam bentuk GKG dan sangat jarang dalam bentuk beras. Oleh karena itu, HPP untuk GKG kurang relevan dijadikan sebagai instrumen penyangga harga gabah petani.

Kedua, HPP untuk GKG relatif terlalu tinggi dibanding untuk GKP. Rasio harga GKG/GKP berdasarkan harga pasar (di tingkat penggilingan) berkisar 1,13-1,18 sedangkan berdasarkan HPP yang ditetapkan pemerintah 1,25-1,27 (Tabel 2, Gambar 2 dan Gambar 3)). Hal inilah yang menyebabkan harga aktual GKG dapat berada dibawah HPP-nya, menekan harga aktual GKP dan kemudian membuat kisaran keuntungan yang lebih besar bagi pedagang yang menjual beras. *Ketiga*, penetapan HPP untuk GKG yang terlalu tinggi relatif terhadap GKP, sementara transaksi GKG berdasarkan HPP hanya antara Bulog dan rekanan pengusaha penggilingan padi, maka dapat dipastikan penetapan HPP untuk GKG kurang bermanfaat bagi petani.



Gambar 2. Perkembangan HPP dan Harga Aktual Gabah Bulanan, 2007-2010 (sampai Agustus) (Rp/kg).



Gambar 3. Perkembangan Harga Beras Medium, Harga Beras di Pasar Induk Cipinang dan Harga Beras Thai 25% Bulanan, 2007-2010 (sampai Agustus 2010) (Rp/kg).

Keempat, senada dengan advokasi penetapan HPP dalam Simatupang *et al.* (2005), bahwa penetapan tiga HPP (untuk GKP, GKG dan beras) yang tidak konsisten dapat menimbulkan kesulitan dalam monitoring dan evaluasi kinerja kebijakan HPP tersebut. Jika harga GKP yang diterima petani selalu diatas HPP, sementara GKG dan beras di bawah HPP, masing-masing, kemudian apakah dapat disimpulkan kebijakan HPP efektif atau tidak ? Harga produk mana yang akan diacu ? Kesulitan ini dapat diatasi dengan menetapkan HPP untuk satu jenis produk gabah saja, yakni Gabah Kering Panen (GKP).

PENGARUH KUALITAS GABAH TERHADAP EFEKTIVITAS HPP GABAH

Perkembangan Produksi

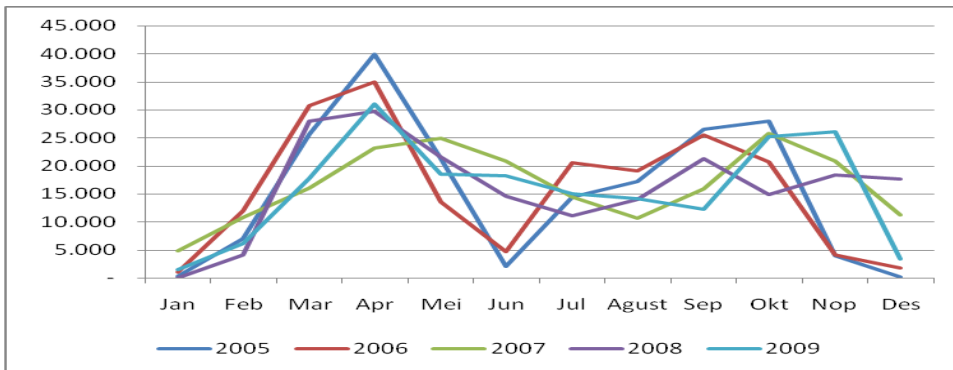
Kabupaten Karawang merupakan salah satu kabupaten pemasok beras di Provinsi Jawa Barat dan bahkan pada tingkat nasional. Selama periode 2007-2010, Kabupaten Karawang rata-rata memasok 1,275 juta ton GKG (setara 792,54 ribu ton beras) atau sekitar 2,07 persen dari total produksi nasional. Pertumbuhan produksi GKG Kabupaten Karawang selama periode yang sama pada MH mencapai 7,73 persen per tahun, sedangkan pada MK mencapai 11,43 persen per tahun. Sumber pertumbuhan produksi tersebut berasal dari pertumbuhan produktivitas sebesar 6,10 persen (MH) dan 9,23 persen (MK) per tahun sementara luas panen tumbuh hanya 1,63 persen (MH) dan 2,20 persen (MK) per tahun (Tabel 3).

