

Kebijakan Perberasan di ASIA

Hasil Pertemuan Regional
di Bangkok, Thailand,
Oktober 2002

Penyunting:

Rachmat Pambudy
Tjuk Eko Hari Basuki
Sudi Mardianto
Ardi Jayawinata
Bambang Purwo Wibowo



SEKRETARIAT DEWAN KETAHANAN PANGAN

Jakarta 2002

Indonesia

KEBIJAKAN PERBERASAN DI ASIA

**Hasil Pertemuan Regional
Di Bangkok, Thailand, Oktober 2002**

Penyunting:

**Rachmat Pambudy
Tjuk Eko Hari Basuki
Sudi Mardianto
Ardi Jayawinata
Bambang Purwo Wibowo**



**SEKRETARIAT DEWAN KETAHANAN PANGAN
Jakarta, 2002**

KEBIJAKAN PERBERASAN DI ASIA

**Hasil Pertemuan Regional
Di Bangkok, Thailand, Oktober 2002**

Penyunting :

**Rachmat Pambudy
Tjuk Eko Hari Basuki
Sudi Mardianto
Ardi Jayawinata
Bambang Purwo Wibowo**

**SEKRETARIAT DEWAN KETAHANAN PANGAN
Jakarta, 2002**

Tata Letak dan Perwajahan:
Derajat Nurbazarah dan Asep Herdiana

Desain Sampul:
Burhanuddin

Hak Cipta © 2003

Hak Cipta terpelihara. Dilarang keras menterjemahkan, memfoto-copy, atau memperbanyak sebagian atau seuruh isi buku ini dengan cara apapun dalam media penyimpanan apapun baik yang dikenal sekarang ataupun yang akan dikembangkan kemudian tanpa ijin tertulis dari penerbit.

Dicetak di Indonesia

Katalog dalam terbitan tersedia di Perpustakaan Nasional



LEMBAGA PENELITIAN
KEMENTERIAN PERTANIAN
REPUBLIC INDONESIA

KATA PENGANTAR



Pertemuan regional mengenai pengelolaan kebijakan dan program perberasan di Asia diselenggarakan dengan maksud agar kita dapat mempelajari, memahami dan mengambil manfaat dari perkembangan kebijakan perberasan dari negara-negara penghasil dan pengeksport beras di Asia, untuk mempertajam kebijakan perberasan nasional. Penghargaan yang tinggi saya sampaikan kepada para Duta Besar yang memberikan respon sangat positif dengan hadir secara pribadi dan terlibat dalam diskusi yang

sangat *intens* pada pertemuan regional ini. Di samping itu, makalah-makalah yang disajikan saya nilai sangat informatif dan dapat memperluas wawasan para peserta pertemuan.

Berdasarkan penilaian tersebut saya berpendapat seluruh materi pertemuan ini perlu dihimpun dalam sebuah buku dalam rangka penyebarluasan informasi yang terkandung di dalamnya. Para pembaca buku ini dapat memperoleh gambaran yang konkrit dan jelas mengenai situasi kebijakan perberasan di negara-negara Asia, sehingga dapat menarik prespektif yang lebih baik dalam mengkaji, membahas, dan merumuskan kebijakan perberasan di Indonesia.

Jakarta, 2002
Menteri Pertanian,



Prof. Dr. Ir. Bungaran Saragih, MEd



REPUBLIC OF INDONESIA
DEPARTMENT OF FOREIGN AFFAIRS

KATA PENGANTAR



Saya menyambut baik prakarsa Departemen Pertanian untuk menyelenggarakan Pertemuan Regional mengenai Pengelolaan Kebijakan dan Program Perberasan di Asia, pada tanggal 20-21 September 2002 di Bangkok. Pertemuan yang diikuti oleh para Duta Besar/Kepala Perwakilan RI di negara-negara produsen beras di kawasan Asia Tenggara dan Timur, jelas merupakan suatu kerjasama dan sinergi yang efektif dalam ikut mengamankan salah satu kepentingan nasional RI di bidang pertanian antara Departemen Pertanian dan Departemen Luar Negeri. Dalam kaitan ini, saya menyampaikan terima kasih dan penghargaan yang setinggi-tingginya atas keberhasilan penyelenggaraan pertemuan dimaksud.

Saya berkeyakinan bahwa dalam konteks diplomasi, peran aktif diplomasi yang dijalankan oleh Departemen Luar Negeri beserta jajaran Perwakilan RI di luar negeri, tidak lagi hanya memproyeksikan kepentingan nasional kita ke luar negeri - atau diplomasi sebagai "ujung tombak" perjuangan di fora internasional, tetapi juga berkewajiban untuk mengkomunikasikan perkembangan-perkembangan yang terjadi di dunia luar ke dalam negeri, termasuk yang berkaitan dengan sektor pertanian ini.

Dalam pertemuan tersebut, selain telah dapat dihimpun informasi mengenai kebijakan ekonomi dan perberasan di masing-masing negara tersebut, Perwakilan-perwakilan RI di luar negeri juga mengkomunikasikan perkembangan-perkembangan situasi yang terjadi di negara akreditasinya masing-masing, khususnya kebijakan penting yang berkaitan dengan bidang

pertanian dan perberasan yang mungkin dapat berpengaruh terhadap sektor yang terkait di tanah air.

Harapan saya, informasi yang dihimpun di dalam buku ini dapat menjadi bahan masukan yang berharga bagi perumusan strategi dan kebijakan yang tepat dalam menjawab tantangan dan memanfaatkan peluang yang dihadapi dalam pembangunan nasional di bidang pertanian guna membantu pemulihan perekonomian nasional.

