

**TAHUN 2004 SEBAGAI TAHUN PADI NASIONAL: Upaya Memadukan  
Ketahanan Pangan dan Pemberdayaan Petani**

---

Dwi Sadono<sup>1)</sup>

**Abstrak**

*Beras tidak saja merupakan sumber pangan utama penduduk Indonesia, tetapi juga merupakan simbol budaya dan tempat bergantung nafkah sebagian besar penduduk Indonesia. Ketersediaan beras menjadi ukuran untuk stabilitas keamanan pangan, mulai dari tingkat rumahtangga sampai tingkat nasional. Oleh karena itu, Pemerintah Indonesia telah menetapkan tahun 2004 sebagai Tahun Padi Nasional. Hal ini dalam rangka mensukseskan program ketahanan pangan nasional dan pemberdayaan petani. Tulisan ini mencoba menguraikan beberapa hal yang perlu dilakukan pemerintah untuk mencapai kedua hal tersebut, yaitu ketahanan pangan dan pemberdayaan petani.*

*Kata kunci: beras, ketahanan pangan, pemberdayaan petani*

Pemerintah telah mencanangkan tahun 2004 sebagai Tahun Padi Nasional. Pencanaan ini dilaksanakan dalam upacara Hari Pangan Sedunia tingkat Nasional tahun 2003 yang dipusatkan di Ambarawa, Kabupaten Semarang, Jawa Tengah. Pencanaan Tahun Padi Nasional ini berkaitan erat dengan upaya pemerintah untuk mensukseskan program ketahanan pangan nasional.

Beras, untuk mayoritas penduduk Asia umumnya dan Indonesia khususnya, masih merupakan sumber utama pangan. Beras tidak saja sebagai sumber pangan utama, tetapi juga merupakan simbol kebudayaan bagi masyarakatnya. Disamping sebagai sumber makanan pokok, beras juga terkait dengan mata pencaharian utama sebagian besar penduduk di pedesaan. Menurut data BPS (Sakernas, Agustus 2002) sebanyak 40,6 juta tenaga kerja dari total tenaga kerja 91,65 juta orang bekerja di sektor pertanian (44,3 persen). Beras juga telah menjadi simbol status sosial dalam masyarakatnya, bahkan pada masyarakat yang makanan pokok aslinya bukan beras dan sekarang sudah beralih ke beras sebagai sumber makanan pokoknya. Dengan demikian, ketersediaan beras menjadi ukuran untuk stabilitas keamanan pangan, dari tingkat rumahtangga sampai tingkat

---

<sup>1)</sup> Staf Pengajar Departemen Sosek Pertanian, Faperta IPB

nasional. Arti keamanan pangan sebuah rumahtangga di pedesaan adalah memiliki simpanan gabah/beras yang cukup untuk makan dan kebutuhan hidup lainnya bagi seluruh anggota keluarga sampai musim panen berikutnya.

Bagaimana kondisi perberasan di Indonesia? Indonesia sebagai negara agraris, dengan luas panen 11,5 juta ha menghasilkan sekitar 50,5 - 51,5 juta ton gabah kering giling (GKG) pada periode 2000 - 2002, dan produktivitas berkisar 44 ku/ha (lihat Tabel 1).

Tabel 1. Luas Panen, Produktivitas, dan Produksi Padi di Indonesia (GKG)

Tahun	Luas Panen (juta ha)	Produktivitas (Ku/ha)	Produksi (Juta ton)	Pertumbuhan Produksi
2000	11,8	44,0	51,9	2,0
2001	11,5	43,9	50,5	- 2,8
2002	11,5	44,7	51,5	2,0
2003*	11,5	45,2	51,8	0,7

\* Angka Ramalan II, BPS  
Sumber: Bappenas, 2003

Dari produksi tersebut di atas dihasilkan beras sekitar 30 – 31 juta ton. Dengan jumlah produksi beras tersebut, Indonesia masih menghadapi defisit produksi pangan yang cukup besar untuk mencukupi kebutuhan pangan sekitar 220 juta penduduknya. Defisit produksi beras kita pada periode 2002 - 2004 diperkirakan masih sekitar 2,5 juta ton beras (lihat Tabel 2).