Tabel 3. Perkembangan Luas Panen, Produksi dan Produktivitas Padi di Kabupaten Karawang, Jawa Barat, 2007 - 2010

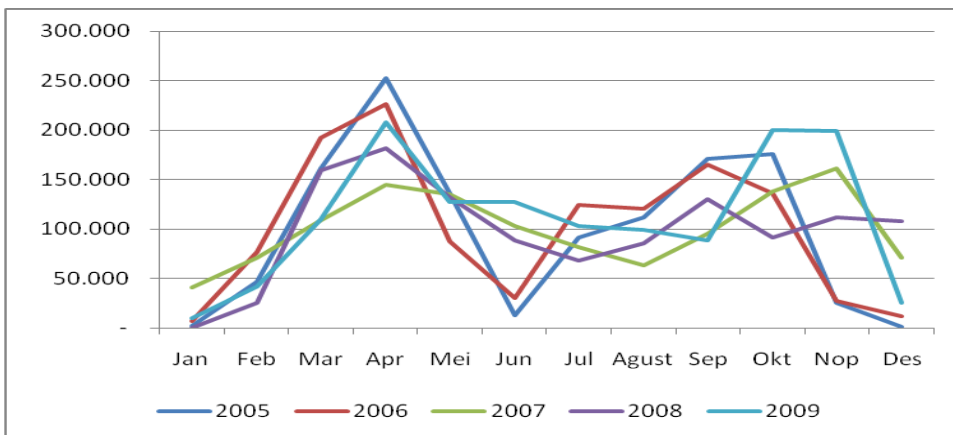
Tahun	Luas Panen (ha)		Produksi GKG (ton)		Produktivitas (ton/ha)	
	MH	MK	MH	MK	MH	MK
2007	93,395	91,898	575,132	571,095	6.16	6.21
2008	94,138	93,976	577,224	647,933	6.13	6.89
2009	97,663	96,031	655,056	717,757	6.71	7.47
2010	97,395	---	713,371	---	7.32	---
Rataan	95,648	93,968	630,196	645,595	6.58	6.86
Pertumbuhan	1.63	2.20	7.73	11.43	6.10	9.23

Sumber : Dinas Pertanian, Kabupaten Karawang, 2010 (diolah).

Dalam satu tahun, musim panen padi Kabupaten Karawang terjadi pada bulan Februari-Mei. Namun, pada periode 2007-2009, terjadi perubahan musim panen. Musim panen pada periode tersebut lebih merata sepanjang tahun. Pada periode 2005-2006, luas panen pada musim puncak panen Februari-Mei rata-rata mencapai 89.771 ha dengan produksi mencapai 590.344 ton GKG. Sementara pada periode 2007-2009, luas panen pada periode tersebut berkurang menjadi 75.225 ha (produksi 481.462 ton GKG). Lebih meratanya panen sepanjang tahun ini disebabkan faktor iklim dan pengaturan irigasi sehingga waktu tanam dapat diatur. Hal ini sangat menguntungkan petani untuk menghindari kejatuhan harga pada musim panen puncak (Gambar 4 dan Gambar 5).