Jakarta, Maret 2003



Dr. N. Hassan Wirajuda

PENGANTAR EDITOR



Teori dasar perdagangan mengemukakan adanya mutual *gain from trade* atau manfaat bersama dari perdagangan. Melalui aktivitas perdagangan yang bebas, masyarakat diharapkan meningkat kesejahteraannya karena akan mendapatkan kepuasan dengan membeli barang dan memanfaatkan jasa yang lebih beragam dengan harga yang kompetitif. Berdasarkan pemikiran tersebut, globalisasi perdagangan barang dan jasa telah diarahkan untuk bisa menembus batas-batas suatu daerah dan negara. Oleh karena itulah, semua negara anggota GATT/WTO sepakat menghapuskan berbagai perintang-perintang perdagangan (*trade barriers*) dengan prinsip *transparency*, *market access* dan *non discriminatory*. Negara yang tidak mampu bersaing dalam perdagangan dunia akan kehilangan kesempatan untuk menumbuhkan perekonomiannya secara berkesinambungan. Dengan demikian, upaya untuk memperluas dan meningkatkan transaksi perdagangan barang dan jasa antar-daerah/antar-negara yang memiliki keunggulan komparatif dan keunggulan kompetitif yang berbeda-beda harus menjadi tugas, tanggung jawab dan perjuangan bersama setiap negara.

Kesadaran akan manfaat peranan perdagangan internasional bagi kesejahteraan penduduknya, mendorong sejumlah negara bertetangga membentuk organisasi kerja sama ekonomi regional yang memiliki kepentingan untuk membangun kekuatan ekonomi bersama. Beberapa kerja sama ekonomi regional yang cukup menonjol yaitu *North American Free Trade Area* (NAFTA), *European Union* (EU), *ASEAN Free Trade Area* (AFTA) dan yang lebih luas lagi *Asia Pasific Economic Cooperation* (APEC). Pada Organisasi AFTA dan APEC Indonesia selalu aktif dan mengambil peran yang menonjol. Pembentukan organisasi-organisasi tersebut merupakan sikap bersama yang mengarah kepada integrasi ekonomi ke dalam suatu kesatuan ekonomi kawasan. Melalui integrasi ekonomi, diharapkan hambatan-hambatan perdagangan (*trade barriers*), baik yang bersifat *tariff barrier* maupun *non tariff barrier*, yang mungkin ada di antara sesama negara anggota dapat dikurangi atau bahkan dihilangkan, sehingga lalu lintas atau aliran perdagangan barang dan jasa serta investasi antarnegara di dalam suatu kawasan menjadi semakin lancar.

Untuk kawasan Asia Tenggara (ASEAN), AFTA merupakan kesepakatan kerja sama perdagangan yang secara formal diberlakukan mulai tahun 2003. Namun demikian, tahap-tahap ke arah itu sudah dilaksanakan tahun-tahun sebelumnya. Salah satu bentuk kerja sama ekonomi dalam kerangka AFTA yang merupakan suatu instrumen awal adalah kesepakatan penurunan tarif secara bersama, terencana dan bertahap yang disebut *Common Effective Preferential Tariff* (CEPT), yang diberlakukan terhadap semua negara anggota. Pada dasarnya, CEPT merupakan suatu bentuk fasilitas yang diberikan kepada para eksportir untuk lebih bersaing mengeksport barang di kawasan intra ASEAN karena pengenaan tarif yang lebih rendah dibandingkan dengan eksportir dari negara di luar (ekstra) ASEAN.

Sebagai anggota ASEAN, Indonesia, mau tidak mau, suka tidak suka, siap tidak siap harus menghadapi perkembangan yang terjadi. Komitmen Indonesia untuk melaksanakan agenda AFTA, khususnya dalam kerangka skema CEPT telah dituangkan dalam Keputusan Menteri Keuangan Republik Indonesia No. 94/KMK.01/1997 tentang penurunan tarif atas impor barang untuk periode 1 Januari 1997 sampai dengan 31 Desember 2003, yang kemudian diperbarui dengan Keputusan Menteri Keuangan No. 129/KMK.05/1999 tentang hal yang sama, tetapi untuk periode 1 Januari 1999 sampai 31 Desember 2003.

Masalah yang kemudian muncul adalah apakah Indonesia sudah siap "bertarung" dalam kancah pasar bebas ASEAN ini? Atau jika pertanyaannya dibalik, apakah negara anggota ASEAN lainnya sudah siap "bertarung" dengan Indonesia khususnya terhadap produk dan jasa pertanian (TKI-kebun kelapa sawit di Malaysia) unggulan Indonesia tanpa mengenakan hambatan perdagangan, baik yang berupa tarif maupun non tarif. Jawabannya terletak pada keberanian kita untuk mengembangkan kebijakan perdagangan yang memiliki dasar dan perspektif pada keunggulan komparatif Indonesia serta reformasi ekonomi untuk memacu efisiensi. Tujuannya adalah untuk memperkuat daya saing sehingga menghasilkan keunggulan kompetitif terhadap barang dan jasa Indonesia.

Efisiensi memang menjadi kata kunci dalam kaitannya dengan daya saing di pasar internasional. Namun yang menjadi pertanyaan adalah apakah efisiensi produksi komoditas pertanian yang terdapat pada masing-masing negara pesaing benar-benar dihasilkan dari kemampuan manajemen, inovasi teknologi dan skala usaha yang memadai atau karena dukungan (subsidi dan proteksi) yang intensif dari pemerintahnya. Dalam kenyataannya Indonesia harus menghadapi negara-negara yang secara terang-terangan memberikan

subsidi baik langsung (memberikan sejumlah uang kepada petaninya untuk sejumlah produk pertanian yang dihasilkan) maupun subsidi tak langsung (kredit ekspor/suku bunga pinjaman murah, dukungan infra struktur yang murah serta bantuan penelitian dan penyuluhan yang intensif dari pemerintahnya).

Pertanyaan selanjutnya adalah bagaimana sikap kita menghadapi negara-negara pengekspor komoditi pertanian tetapi mengenakan tarif bea masuk yang tinggi atas komoditi terkait ke negaranya. Sebagai contoh, Thailand adalah salah satu negara pengekspor beras utama dunia tetapi mengenakan tarif impor masuk beras antara 40-65 persen, India adalah negara pengekspor gula tetapi mengenakan bea masuk gula lebih dari 50 persen. Sementara itu, Indonesia sebagai negara pengekspor dan pengimpor beberapa komoditas pertanian praktis tidak terlalu intensif memberlakukan tarif bea masuk dan walaupun ada minimum sekali. Indonesia tidak mengenakan tarif bea masuk untuk komoditas kelapa sawit (CPO), kakao, karet, kopi, lada, teh, panili, damar, log, jagung, pala, minyak atsiri, dan kayu manis. Sementara itu, untuk beberapa komoditi seperti gula, beras, sapi, daging sapi dan ayam, gandum, kedelai, buah-buahan, dan sayur-sayuran, Indonesia hanya mengenakan tarif bea masuk antara 10-35 persen.