Tabel 2. Proyeksi Permintaan dan Ketersediaan Beras (dalam Ton)

Tahun	Kebutuhan	Produksi	Defisit (Impor)
2002	33.073.152	30.586.159	2.486.993
2003	33.372.463	30.892.021	2.480.442
2004	33.669.383	31.200.941	2.468.443

Sumber: Departemen Pertanian

Untuk mencukupinya, Indonesia harus mengimpor dari negara lain, seperti Vietnam, Thailand dan lainnya. Impor beras yang cukup besar dari tahun ke tahun ini mengandung resiko. Hal ini mengingat jumlah beras yang dipasarkan di pasar internasional relatif terbatas dan cadangan devisa kita juga terbatas. Jumlah beras yang dipasarkan di pasar internasional hanya

berkisar 20–22 juta ton per tahun. Dengan demikian, jumlah beras yang harus diimpor Indonesia mencapai sekitar 12 persennya. Hal ini jelas cukup riskan. Hal ini ditambah lagi dengan devisa kita yang sudah terkuras habis untuk pembayaran hutang luar negeri. Jika harga beras impor sebesar US\$ 240 per ton, maka negara kita harus mengeluarkan devisa sekitar US\$ 595,2 juta atau mencapai lebih dari Rp. 5 trilyun. Jadi mencapai ketahanan pangan dalam negeri memang merupakan solusi yang sudah seharusnya kita kejar.

Seperti kita ketahui, Indonesia melalui program "revolusi hijau" telah pernah mencapai swasembada beras pada tahun 1984 berkat usaha keras semua pihak terkait. Suatu prestasi yang sangat mengesankan mengingat hanya sedikit saja diantara negara-negara sedang berkembang yang berhasil mencapai swasembada pangan pokoknya. Prestasi ini sudah mendapat pengakuan dunia sekalipun sebelumnya sukar dibayangkan mengingat pertumbuhan penduduknya masih berkembang cepat, yaitu masih di atas dua persen per tahun (Rusli, 1989).

Dalam rangka Tahun Padi Nasional tahun 2004, berbagai upaya akan dilaksanakan untuk memberdayakan petani yang ada di seluruh wilayah Indonesia. Tentunya keinginan pemerintah memadukan kegiatan atau program ketahanan pangan dengan pemberdayaan petani patut kita dukung. Kalau memang pemerintah bersungguh-sungguh menjadikan visi mencapai ketahanan pangan berbasis kesejahteraan petani maka pemerintah perlu memberikan perhatian yang serius dan sungguh-sungguh kepada petani dan pertanian.

Gambaran tentang pertanian dan petani kita masih kurang menggembirakan akibat jatuhnya harga gabah (Kompas, 2004; Media Indonesia, 2004a) serangan hama dan penyakit, bencana alam (kekeringan atau banjir), kelangkaan dan terus meningkatnya harga sarana produksi pertanian (Media Indonesia, 2004b), akses kredit yang terbatas, dan meningkatnya harga kebutuhan hidup sehari-hari. Di sisi lain, petani juga dihadapkan pada masalah semakin membanjirnya produk impor pertanian dengan harga yang murah, sementara komoditas pertanian dalam negeri dikesampingkan.

Berkaitan dengan upaya pemerintah memadukan kebijakan ketahanan pangan dan pemberdayaan petani, ada beberapa kebijakan strategis yang perlu diterapkan. **Pertama**, menaikkan harga produk pertanian khususnya gabah dan menurunkan harga sarana produksi pertanian (pupuk, obat-obatan) melalui mekanisme harga dasar gabah dan subsidi harga saprotan. Agar pertanian menjadi usaha yang menarik maka selisih antara output dan input pertanian harus memadai, sehingga kompetitif dengan usaha lain.

Mosher (1981) telah menyatakan bahwa salah satu syarat pokok pembangunan pertanian adalah perangsang hasil. Dengan perangsang hasil berupa selisih penerimaan dan pengeluaran usahatani yang memadai akan memotivasi petani untuk berusaha dengan sungguh-sungguh sehingga produktivitasnya tinggi. Sebagai gambaran, Anwar (1996) mengutip Kasrync dkk. (1987) mengatakan bahwa pada paruh kedua dekade 70-an rasio harga padi/urea rata-rata sebesar 1,04. Rasio itu meningkat pada paruh pertama dekade 80-an menjadi 1,72. Dengan perbaikan rasio harga gabah/urea tersebut terjadi peningkatan penggunaan urea rata-rata 16,1% per tahun dan produktivitas lahan meningkat sekitar 5% per tahun.