Gambar 4. Perkembangan Luas Panen Padi Kabupaten Karawang, 2005 – 2009



Gambar 5. Perkembangan Produksi Gabah Kering Panen (GKG) Kabupaten Karawang, 2005 – 2009 (ton)

Penentuan Kualitas Gabah dan Beras

Petani menghasilkan gabah dalam bentuk gabah basah di sawah. Gabah basah merupakan istilah yang digunakan petani untuk menyebutkan produk gabah yang baru dipanen tanpa dilakukan penjemuran. Jika sempat dijemur oleh petani sebelum dijual, petani menyebutnya gabah kering. Kualitas gabah basah dan gabah kering tidak pasti, karena tidak ada alat ukur yang digunakan untuk memastikan kualitas tersebut saat transaksi. Kualitas kedua jenis gabah tersebut ditentukan hanya menggunakan pengamatan penglihatan (secara visual). Kriteria visual yang digunakan petani untuk menentukan kualitas gabah basah dan kering ditampilkan pada Tabel 4 dan Tabel 5.

Tabel 4. Kriteria Penentuan Gabah Basah dan Gabah Kering secara Visual Berdasarkan Persepsi Petani di Kabupaten Karawang, 2010

No.	Kriteria	Derajat Kualitas
1.	Warna	Berwarna kuning bercahaya berarti baik
2.	Umur Panen	110 – 115 hari
3.	Kotoran Jerami	Makin sedikit makin baik
4.	Gabah di remas atau ditimbang-timbang dengan tangan.	Makin berat makin baik
5.	Kadar air	Makin kering makin baik

Sumber : Primer, 2010.

Petani kemudian menjual gabah ke pedagang pengumpul atau langsung ke pedagang besar. Penjualan ke pedagang dilakukan melalui perantara “calo”, yaitu orang yang bertindak sebagai penguasa suatu wilayah yang kemudian meminta bagian uang dari hasil penjualan gabah petani, biasanya sebesar Rp. 50/kg gabah.

Pedagang besar yang membeli gabah petani dapat dibedakan menjadi dua kategori yaitu pedagang bebas dan pedagang rekanan Dolog/Bulog. Dari segi kualitas gabah yang dibeli dari petani, para pedagang memiliki kriteria sendiri dalam menilai kualitas gabah petani. Kualitas gabah menurut pedagang adalah sebagai berikut :

Tabel 5. Kriteria Penentuan Gabah Basah dan Gabah Kering Berdasarkan Persepsi Pedagang di Kabupaten Karawang, 2010

Kualitas	Kadar Air	Kadar Hampa	Rendemen Gabah	Harga (Rp/kg)
	(%)	(%)	(%)	
Kualitas 1 (KW1)	19-24	1	65-70	2.500-2.550
Kualitas 2 (KW2)	24-25	8	64-65	2.350-2500
Kualitas 3 (KW3)	>25	17-30	64	2300-2.350

Sumber : Primer, 2010

Kualitas inilah yang digunakan pedagang dalam bertransaksi dengan petani. Namun demikian, penentuan kualitas ini tidak menggunakan alat pengukur kadar air atau alat lainnya, tetapi hanya menggunakan pengamatan secara visual, berdasarkan penglihatan dan pengalaman berdagang. Penentuan harga beli gabah dari petani juga berdasarkan harga pasar yang berlaku saat itu.

Dengan perbedaan kualitas berdasarkan persepsi petani dan pedagang, terlihat adanya komunikasi yang tidak sinergis dalam bertransaksi. Hal ini ternyata berdampak buruk terhadap petani dalam bertransaksi. Satu-satunya “bahasa” kualitas yang dipahami oleh petani, pedagang dan Dolog/Bulog dalam bertransaksi adalah pembedaan kualitas gabah/beras berdasarkan jenis butiran panjang dan butiran pendek-bulat. Butiran panjang dipahami oleh ketiga pihak yang bertransaksi sebagai kualitas gabah/beras yang lebih baik dan lebih mahal di pasaran dibandingkan butiran pendek-bulat. Kualitas butiran gabah/beras panjang atau bulat ini dapat berasal dari varietas padi yang berbeda.