Indonesia dalam konteks perdagangan internasional adalah salah satu negara yang paling patuh dalam tata perdagangan dunia khususnya menyangkut perdagangan komoditas pertaniannya. Sejak krisis ekonomi tahun 1998, Indonesia telah mengurangi tarif bea masuk untuk semua komoditas pertanian dan semua subsidi kepada petani padi kecuali Harga Dasar Pembelian Pemerintah, sehingga Indonesia dapat diibaratkan sebagai *a good and nice boy*. Sikap ini ternyata tidak adil bagi petani Indonesia karena petani Indonesia dihadapkan pada persaingan yang tidak adil dengan petani dari negara lain yang dengan mudah mendapat perlindungan tarif dan non tarif serta subsidi langsung dan tak langsung. Padahal pada preambule *Agreement on Agriculture* tentang tujuan yang ingin dicapai oleh *World Trade Organization* (WTO) tertulis "*... to establish a fair and market oriented agricultural trading system...*"

Dari semangatnya terlihat bahwa WTO sendiri tidak menekankan situasi globalisasi perdagangan pada kata *free trade* saja (perdagangan yang bebas) tapi *fair trade* (perdagangan yang adil). Dengan demikian jelas bahwa bukan hanya perdagangan bebas yang hendak dicapai oleh WTO, melainkan perdagangan yang adil. Indonesia dapat menerima tujuan tersebut dengan penekanan pada kata *fair*, dimana hasil yang diinginkan adalah terwujudnya *free and fair trade*,

bukan hanya *free trade* saja. Dengan semangat *free and fair trade* maka keunggulan komparatif produk pertanian Indonesia akan diharapkan mampu mencapai keunggulan kompetitif di pasar dalam dan luar negeri sehingga Indonesia tidak menjadi keranjang sampah bagi produk pertanian dari negara lain. Hal ini dapat diwujudkan jika kebijakan perdagangan komoditas pertanian Indonesia disusun berdasarkan atas pemahaman situasi perdagangan dunia dan kepentingan petani Indonesia, serta potensi sumberdaya yang dimilikinya

Potensi sumberdaya di suatu wilayah atau negara tidak sama, sehingga masing-masing wilayah atau negara memiliki keunggulan komparatif dalam memproduksi komoditas agribisnis yang berbeda. Sebagai contoh, Indonesia mempunyai keunggulan komparatif untuk beberapa komoditas tanaman perkebunan seperti kelapa sawit (CPO), kakao, karet, teh dan kopi, serta pupuk urea sementara Republik Rakyat Cina mempunyai keunggulan komparatif dalam produksi kedele, buah dan sayuran sub tropis, serta produk *agrochemical* dan *agromachinery*. Thailand mempunyai keunggulan komparatif dalam produksi pupuk fosfat dan produk tanaman hortikultura, khususnya buah-buahan tropis. Dengan perbedaan keunggulan komparatif tersebut maka Indonesia dapat mengekspor CPO, kakao, karet, teh, kopi, dan pupuk urea dan mengimpor kedele, alat dan mesin pertanian dan buah-buahan sub tropis dari China serta buah-buahan dan pupuk fosfat dari Thailand dengan harga yang cukup kompetitif di dalam negeri masing masing negara. Jika ini dilakukan dengan terbuka dan adil maka teori dasar mutual *gain from trade* akan dapat berjalan dan semangat *win-win* antara pengusaha di kedua negara yang bertransaksi akan terjadi sehingga nilai tambah akan dapat dinikmati tidak hanya oleh para pengusahanya tetapi juga konsumen di masing-masing negara tersebut.

Ketidakseimbangan penerapan kebijakan dalam negeri pada suatu negara dalam mendukung produksi dan perdagangan suatu komoditas pertanian dapat menimbulkan ketidakadilan dalam perdagangan di pasar internasional. Sebagai contoh adalah komoditas beras yang diproduksi oleh hampir seluruh negara di Asia, ternyata mempunyai dukungan yang sangat bervariasi dari pemerintah masing-masing negara. Bervariasinya dukungan pemerintah antar negara di Asia dalam produksi dan perdagangan beras telah memunculkan isu ketidakadilan perdagangan, yaitu isu *dumping* oleh beberapa negara pengeskor beras, seperti India dan Thailand.

Mengingat kontribusi agribisnis beras masih sangat dominan dalam perekonomian Indonesia dan banyak negara di Asia, maka sudah sewajarnya apabila Indonesia selalu memantau secara reguler perkembangan kebijakan agribisnis perberasan yang dilakukan oleh negara-negara penghasil beras lainnya, khususnya di Asia. Departemen Pertanian melakukan pemantauan melalui pengkajian kebijakan perberasan dalam dan luar negeri yang dilakukan oleh Badan Penelitian dan Pengembangan Pertanian dan Badan Bimas Ketahanan Pangan. Salah satu caranya adalah melalui Pertemuan Regional Kebijakan Perberasan di Asia yang diselenggarakan pada tanggal 20-21 September 2002 di Kantor Kedutaan Besar Republik Indonesia Bangkok, Thailand oleh Badan Bimas Ketahanan Pangan selaku Sekretariat Dewan Ketahanan Pangan. Hasil pemaparan dari para Duta Besar dan Staf Kedutaan Besar Republik Indonesia dari negara Republik Rakyat China, Kamboja, Jepang, Laos, Myanmar, India, Filipina, Thailand, dan Vietnam termasuk dari Departemen Pertanian Indonesia didokumentasikan dalam prosiding ini.