Kondisi sepuluh tahun terakhir, kenaikan harga sarana produksi pertanian dari tahun ke tahun yang tidak diimbangi kenaikan harga gabah yang memadai telah menyebabkan tingkat keuntungan petani padi semakin mengecil. Pemerintah memang telah menetapkan subsidi pupuk sehingga diharapkan petani akan dapat memperoleh manfaatnya. Tetapi karena pada saat diperlukan terjadi kelangkaan pupuk, seperti terjadi pada tahun 2002, akibatnya petani terpaksa membeli pupuk jauh di atas harga eceran tertinggi (HET) yang telah ditetapkan (Media Indonesia, 2004c). Akibatnya petani tidak dapat menikmati subsidi tersebut. Menurut Ketua Umum HKTI (Media Indonesia, 2004b) produksi pupuk sebesar 6,6 juta ton per tahun seharusnya mampu memenuhi kebutuhan petani. Tetapi diduga karena telah terjadi penyelundupan pupuk secara besar-besaran melalui Sumatera Utara ke Malaysia telah menyebabkan pupuk langka di sentra-sentra produksi padi. Pemerintah memang telah berencana untuk melakukan subsidi langsung ke petani tetapi hal ini baru akan dapat dilaksanakan dua tahun mendatang dan efektivitasnya juga belum dapat dilihat. Studi Indef (1998) seperti dikutip Suhartiningih (2004) menyatakan bahwa pangkal persoalan masalah pupuk tersebut di atas terletak pada perilaku *holding company* BUMN produsen pupuk yang mengarah ke monopoli atau oligopoli. Itu sebabnya Indef merekomendasikan agar pemerintah membubarkan *holding company* tersebut. Struktur pasar yang tidak sehat akan membuat konsumen membayar harga lebih mahal.

Pada saat ini, rasio harga padi/urea bersubsidi sesuai patokan sebesar 1,07. Suatu kondisi yang kurang menguntungkan petani, apalagi faktanya petani menerima harga gabah relatif jauh di bawah harga dasar yang ditetapkan pemerintah dan harus membeli pupuk dengan harga jauh di atas harga patokan. Menghadapi situasi seperti ini, petani sudah ada yang mengungkapkan: "sawahnya tidak perlu dipupuk/diobati, dan dipelihara pakai cara tradisional saja, produksi sawahnya cukup 2-3 ton/ha saja yang penting cukup untuk kebutuhan keluarganya." Kalau gejala ini makin meluas di

kalangan petani maka secara nasional akan sangat mempengaruhi total produksi nasional dan Indonesia harus mengimpor lebih banyak lagi beras untuk mencukupi kebutuhan pangan penduduk kota dan non tani. Artinya, devisa kita yang sangat terbatas akan makin terkuras untuk mengimpor makanan pokok penduduknya.

Modernisasi sebagai konsekwensi yang timbul karena perkembangan jaman juga turut membawa dampak yang besar pada dunia pertanian. Di daerah-daerah dekat kota telah terjadi konversi lahan pertanian untuk kawasan industri, perumahan dan penggunaan non pertanian lainnya. Jaringan irigasi yang telah dibangun juga turut hilang. Tingginya harga lahan dan munculnya peluang kerja/usaha lain yang lebih menarik dibanding pertanian telah mempercepat proses konversi lahan tersebut. Di Jawa misalnya, konversi lahan sawah untuk peruntukan yang lain mencapai 30 ribu ha per tahun.

Pertanian telah menjadi alternatif ke sekian atau terakhir dalam usaha/pekerjaan ataupun dalam penggunaan lahan. Hal ini bisa ditanyakan kepada remaja maupun anak-anak, jika sudah dewasa nanti akan menjadi apa. Jarang sekali yang menjawab akan menjadi petani, peternak atau nelayan. Di masyarakat telah terbentuk "image" bahwa bertani itu kotor, miskin dan terbelakang.