Para pedagang besar umumnya memiliki usaha penggilingan gabah-beras pribadi, terutama pedagang besar rekanan Dolog. Pedagang besar bebas melakukan proses penggilingan gabah menjadi beras, kemudian menjual beras ke pedagang besar dan pengecer di kota atau langsung menjual ke konsumen. Harga jual beras ditentukan harga pasar berlaku saat itu. Sedangkan pedagang besar rekanan Dolog, menjual dalam bentuk gabah sesuai kualitas GKG yang tertera dalam Inpres Perberasan yaitu kadar air maksimum 14 persen dan kadar hampa/kadar kotoran maksimum 3 persen. Harga yang diterima pedagang dari penyetoran GKG ke Dolog hanya satu harga, sesuai dengan Inpres Perberasan sebesar Rp. 3.345/kg. Pedagang berstatus kontrak putus dengan pihak Dolog tidak melakukan proses kerjasama lanjutan berupa penggilingan gabah menjadi beras. Sedangkan bagi pedagang rekanan yang mempunyai kontrak giling dengan pihak Dolog menerima kerjasama giling gabah yang telah disetorkan tersebut menjadi beras. Dengan pembelian gabah basah dari petani sebesar Rp. 2.500/kg, rendemen gabah-beras sebesar 65 persen dan HPP beras berdasarkan Inpres No. 7/2009 adalah sebesar Rp. 5.060/kg, maka besar keuntungan penjualan per kg beras mencapai Rp. 217.

Transaksi Kualitas GKP yang Dominan

Perbedaan persepsi terhadap kualitas gabah dalam proses transaksi jual beli antara petani dan pedagang menyebabkan sulitnya pendataan mengenai kualitas gabah yang ditransaksikan. Selain itu, saat bertransaksi, sangat jarang dan mungkin hampir tidak ada petani dan pedagang yang menggunakan alat ukur kadar air dan kadar hampa gabah. Inilah kelemahan mendasar dalam proses jual beli gabah antara petani dan pedagang, dan kelemahan ini sangat merugikan posisi petani dalam bertransaksi.

Impres Perberasan yang secara berkala dikeluarkan pemerintah memang menetapkan kualitas GKP di petani melalui kadar air dan kadar hampa yang masing-masing maksimum sebesar 25 persen dan 10 persen. Namun, pada kenyataannya tidaklah demikian. Setidaknya petani padi di Jawa Barat, berdasarkan hasil pengolahan menggunakan data dasar BPS (tidak dipublikasikan) menyatakan bahwa selama musim panen raya Februari-Mei 2009 kualitas rata-rata GKP yang dijual petani adalah berkadar air 16-20 persen, kadar hampa 5-7 persen, kisaran harga yang berlaku adalah Rp. 2.500 – Rp. 3.000,- per kg (**Tabel 6**). Dengan demikian dapat dikatakan bahwa kualitas GKP yang ditransaksikan petani telah berada diatas HPP GKP.

Kadar air dan kadar hampa gabah paling rendah masing-masing sebesar 9,63 persen dan 1,2 persen. Harga GKP tertinggi ini mencapai Rp. 3.500/kg. Sebaliknya, kadar air dan kadar hampa maksimum yang tercatat dalam observasi yang dilakukan BPS adalah sebesar 24,90 persen dan 9,75 persen. Harga GKP terendah tercatat Rp. 2.400/kg, setara dengan HPP GKP saat itu.