Secara umum, semua makalah memaparkan perkembangan agribisnis perberasan di masing-masing negara, mulai dari produksi sampai dengan pemasarannya, termasuk keterlibatan pemerintah dan swasta. Walaupun demikian, makalah yang dibuat oleh para Duta Besar dan Staf Kedutaan Besar RI cukup menarik, karena kita dapat belajar banyak dari pengalaman masing-masing negara dalam membangun sistem agribisnis perberasan. Selain itu, keseriusan dari para Duta Besar dan Staf Kedutaan Besar RI dalam mempersiapkan bahan dan mengikuti presentasi, selain menunjukkan pemahaman atas tugas dan tanggung jawabnya sebagai kepala perwakilan Indonesia di luar negeri juga menunjukkan komitmen yang tinggi dari Departemen Luar Negeri (melalui Duta Besarnya) dalam bekerja sama dengan instansi lain, termasuk Departemen Pertanian. Upaya yang dilakukan oleh Departemen Luar Negeri tersebut sangat membantu upaya Departemen Pertanian dalam mempersiapkan sektor pertanian memasuki era perdagangan bebas. Makalah-makalah itu juga merupakan sumbangan konkrit bagi tersusunnya kebijakan perberasan yang lebih adil bagi petani Indonesia, sehingga petani Indonesia dapat menghasilkan beras yang lebih kompetitif di pasar dalam dan luar negeri

Dari sepuluh makalah yang ada dalam prosiding ini, secara garis besar kita dapat mengelompokkan negara-negara yang berhasil membangun sistem agribisnis perberasannya sehingga mereka dapat mengekspor beras dan kelompok negara-negara yang masih sedang membangun agribisnis perberasannya, yang bertujuan minimal untuk dapat mencukupi kebutuhan dalam negeri sendiri (swasembada). Kelompok pertama terdiri dari China,

India, Thailand, Vietnam dan Myanmar, sedangkan kelompok kedua adalah Indonesia, Kamboja, Laos dan Philipina. Dari makalah yang dibuat memang dapat kita lihat bahwa kelompok negara-negara yang berhasil membangun agribisnis perberasannya, didukung oleh banyak kebijakan dari pemerintah masing-masing negara, mulai dari subsidi input, harga output, pasca panen, dan pemasaran.

Negara-negara pengekspor beras juga aktif melakukan pengembangan inovasi teknologi yang berkesinambungan, khususnya yang berkaitan dengan pengembangan varietas benih padi unggul. RRC adalah salah contoh negara yang berhasil mengembangkan padi hibrida dengan potensi hasil yang mencapai 17,92 ton per hektar, sedangkan India sedang mengembangkan padi rekayasa genetika yang disebut dengan *golden rice*, dimana beras tersebut mengandung *beta carotene* (provitamin A) yang dapat digunakan untuk membantu upaya penyelamatan jutaan anak-anak India yang kekurangan vitamin A.

Kecuali Filipina, dukungan kebijakan pemerintah dari negara-negara kelompok yang kedua relatif lebih terbatas. Di Indonesia sejak tahun 1998, unsur-unsur penopang paket kebijakan ekonomi beras, seperti subsidi input, monopoli impor beras oleh Bulog, *captive market* untuk penyaluran beras Bulog dan dana Kredit Likuiditas Bank Indonesia (KLBI) telah dihilangkan satu per satu. Dan sebagai gantinya pemerintah telah mengeluarkan Inpres No.9/2002 tentang Kebijakan Perberasan yang sangat komprehensif. Dalam tingkat tertentu, kondisi di Kamboja dan Laos juga tidak lebih baik dibandingkan dengan Indonesia dalam kaitannya dengan kebijakan pendukung ekonomi perberasan yang diberikan oleh pemerintahnya masing-masing.

Mencermati adanya perbedaan dukungan pemerintah terhadap agribisnis perberasan di masing-masing negara, khususnya negara-negara pengekspor beras seperti India, China, Thailand dan Vietnam, tidak mengherankan apabila beras impor yang masuk ke Indonesia lebih kompetitif dan harganya relatif lebih murah dibandingkan dengan harga beras di dalam negeri. Hal ini tidak akan menjadi masalah bagi Indonesia apabila rendahnya harga tersebut memang dicerminkan oleh sistem usahatani padi negara-negara pengekspor beras yang lebih efisien. Dari sisi usahatani, produktivitas padi per hektar Indonesia merupakan yang tertinggi setelah China, sementara dari sisi biaya produksi per kilogram, usahatani padi Indonesia termasuk yang efisien, yaitu sekitar Rp 822 per kg beras atau setara dengan US \$ 91,33 per ton. Dengan biaya usahatani yang relatif rendah dan produktivitas per hektar yang relatif

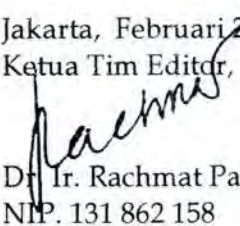
tinggi, maka usahatani padi Indonesia mestinya cukup kompetitif dibandingkan dengan negara-negara penghasil beras lainnya.

Akhirnya, Tim Editor mengucapkan terima kasih kepada Menteri Pertanian Republik Indonesia yang telah memberikan kesempatan dan kepercayaan untuk menyusun prosiding ini, sehingga kami dapat memperluas wawasan dan pengetahuan tentang kebijakan perberasan di beberapa negara Asia. Ucapan terima kasih juga disampaikan kepada Menteri Luar Negeri yang telah memberikan ijin kepada para Duta Besar negara-negara penghasil beras untuk hadir dalam pertemuan regional Kebijakan Perberasan Asia. Kepada para Duta Besar dan Atase Pertanian yang telah bekerja keras untuk menulis dan mempresentasikan makalahnya dengan baik, Tim Editor juga menyampaikan terima kasih.

Khusus untuk Duta Besar Republik Indonesia untuk Thailand beserta Staf yang telah turut membantu memfasilitasi pertemuan regional kebijakan perberasan di Asia ini sehingga dapat berjalan dengan sangat baik dan lancar kami juga mengucapkan banyak terima kasih. Pertemuan semacam ini meskipun baru pertama kali (khususnya dengan Departemen Pertanian dan melibatkan sepuluh kedutaan besar di luar negeri) dilakukan namun dapat terselenggara dengan sangat baik.