**Kedua**, mengefektifkan kebijakan harga dasar gabah. Harga dasar gabah yang telah ditetapkan pemerintah seringkali tidak berjalan efektif di lapangan. Petani seringkali harus menerima harga di bawah harga dasar gabah yang telah ditetapkan pemerintah. Misalnya harga dasar gabah yang berlaku sekarang adalah Rp. 1.230/kg GKG, harga yang diterima petani hanya berkisar Rp. 800 – 900 (Media Indonesia, 8/5/2004), paling tinggi mencapai Rp. 1.050. Hal ini antara lain karena KUD tidak dapat atau tidak mau membeli gabah dari petani dengan alasan dana dari pemerintah belum turun meskipun panen raya telah datang atau karena mutu gabah petani kurang baik. Dalam hal pertama, pemerintah perlu lebih komitmen dalam hal ketepatan pencairan dana pengadaan pangan tersebut. Dalam hal mutu gabah, mestinya KUD dapat difungsikan sebagai unit pengolahan hasil panen petani sehingga mutu gabah petani yang belum memenuhi standar menjadi sesuai dengan standar Dolog. Atau, KUD juga bisa difungsikan sebagai unit pengadaan pangan di daerahnya tanpa harus tergantung dengan Dolog, sehingga petani tidak harus menjual gabahnya ke tengkulak dengan harga yang lebih rendah. Ada KUD yang telah mencoba melakukannya dan hal ini cukup menolong petani anggotanya dan pada musim paceklik masyarakat dapat membeli gabah/beras ke KUD tersebut.

Ketiga, agar kebijakan harga dasar gabah efektif maka kebijakan yang berkaitan dengan impor beras harus diperbaiki. Produk beras Indonesia akan sulit bersaing di pasar dunia, bahkan di pasar dalam negeri sendiri dalam menghadapi serbuan beras impor jika petani dibiarkan berjuang sendiri tanpa dukungan pemerintah. Tarif bea masuk beras sebagai komoditas strategis perlu dinaikkan. Tarif bea masuk beras ke negara kita selama ini hanya sekitar 30 persen saja. Negara-negara lain juga mengenakan tarif impor yang cukup tinggi untuk komoditas-komoditas yang dianggap strategis untuk melindungi produk dalam negeri. Kita masih punya hak menetapkan tarif impor beras yang lebih tinggi lagi sesuai ketentuan Organisasi Perdagangan Dunia (WTO). Disamping masalah tarif impor, perlu juga pengaturan yang ketat kapan beras impor boleh mendarat di suatu daerah. Jangan sampai daerah tersebut sedang panen raya, beras impor masuk. Akibatnya supply berlebih dan harga gabah petani terpuruk. Pengawasan yang ketat terhadap kemungkinan penyelundupan juga perlu ditingkatkan.

Keempat, salah satu masalah besar yang masih dihadapi dalam kaitannya dengan perberasan kita adalah masalah kehilangan hasil panen yang masih cukup besar. Menurut Dirjen Bina Pengolahan dan Pemasaran Hasil Deptan (Koran Tempo, 21/11/2002), angka kehilangan produksi padi nasional yang tinggi terutama terjadi pada proses pemanenan yang diikuti dengan proses perontokan. Angka kehilangan hasil masih sekitar 20 persen (lihat Tabel 3). Sementara di negara-negara maju rata-rata di bawah 10 persen. Dari Tabel 3 dapat dilihat bahwa angka kehilangan hasil terbesar terjadi pada kegiatan pemanenan, kemudian diikuti kegiatan perontokan.

Tabel 3. Angka Kehilangan Hasil Pasca Panen

Nomor	Tahap Kegiatan	Persen Susut
1	Pemanenan	9.52
2	Perontokan	4.78
3	Pengangkutan	0.19
4	Pengeringan	2.13
5	Penggilingan	2.19
6	Penyimpanan	1.61
	Total	20.42

Sumber: Deptan dikutip Koran Tempo, 2002

Jika produksi padi pada tahun 2002 sebesar 51 juta ton, maka besarnya kehilangan hasil gabah mencapai sekitar 10 juta ton gabah kering giling (GKG). Jika kita bisa menekan angka kehilangan hasil panen menjadi

15 persen saja, *ceteris paribus*, maka akan terjadi peningkatan produksi sebesar 2,5 juta ton gabah. Jika rendemen gabah sebesar 63 persen, maka hal tersebut setara dengan 1,5 juta ton beras. Ini merupakan jumlah yang tidak sedikit dan Indonesia dapat menekan impor beras sampai 60 persen.