Tabel 6. Perkembangan Harga dan Kualitas GKP di Tingkat Petani di Jawa Barat, Februari – Mei 2009

No.	Bulan	Level Harga	Harga GKP di Petani (Rp/kg)	Kadar Air (%)	Kadar Hampa (%)	HPP GKP (Rp/kg)	Diatas HPP GKP (Rp/kg)
1	Februari	Rataan	2.961,56	16,33	5,76	2.400	561,56
		Tertinggi	3.500,00	9,63	1,20		1.100,00
		Terendah	2.400,00	24,03	9,75		-
2	Maret	Rataan	2.567,50	19,91	5,42	2.400	167,50
		Tertinggi	2.975,00	12,11	3,11		575,00
		Terendah	2.400,00	24,90	7,63		-
3	April	Rataan	2.668,87	17,65	5,37	2.400	268,87
		Tertinggi	3.000,00	12,00	2,86		600,00
		Terendah	2.400,00	24,47	9,53		-
4	Mei	Rataan	2.639,35	18,66	6,35	2.400	239,35
		Tertinggi	3.000,00	13,50	3,18		600,00
		Terendah	2.400,00	24,20	9,60		-

Sumber : Badan Urusan Logistik, 2010 (diolah).

Harga Gabah dan Beras Ditingkat Pedagang

Sepanjang periode Januari–Agustus 2010 terjadi peningkatan pesat harga GKP di tingkat petani dan harga beras di Penggilingan. Harga GKP petani pada tahun 2008 rata-rata mencapai Rp. 2.497/kg, kemudian meningkat pada 2009 menjadi Rp. 2.550/kg dan meroket menjadi Rp. 3.079/kg pada periode Januari-

Agustus 2010. Sementara itu, harga beras di penggilingan pada tahun 2008 rata-rata mencapai Rp. 4.795/kg, kemudian pada 2009 menjadi Rp. 4.750/kg dan melonjak menjadi Rp. 5.801/kg pada periode Januari-Agustus 2010 (Tabel 7).

Lonjakan harga ini terjadi karena turunnya luas tanam, luas panen dan produksi gabah pada MH 2009/2010 dan MK 2010 yang disebabkan serangan OPT wereng batang coklat. Selain itu, hujan yang terus-menerus terjadi, menyebabkan proses pengeringan gabah yang sebagian besar mengandalkan sinar matahari tidak berjalan baik.

Tabel 7. Perkembangan Harga Rata-Rata GKP di Petani dan Beras di Penggilingan Kabupaten Karawang, Jawa Barat, 2008-2010

No.	Tahun/Bulan	Harga GKP Petani (Rp/kg)	Harga Beras Penggilingan (Rp/kg)
1	2008	2,497	4,795
2	2009	2,550	4,750
3	2010	3,079	5,801
4	Januari	3,250	5,275
5	Februari	2,967	5,750
6	Maret	2,823	5,750
7	April	2,890	5,751
8	Mei	2,976	5,755
9	Juni	2,906	5,625
10	Juli	3,222	6,000
11	Agustus	3,600	6,500
Pertumbuhan (%)			
2010		20.74	22.12

Sumber : Dinas Pertanian Kabupaten Karawang, Jawa Barat, 2010 (diolah).

PENGADAAN GABAH DAN BERAS OLEH BULOG/DOLOG

Penyerapan gabah dan beras oleh Bulog/Dolog secara umum kurang dari 10 persen produksi nasional. Sesuai dengan Pedoman Umum Pengadaan Gabah/Beras Dalam Negeri Tahun 2009 di Lingkungan Perusahaan Umum (Perum) Bulog dinyatakan bahwa pengadaan gabah dan beras pada wilayah kerja, dalam hal ini, sub divisi regional (divre) Perum Bulog Karawang, dilakukan melalui tiga saluran yaitu : (1) mitra kerja pengadaan gabah dan beras yang dapat terdiri dari koperasi, non koperasi dan lembaga petani yang memiliki badan

hukum; (2) unit pengelolaan gabah beras (UPGB); (3) Satuan Tugas pengadaan gabah dalam negeri (satgas ADA DN). Masing-masing memiliki ketentuan dalam penyerapan dan penyaluran gabah-beras.