Kepada Kepala Badan Bimas Ketahanan Pangan, Departemen Pertanian, kami juga mengucapkan terima kasih atas fasilitas yang diberikan dalam penyusunan prosiding ini. Harapan kami semoga buku ini dapat memberikan manfaat dan sumber inspirasi bagi para pembaca untuk dapat turut serta membantu mengembangkan agribisnis perberasan di Indonesia. Kami juga mengucapkan terima kasih dan penghargaan yang tinggi kepada para pembaca budiman yang sedang membaca buku ini, karena tanpa anda buku ini menjadi tidak berarti sama sekali. Dan seperti pepatah yang mengatakan "tiada gading yang tak retak," maka kritik dan saran yang membangun sangat kami harapkan untuk perbaikan buku ini dan perbaikan kegiatan sejenis di masa-masa mendatang. Selamat Membaca.

Jakarta, Februari 2003
Ketua Tim Editor,


D. Ir. Rachmat Pambudy, MS
NIP. 131 862 158

Daftar Isi

Kata Pengantar Menteri Pertanian	i
Kata Pengantar Menteri Luar Negeri.....	iii
Pengantar Editor	v
Daftar Isi	xiii
Bingkai Diskusi: Pengelolaan Kebijakan Perberasan Di Asia	xv
Resume Pertemuan Kebijakan Perberasan Asia	xix
Sambutan Menteri Pertanian Pada Pertemuan Regional Pengelolaan Kebijakan Beras Di Asia	xlvii
Perkembangan dan Kebijakan Ekonomi Beras di Negara-Negara Asia	
Bab 1. Republik Rakyat China	<i>A.A. Kustia</i> 1
Bab 2. Filipina.....	<i>Soeratmin</i> 11
Bab 3. India	<i>Zakaria Soemintaatmadja</i> 27
Bab 4. Indonesia.....	<i>Achmad Suryana</i> 49
Bab 5. Jepang	<i>Ishaka H. Mustamin</i> 75
Bab 6. Kamboja.....	<i>Nazaruddin Nasution</i> 85
Bab 7. Laos	<i>Ahlan B. Razif</i> 97
Bab 8. Myanmar	<i>Nasaruddin M. Koro</i> 113
Bab 9a. Thailand	<i>R. Broto Utomo</i> 125
Bab 9b. Thailand	<i>Pantjar Simatupang</i> 139
Bab 10. Vietnam	<i>Aiyub Mohsin</i> 155
Daftar Peserta Pertemuan Regional Pengelolaan Kebijakan Dan Program Perberasan Di Asia	173

RESUME

PERTEMUAN KEBIJAKAN PERBERASAN ASIA

Oleh:

Rachmat Pambudy, Tjuk Eko Hari Basuki dan Sudi Mardianto

Arti Penting Beras^{*)}

Beras merupakan komoditas unik tidak saja buat Indonesia, tetapi juga bagi sebagian besar negara-negara Asia. Dawe (1997); Tsujii (1998); Ichimura (1988); Duff (1991) mengungkapkan karakteristik beras tersebut sebagai berikut:

Pertama, 90 persen produksi dan konsumsi beras dilakukan di Asia, hal ini berbeda dengan gandum dan jagung yang dapat diproduksi oleh banyak negara di dunia. Kedua, beras yang diperdagangkan di pasar internasional sangat tipis (*thin market*), yaitu antara 4-7 persen dari total produksi. Hal ini berbeda dengan sejumlah komoditas lainnya seperti gandum (20%), jagung (15%) dan kedelai (30%). Pada umumnya, volume beras yang diperdagangkan merupakan sisa dari konsumsi dalam negeri. Semakin tidak stabilnya harga beras dunia (harga beras dalam negeri suatu negara), semakin besar tingkat tingkat *self sufficiency* beras yang dianut oleh suatu negara. Demikian juga rumah tangga tani di Asia, mereka menyimpan lebih banyak beras bila harga beras tidak stabil untuk mengurangi resiko ketahanan pangan rumah tangga.

Ketiga, harga beras amat tidak stabil dibandingkan dengan komoditas pangan lainnya seperti gandum. Antara tahun 1954 sampai 1994 misalnya, harga tertinggi pernah mencapai sekitar US\$ 600/ton dan terendah sekitar US\$ 200/ton. Ketidakstabilan ini telah memukul negara *net importer* beras yang umumnya adalah negara miskin di Afrika dan Asia. Keempat, pasar beras internasional adalah tidak sempurna (oligopoli) karena sekitar 80 persen ekspor beras dikuasai oleh enam negara yaitu Thailand, Amerika Serikat, Vietnam, Pakistan, China dan India. Struktur pasar yang oligopolistik ini diperburuk pula oleh segmentasi pasar yang terutama disebabkan oleh perbedaan selera. Hal ini menyebabkan pertukaran antara segmen pasar dalam mengantisipasi perubahan pasokan dan permintaan tidak sepenuhnya terjadi.

^{*)} Sub Bab ini memanfaatkan secara intensif tulisan Amang dan Sawit dalam Kebijakan Beras dan Pangan Nasional: Pelajaran dari Orde Baru dan Orde Reformasi (2001).

Kelima, Indonesia merupakan negara *net importer* beras terbesar akhir-akhir ini. Pada tahun 1998 misalnya, Indonesia telah mengimpor beras sekitar 31 persen dari total beras yang diperdagangkan di pasar internasional. Sebagai negara besar (*big country*), apabila Indonesia masuk dalam pasar beras internasional, maka harga beras akan naik sehingga dapat memukul negara-negara miskin yang *net importer* beras. Demikian juga bagi negara-negara besar lainnya di Asia seperti China dan India, apabila mereka menggantungkan produksi pangannya khususnya dari pasar internasional maka akan berakibat buruk tidak saja buat negaranya tapi juga buat negara-negara lain. Namun untungnya kedua negara tersebut sampai dengan saat ini adalah negara *net exporter* pangan termasuk beras. Keenam, hampir semua negara di Asia, memperlakukan beras sebagai *wage goods* dan *political goods*. Pemerintahan akan goncang, bila harga beras tidak stabil dan tinggi. Hal ini mempunyai implikasi, pemerintahan akan labil apabila harga beras tidak stabil dan sulit diperoleh.