**Kelima**, peningkatan produktivitas lahan/pertanian. Lembaga penelitian mempunyai tugas melakukan penelitian untuk menghasilkan varietas padi baru yang mampu berproduksi tinggi di tingkat petani. Rata-rata produksi per hektar petani kita sekarang hanya mencapai 4.5 ton/ha (Bappenas, 2003). Cara lainnya adalah perbaikan kualitas sawah. Sawah-sawah kita pada umumnya sudah relatif jenuh dan pH tanahnya sudah semakin asam. Perbaikan kualitas sawah dapat dilakukan dengan penggunaan pupuk organik. Hal ini telah mulai dilakukan petani. Peningkatan produktivitas juga dapat dilakukan dengan cara penggunaan pupuk majemuk yang lebih rasional. Namun usaha ini tidak mudah, karena walaupun menghasilkan tingkat keuntungan lebih tinggi, kegiatan ini diperkirakan akan dapat mengganggu *cash flow* petani. Dengan penggunaan pupuk majemuk akan terjadi peningkatan produksi sekitar 35% sehingga akan dicapai produktivitas lahan sekitar 6 ton/ha, tetapi di sisi lain terjadi peningkatan biaya usahatani sekitar Rp. 200 ribu/ha. Hal ini disebabkan karena harga pupuk majemuk yang lebih mahal dibandingkan dengan harga pupuk tunggal. Bagi petani kecil, yang merupakan sebagian besar petani kita, tentu hal ini akan cukup berat. Masalah ini dapat diatasi dengan strategi keenam di bawah ini.

**Keenam**, peningkatan akses petani ke kredit dan perbaikan kualitas pelayanannya. Perlu skim khusus untuk pertanian sehingga petani lebih akses terhadap kredit yang dapat digunakan untuk membiayai usahatannya, perbaikan tempat penyimpanan gabah (lumbung padi), sarana transportasi, dan pemasaran hasil pertanian. Kredit yang murah dengan persyaratan yang mudah dan prosedur yang tidak berbelit-belit akan mendorong petani untuk mau memanfaatkan kredit pertanian.

**Ketujuh**, revitalisasi kelembagaan penyuluhan. Otonomi daerah di banyak kabupaten/kota telah menempatkan lembaga penyuluhan pada posisi yang lebih rendah dari dinas lingkup pertanian di kabupaten/kota (Slamet, 2001). Pada periode 1996 sampai menjelang diberlakukannya UU Otonomi Daerah, kelembagaan penyuluhan ditempatkan pada posisi yang sejajar dengan dinas-dinas lingkup pertanian dengan dibentuknya Balai Informasi dan Penyuluhan Pertanian (BIPP). Korps penyuluh mulai bersatu dan bangkit lagi setelah pada periode 1991 – 1996 dipecah-pecah dan berada di bawah dinas-dinas lingkup pertanian dan telah menimbulkan ego sektoral (Mugniesyah dan Sadono, 1999). Pada era otonomi daerah, di banyak kabupaten/kota, kelembagaan penyuluhan tidak lagi ditempatkan pada posisi

yang sejajar dengan dinas-dinas lingkup pertanian tetapi sebagai salah satu unit di bawahnya. Akibatnya posisi tawar, ruang gerak dan anggarannya juga lebih terbatas. Ini menunjukkan korps penyuluhan telah dimarginalkan. Peran Balai Penyuluhan Pertanian di tingkat kecamatan juga telah diminimalkan.

Dalam rangka revitalisasi penyuluhan, kegiatan penyuluhan perlu diorientasikan dalam sistem agribisnis dimana kegiatan *on farm* hanya salah satu subsistemnya. Untuk itu penyuluh perlu dibekali materi-materi yang berkaitan dengan kegiatan *off farm* (pengolahan, pengemasan, pemasaran, dan lain-lain) sehingga penyuluh tidak hanya bekerja pada area *better farming* seperti yang selama ini, tetapi juga menggarap area *better business* dan *better living* sehingga tujuan peningkatan kesejahteraan petani seperti yang telah dicanangkan dalam rangka tahun padi nasional tersebut dapat tercapai.