Mitra Kerja Pengadaan Dalam Negeri

Mitra kerja pengadaan gabah dalam negeri terdiri dari koperasi, non koperasi, lembaga petani yang memiliki badan hukum. Pada tahun 2009, mitra kerja pengadaan gabah dan beras bulog sub divre kabupaten karawang terdiri dari 84 mitra. Dari 84 mitra tersebut, hanya 57 mitra yang aktif melakukan transaksi jual beli gabah-beras. Pedagang gabah-beras rekanan Dolog seperti yang telah dijelaskan sebelumnya termasuk dalam golongan mitra kerja ini.

Para mitra kerja ini dalam memenuhi kuota penyetoran gabah ke gudang Dolog yang telah disepakati dengan pihak Dolog diharuskan memenuhi kualitas gabah sesuai dengan Inpres Perberasan No. 7/2009 yaitu : kadar air maksimum 14 persen dan kadar hampa/kadar kotoran maksimum 3 persen. Harga yang berlaku juga hanya satu yaitu Rp. 3.345/kg GKG. Diluar kualitas tersebut, pihak Dolog tidak menerima setoran gabah dari mitra kerja. Demikian pula dengan penyetoran beras yang harus sesuai dengan ketentuan Inpres Perberasan.

Unit Pengelolaan Gabah Beras (UPGB)

Unit Pengelolaan Gabah Beras (UPGB) adalah unit usaha yang mendukung kegiatan pelayanan publik dan pengembangan usaha Perum Bulog untuk memupuk keuntungan. UPGB Sub Divre Karawang ada 3 unit. UPGB melakukan pembelian gabah langsung ke petani atau ke pedagang dengan menggunakan patokan harga pasar yang berlaku saat transaksi. Jadi pembelian gabah oleh UPGB tidak terikat Inpres Perberasan.

Dalam melaksanakan kegiatannya, UPGB dibekali dengan fasilitas pengeringan dan mesin penggilingan gabah-beras, sehingga dapat meningkatkan kualitas gabah yang dibeli dari petani. Setelah gabah memenuhi kualitas sesuai dengan ketentuan dalam Inpres Perberasan, UPGB melakukan penjualan gabah (GKG) ke Dolog dan menerima harga juga sesuai ketentuan Inpres.

Satuan Tugas Operasional Pengadaan Beras Dalam Negeri (Satgas ADA DN)

Satuan Tugas Pengadaan Beras Dalam Negeri (Satgas ADA DN) dapat dibentuk oleh Kepala Divisi Regional (Kadivreg) atau Kepala Sub Divisi Regional (Kasubdivreg) dalam rangka pengamanan harga di tingkat petani dan pencapaian prognosa pengadaan dalam negeri dengan mempertimbangkan kondisi obyektif di masing-masing wilayah kerja. Jadi Satgas ADA DN (Satgas Sub Divre) ini tidak selalu ada pada tiap musim panen, tergantung kebutuhan.

Jika dibentuk, dalam pelaksanaan tugasnya, Satgas Sub Divre melakukan pembelian gabah langsung ke petani. Harga beli gabah petani oleh Satgas Sub Divre sesuai dengan kualitas gabah dan berpedoman pada Tabel Rafaksi yang diterbitkan oleh Departemen Pertanian.

Satgas Sub Divre ini kemudian melakukan penyesuaian kualitas gabah agar sesuai kualitas penjualan ke gudang Dolog. Usaha yang dilakukan Satgas biasanya adalah melakukan penyewaan lantai jemur untuk melakukan penjemuran, atau dapat menyewa blower, atau mesin pengering lainnya. Satgas Sub Divre tidak dibekali fasilitas pengeringan gabah sehingga harus bekerjasama dengan pihak pengusaha penggilingan gabah-beras. Selain gabah, Satgas Sub Divre juga dapat membeli beras dari pedagang. Setelah memenuhi kualitas gabah Dolog, Satgas dapat melakukan penjualan ke gudang Dolog seperti pedagang rekanan.