Berdasarkan karakteristik di atas, Tsujii (1998) dalam Amang dan Sawit (2001) mengatakan bahwa penerapan perdagangan bebas untuk komoditi beras adalah tidak tepat, karena sejumlah asumsi teori perdagangan bebas (*free trade theory*) tidak sesuai dalam dunia nyata. Apabila kebijakan perdagangan bebas untuk beras tetap juga ingin dipaksakan, maka akan merugikan petani kecil yang umumnya miskin, akan memperburuk distribusi pendapatan dan berpengaruh negatif terhadap lingkungan hidup maupun *bio diversity*.

Bagi Indonesia khususnya dan negara-negara lain di Asia pada umumnya, beras menjadi komoditas yang sangat strategis tidak hanya dilihat dari sisi produsen, konsumen dan pemerintah saja tapi juga pemanfaatan nilai investasi yang telah dikeluarkan oleh pemerintah dan multi fungsi lahan sawah itu sendiri. Dari sisi produsen, usahatani padi di Indonesia melibatkan kurang kurang lebih 21 juta rumah tangga petani. Sementara itu, negara-negara di Asia seperti Vietnam, Filipina, China, India, dan Thailand, pemerintahnya telah mengeluarkan dana jutaan dolar Amerika Serikat untuk membangun sarana dan prasarana dan subsidi bagi petani padi untuk menunjang usahatani padi.

Dari sisi konsumen, pentingnya beras sebagai makanan pokok bagi sebagian besar penduduk di Asia tidak dapat dipungkiri. Hasil penelitian Flinn dan Unnevehr (1985) yang dikutip oleh Duff (1991) menunjukkan bahwa sekitar 70 persen lebih kebutuhan kalori dan protein sebagian besar penduduk Asia, khususnya masyarakat yang berpendapatan rendah, dipenuhi dari beras. Untuk Indonesia, data terakhir menunjukkan bahwa

tingkat partisipasi konsumsi beras masih mencapai 95 persen. Artinya, 95 persen rumah tangga Indonesia masih mengkonsumsi beras dalam menu makan sehari-hari (Amang dan Sawit, 2001). Angka partisipasi tersebut tentunya akan bervariasi antar daerah, karena di beberapa tempat di Indonesia seperti di Nusa Tenggara Timur misalnya, jagung hingga saat ini masih menjadi pangan pokok penduduk setempat. Dominasi beras untuk memenuhi kebutuhan energi dan protein, juga terjadi di Filipina, China, India, Laos, Myanmar, Kamboja dan negara lain di Asia. Duff (1991) melaporkan bahwa di Filipina, beras dan produk makanan lain yang menggunakan bahan baku beras, telah menyumbang 56,2 persen dari total kebutuhan kalori, 42,9 persen dari total kebutuhan protein dan 29,8 persen dari total kebutuhan zat besi dalam pemenuhan pangan penduduknya.

Pentingnya beras bagi masyarakat suatu negara atau daerah juga dapat dilihat dalam kaitannya dengan perubahan tingkat pendapatannya. Perhitungan seperti ini, oleh para ekonom biasa disebut dengan elastisitas pendapatan untuk permintaan (*income elasticity of demand*). Hasil perhitungan Huang et.al. (1990) menunjukkan bahwa Jepang, Taiwan, Malaysia, Singapura dan Thailand mempunyai elastisitas pendapatan untuk beras yang negatif. Artinya, peningkatan pendapatan penduduk di negara tersebut akan menurunkan permintaan terhadap beras, karena beralih ke jenis pangan yang lebih baik. Sementara itu, di China, Filipina, Indonesia dan Myanmar angka elastisitas pendapatan untuk beras positif dan cukup besar. Artinya, peningkatan pendapatan penduduk di negara tersebut akan meningkatkan permintaan terhadap beras. Selama kurun waktu 1970-1988, elastisitas pendapatan untuk beras di Indonesia berkisar antara 0,466-0,581 dan angka elastisitas tersebut ternyata berdasarkan penelitian PSE dan IFPRI pada tahun 1995 relatif tidak berubah, yaitu sekitar 0,14-0,55 untuk penduduk pedesaan dan 0,10-0,28 untuk penduduk perkotaan.

Hampir sebagian besar pemerintahan di Asia, amat berkepentingan dengan komoditi beras, tidak saja sebagai komoditi upah (*wage goods*) tetapi juga komoditas politik (*political goods*). Duff (1991) melaporkan bahwa pemerintah China mengupayakan untuk menstabilkan harga beras agar masyarakatnya dapat memenuhi kebutuhan pangannya dengan lebih baik. Tersedianya beras yang cukup di pasar dengan harga yang stabil dapat berpengaruh positif terhadap pertumbuhan sektor industri dan sektor lainnya. Para investor dapat dengan mudah menghitung tingkat keuntungan dan jenis investasi (*labor intensive atau capital intensive*). Pemerintah Indonesia (dan mungkin pemerintah negara lain di Asia) berkepentingan mengendalikan harga beras karena terkait erat dengan inflasi dan kestabilan

ekonomi makro. Beras juga dipandang sebagai komoditas politik, karena apabila terjadi gejolak harga dan persediaannya berkuang di pasar, maka akan meningkatkan keresahan sosial dan berbagai tuntutan. Terjadinya perubahan pemerintahan di Indonesia pada tahun 1966 dan 1998 adalah salah satunya dipicu oleh melonjaknya harga beras, yang pada akhirnya melebar menjadi keresahan sosial dengan bermacam-macam tuntutan.