Akhirnya, bahwa pekerjaan besar yaitu melaksanakan visi ketahanan pangan nasional berbasiskan kesejahteraan petani ini tidak akan tercapai tanpa kerja keras dan sungguh-sungguh dari semua pihak yang terkait dengan pertanian, baik yang di pusat maupun di tingkat lapangan. Hal ini mengingat bahwa kondisi petani kita saat ini (Siregar dan Kolopaking, 2003) belum berbeda dengan kondisi dua dekade sebelumnya dimana petani kita berada pada kondisi yang kurang diuntungkan (Nugroho, 1998 dan Sumodiningrat, 1990).

Semoga tahun 2004 benar-benar menjadi tonggak harapan baru bagi petani kita. Amien.

## BIBLIOGRAFI

- Anwar, A. 1996. A Critical Review of Food Security Problems in Indonesia. *Mimbar Sosek, Jurnal Sosial Ekonomi Pertanian* Vol. 2 No. 9 Desember 1996. Jurusan Ilmu-ilmu Sosial Ekonomi Pertanian, Fakultas Pertanian IPB. Bogor.
- Bappenas. 2003. *Profil Pangan dan Pertanian Indonesia 1999 – 2002*. Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Badan Perencanaan Pembangunan Nasional. Bappenas. Jakarta.
- Kompas. 2004. Harga Semua Jenis Gabah Petani Bulan Maret Alami Penurunan, Kompas 2 April 2004.
- Koran Tempo. 2002. Kehilangan dari Panen Beras Rp. 15 Triliun Setiap Tahun. Koran Tempo, 21 Nopember 2002.



- Media Indonesia. 2004a. Harga Gabah Anjlok, Petani Sulit Bayar KUT. Media Indonesia, 8 Mei 2004.
- Media Indonesia. 2004b. Stok Pupuk di Jawa Kritis: Direksi Akan Dikenai Sanksi. Media Indonesia, 21 Mei 2004.
- Media Indonesia. 2004c. Persediaan Pupuk di Serang Menipis, Harga Merangkak Naik. Media Indonesia, 21 Mei 2004.
- Mosher, A.T. 1981. Menggerakkan dan Membangun Pertanian. CV Yasaguna. Jakarta.
- Mugniesyah, S.M. dan D. Sadono. 1999. Balai Informasi dan Penyuluhan Pertanian Kabupaten Karawang, Jawa Barat. Jurusan Ilmu-ilmu Sosial Ekonomi Pertanian, Fakultas Pertanian IPB. Bogor.
- Nugroho, I. 1998. Paradoks Sektor Pertanian dalam Masa Krisis. *Mimbar Sosek, Jurnal Sosial Ekonomi Pertanian* Vol. 11 No. 2, Agustus 1998. Jurusan Ilmu-ilmu Sosial Ekonomi Pertanian, Fakultas Pertanian IPB. Bogor.
- Rusli, S. 1989. Perkembangan Penduduk dan Masalah Swasembada Pangan di Indonesia. *Mimbar Sosek, Jurnal Sosial Ekonomi Pertanian* No. 3 Desember 1989. Jurusan Ilmu-ilmu Sosial Ekonomi Pertanian, Fakultas Pertanian IPB. Bogor.
- Siregar, H. dan L.M. Kolopaking. 2003. Semakin Membbaikah Kinerja Pertanian Kita Setelah Krisis Ekonomi? *Agrimedia* Vol. 8 No. 2, April 2003. Program Magister Manajemen IPB. Bogor.
- Slamet, M. 2001. Paradigma Baru Penyuluhan Pertanian di Era Otonomi Daerah. Makalah Disampaikan pada Seminar Perhiptani tgl. 21 Oktober 2001 di Tasikmalaya.
- Suhartiningsih, W. 2004. Distribusi Pupuk dan Monopoli Pusri. *Koran Tempo*, 31 Mei 2004.
- Sumodiningrat, G. 1990. Gambaran Status Ekonomi Pedesaan dalam Konteks Ekonomi Nasional Setelah Masa Empat Pelita dalam Sajogyo dan M. Tambunan (eds.) 1990. *Industrialisasi Pedesaan*. Kerjasama Pusat Studi Pembangunan IPB dengan ISEI Cabang Jakarta.