Dari tiga saluran pengadaan gabah dan beras Dolog tersebut, jumlah pengadaan terbesar berasal dari mitra kerja. Pengadaan gabah dari mitra kerja selama tahun 2009 mencapai 62.241 ton atau 99,42 persen dari total pengadaan. Sementara pengadaan beras mencapai 43.707 ton atau 87,13 persen.

Pengadaan gabah dan beras oleh UPGB dan Satgas Sub Divre jumlahnya sangat kecil sekali. Pengadaan gabah oleh UPGB pada tahun 2009 mencapai 361 ton atau hanya 0,58 persen, sementara beras mencapai 2.970 ton atau 5,92 persen. Tidak ada pengadaan gabah dari Satgas Sub Divre Karawang pada tahun 2009, sedangkan pengadaan beras mencapai 3.485 ton atau 6,95 persen. Pembelian gabah dan beras dominan dilakukan pada musim panen raya yaitu pada periode Maret-Mei dan pada musim panen gaduh periode September-Oktober.

PENUTUP

Kebijakan HPP GKP cukup efektif dalam menjaga stabilitas harga GKP di tingkat petani. Sementara itu, transaksi GKG berdasarkan HPP hanya terjadi di level Bulog dan pengusaha penggilingan, sehingga penetapan HPP untuk GKG cenderung kurang bermanfaat bagi petani.

Tabel rafaksi bermanfaat sebagai pedoman dalam menentukan kualitas dan harga gabah, namun demikian petani dan pedagang jarang menggunakannya. Dalam menentukan kualitas dan harga gabah, petani dan pedagang umumnya menggunakan pendekatan secara fisik (kasat mata). Oleh karenanya, sosialisasi tabel rafaksi, khususnya di tingkat petani perlu terus diintensifkan.

DAFTAR PUSTAKA

Amang, B. dan M. H. Sawit. 2001. Kebijakan Beras dan Pangan Nasional : Pelajaran dari Orde Baru dan Orde Reformasi. IPB Press. Bogor.

- Badan Pusat Statistik. 2010. Berita Resmi Statistik. Produksi Padi, Jagung dan Kedelai : Angka Ramalan II 2010. Jakarta.
- Dinas Pertanian Kabupaten Karawang. Laporan Tahunan 2007 – 2010. Karawang.
- Kasryno, F. dan E. Pasandaran. 2004. Reposisi Padi dan Beras dalam Perekonomian Nasional. Badan Penelitian dan Pengembangan Pertanian. Kementerian Pertanian.
- Perum Bulog. 2009. Pedoman Umum Pengadaan Gabah/Beras Dalam Negeri Tahun 2009 di Lingkungan Perusahaan Umum (Perum) Bulog. Jakarta.
- Rachman, B. dan S. K. Dermoredjo. 2004. Dinamika Harga dan Perdagangan Beras. Badan Penelitian dan Pengembangan Pertanian. Kementerian Pertanian.
- Sawit, M.H. 2010. Reformasi Kebijakan Harga Produsen dan Dampaknya Terhadap Daya Saing Beras. Orasi Pengukuhan Profesor Riset Bidang Ekonomi Pertanian. Badan Penelitian dan Pengembangan Pertanian. Kementerian Pertanian.
- Simatupang, P., S. Mardianto, dan M. Maulana. 2005. Evaluasi Kebijakan Harga Gabah Tahun 2004. Analisis Kebijakan Pertanian. Pusat Analisis Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian. Badan Penelitian dan Pengembangan Pertanian. Bogor.
- Sudaryanto, T. dan B. Rachman. 2000. Arah Kebijaksanaan Perdagangan Beras dalam Mendukung Ketahanan Pangan. Direktorat Jenderal Bina Produksi Tanaman Pangan. Jakarta.
- Suryana, A. dan Hermanto. 2004. Kebijakan Ekonomi Perberasan Nasional. Badan Penelitian dan Pengembangan Pertanian. Jakarta.