Dari uraian di atas dapat disimpulkan bahwa beras merupakan komoditas unik dan sangat penting di lihat dari banyak segi. Oleh karena itu, banyak negara di Asia yang telah membuat kebijakan sedenukian rupa agar komoditas ini dapat dilindungi dan terus diberi peluang untuk dikembangkan.

Peran Beras Dalam Perekonomian Negara

Komoditas Strategis

Pemenuhan kebutuhan pangan yang cukup merupakan salah satu hak bagi manusia yang paling asasi dan merupakan faktor penentu bagi perwujudan ketahanan nasional. Sehubungan dengan hal tersebut, kekurangan pangan yang terjadi secara meluas di suatu negara akan menyebabkan kerawanan ekonomi, sosial dan politik yang dapat menggoyahkan stabilitas suatu negara. Bagi bangsa-bangsa di Asia, beras merupakan pangan pokok yang cukup dominan. Walaupun bervariasi antar negara, namun sumbangan beras terhadap pemenuhan kebutuhan kalori dalam diet sehari-hari masyarakat Asia masih relatif cukup tinggi. Sebagai contoh, Laos dan Myanmar konsumsi beras per kapita per tahunnya hingga saat ini masing-masing mencapai sekitar 179 kg dan 190 kg, sementara Indonesia masih sekitar 142 kg.

Secara ekonomi, beras masih merupakan komoditas strategis bagi perekonomian nasional negara-negara di Asia, karena (1) usahatani padi masih diusahakan oleh jutaan petani, (2) bagi sebagian negara, seperti Vietnam, Myanmar, Thailand, India dan China, beras merupakan salah satu penyumbang devisa negara yang cukup besar, dan (3) bagi masyarakat berpendapatan rendah, dimana jumlah golongan berpendapatan tersebut masih dominan di Asia, beras masih merupakan bahan pangan pokok yang utama. Dengan peran strategis tersebut, tidak heran jika sebagian besar negara di Asia mengalokasikan sumberdaya (khususnya dana) untuk mendukung pertumbuhan produksi tanaman pangan, khususnya beras.

Vyas dan James (1988) mengemukakan bahwa selama kurun waktu 1970-1984, GDP sektor pertanian di sebagian besar negara Asia tumbuh di

atas 3 persen per tahun. Pertumbuhan yang cukup tinggi tersebut ternyata didukung oleh pertumbuhan sub sektor tanaman pangan, khususnya beras, yang jauh lebih tinggi dibandingkan dengan pertumbuhan jumlah penduduk. Sebagai contoh, Indonesia selama kurun waktu 1971-1984, sub sektor tanaman pangannya tumbuh 5 persen lebih per tahun, sementara pertumbuhan jumlah penduduknya selama kurun waktu yang sama sebesar 2,3 persen per tahun. Hal yang sama juga terjadi dengan Filipina, Thailand dan India, dimana pada kurun waktu yang sama, sub sektor tanaman pangannya tumbuh sekitar 3-5 persen per tahun, sementara pertumbuhan jumlah penduduknya sekitar 2,2-2,7 persen per tahun.

Pertumbuhan produksi tanaman pangan, khususnya beras, pada kurun waktu di atas didukung oleh penemuan varietas padi baru yang mempunyai potensi produktivitas tinggi, penggunaan pupuk kimiawi dan pembangunan jaringan irigasi, yang selain mampu mendukung peningkatan produktivitas juga mendorong indeks pertanaman padi menjadi dua atau tiga kali setahun. Hingga saat ini, beberapa negara di Asia seperti China, Vietnam, Filipina, Thailand dan Myanmar masih mengalokasikan dana cukup besar untuk pembangunan bendungan dan jaringan irigasi. Diantara berbagai tujuan negara-negara di Asia yang berupaya untuk meningkatkan produksi padi, ada satu tujuan utama yang sama yaitu upaya untuk memenuhi kebutuhan pangan dalam negeri (*self sufficiency*).

Pertumbuhan penduduk yang hingga kini relatif tetap tinggi dan adanya suatu kenyataan bahwa sebagian besar penduduk miskin (yang umumnya adalah petani) ada di pedesaan, mendorong negara-negara di Asia untuk tetap memberikan perhatian yang lebih terhadap sektor pertanian, khususnya padi. Data terakhir menunjukkan bahwa jumlah penduduk di China dan India sudah mencapai 1 milyar lebih, sementara Indonesia pada tahun 2000, jumlah penduduknya sudah mencapai 200 juta lebih dan Filipina, Thailand dan Vietnam dengan luas negara yang lebih kecil, jumlah penduduknya sudah mencapai 50 juta lebih (Tabel 1). Peningkatan jumlah penduduk yang semakin besar tersebut, mendorong banyak negara di Asia, untuk terus mengembangkan teknologi yang mampu meningkatkan produktivitas tanaman padi.

Seiring dengan pertumbuhan ekonomi suatu negara, pangsa sektor pertanian terhadap total GDP mengalami penurunan. Tabel 1 menunjukkan bahwa selain Kamboja, Laos dan Myanmar, pangsa sektor pertanian terhadap GDP sudah di bawah 30 persen, bahkan Jepang hanya 2 persen. Namun, penurunan pangsa GDP tersebut bukan berarti peranan sektor pertanian semakin mengecil, karena di beberapa negara seperti Thailand,

Vietnam, China dan India, sektor pertanian, khususnya beras merupakan salah satu penyumbang utama penghasilan devisa negara. Di Thailand, agribisnis perberasan mempunyai kontribusi yang cukup besar terhadap perekonomian nasional. Kontribusi langsung usahatani padi dalam GDP sektor pertanian pada tahun 2000 mencapai sekitar 23 persen. Beras di Thailand juga masuk ke dalam delapan besar penghasil devisa, sementara di India dari total ekspor produk pertanian, beras menyumbang sekitar 11 persen, bahkan di Vietnam beras merupakan komoditi ekspor utama dan pada tahun 2001 menghasilkan devisa sekitar 586 juta dolar Amerika Serikat.

Sistem Usahatani

Secara umum karakteristik usahatani padi di Asia relatif sama, yaitu diusahakan oleh jutaan petani yang tinggal di pedesaan, skala pengusahaan dan penguasaan lahan relatif kecil, kepemilikan modal yang terbatas dan sangat tergantung pada kondisi iklim, khususnya musim hujan. Dengan kondisi yang relatif sama tersebut, perbedaan efisiensi usahatani padi lebih terletak pada dukungan kebijakan pemerintah (subsidi), pengembangan inovasi teknologi dan tingkat upah tenaga kerja. Dukungan pemerintah melalui subsidi input, khususnya pupuk, benih dan obat-obatan, kemudian kredit usahatani, kebijakan harga output (harga dasar) dan keringanan pajak selama ini menjadi salah satu sumber efisiensi usahatani padi di banyak negara. Beberapa negara di Asia seperti India, Thailand, Vietnam, Myanmar dan Filipina masih memberikan subsidi input, disamping kebijakan harga dasar dan kredit usahatani dengan bunga rendah.

Efisiensi usahatani juga dapat dilakukan dengan meningkatkan produktivitas padi melalui pengembangan varietas unggul baru, seperti yang dilakukan oleh China dengan padi hibridanya. Potensi padi hibrida yang saat ini sedang dikembangkan di China mencapai 17,92 ton per hektar, sehingga tidak mengherankan apabila produktivitas padi di China secara umum mencapai 6,2 ton per hektar, lebih tinggi dibandingkan dengan Indonesia, India, Thailand maupun Vietnam yang masing-masing produktivitasnya mencapai 4,4; 3,0; 2,3 dan 4,2 ton per hektar (Tabel 2). Dengan produktivitas padi per hektar tersebut, biaya produksi padi di China mencapai US \$ 71 per ton, relatif lebih rendah dibandingkan dengan biaya produksi padi di Indonesia, India, Filipina dan Thailand yang masing-masing mencapai US \$ 82; US \$ 81; US \$ 85 dan US \$ 129 per ton. Dengan demikian, secara umum usahatani padi di Indonesia sebenarnya cukup kompetitif. Indonesia, dengan kondisi dukungan subsidi dari pemerintah yang saat ini sudah relatif kecil, mempunyai peluang yang cukup besar

untuk meningkatkan efisiensi usahatani padi melalui peningkatan produktivitas dengan menggunakan benih unggul baru seperti yang dilakukan di China.

Musim tanam padi di Asia secara umum tidak berbeda, yaitu tanam padi pada musim hujan (MH), dan tanam padi musim kemarau (MK). Khusus untuk China dan India, musim tanamnya agak sedikit berbeda, karena sebagian lahan pertaniannya sudah termasuk pada daerah sub tropis, sehingga mengalami empat musim. Di India musim tanam padi pertama disebut dengan tanaman *Kharif*, yaitu suatu periode tanam awal musim hujan pada bulan Juni-Juli dan panen pada bulan September-Oktober). Musim tanam padi kedua disebut dengan tanaman *Rabi*, yaitu periode tanam musim dingin pada bulan Oktober-Desember dan panen pada musim semi sekitar bulan Maret-Mei). Di Thailand, musim tanam padi dibedakan menjadi musim utama (*major rice*) dan musim kedua (*second rice*). Periode pertanaman padi musim utama (musim hujan), yaitu sekitar bulan Mei-Oktober, sedangkan periode pertanaman padi musim kedua sekitar bulan November-April.

Analog dengan kondisi iklim seperti di India atau Thailand, produksi padi/beras paling besar dihasilkan pada hasil pertanaman padi musim hujan (musim utama atau *Kharif*) yang mencapai sekitar 80 persen, sedangkan sisanya (sekitar 20 persen) dihasilkan pada musim kemarau (musim kedua atau *Rabi*). Di Indonesia kondisinya hampir sama, produksi beras utama dihasilkan pada *panen raya*, sekitar bulan Pebruari-Mei (60-65 persen dari total produksi nasional), kemudian produksi beras kedua dihasilkan pada musim panen gadu pertama sekitar bulan Juni-September (25-30 persen) dan sisanya dihasilkan dari musim panen ketiga, sekitar bulan Oktober-Januari. Dengan kondisi musim panen yang sedikit berbeda, Indonesia sebenarnya sedikit diuntungkan karena pada musim panen raya di Indonesia, negara lain sedang mengalami musim panen musim kedua, yang jumlahnya tidak begitu besar, sedangkan pada musim paceklik di Indonesia, negara lain sedang mengalami musim panen raya, sehingga mestinya pengadaan beras impor Indonesia tidak mengalami kesulitan.

Konsumsi

Pola konsumsi komoditas pangan utama beserta kaitannya dengan tingkat pendapatan sudah banyak didokumentasikan. Namun ada dua hubungan pada tingkat mikro yang secara konsisten dibuktikan, sehingga sering disebut "*law*". Kedua hubungan tersebut secara ringkas disebut *Engel's Law* dan yang kurang terkenal namun mungkin lebih penting adalah

Bennett's Law. *Engel's Law* menyatakan bahwa proporsi anggaran rumah tangga yang dialokasikan untuk membeli pangan akan semakin kecil seiring dengan peningkatan pendapatan. Sebagai contoh, rumah tangga golongan pendapatan tinggi di perkotaan Indonesia Bagian Timur mengeluarkan 46 persen dari total pengeluarannya untuk makanan, sedangkan rumah tangga golongan pendapatan rendah di lokasi yang sama menghabiskan 64 persen (Susenas, 1996 dalam Haryanto, 2001).

Berkaitan dengan *Engel's Law*, Marks dan Yetley (1988) dalam Duff (1991) menunjukkan bukti empiris bahwa apabila pendapatan naik, maka konsumsi pangan inferior (*coarse grain*) akan turun, kemudian konsumsi beras dan gandum akan meningkat sampai pada tingkat pendapatan tertentu dan akan menurun seiring dengan semakin meningkatnya pendapatan yang lebih tinggi lagi dan konsumsi protein (dalam hal ini diwakili oleh daging) pada saat pendapatan semakin tinggi akan semakin meningkat. Jepang mungkin dapat dijadikan contoh dari hasil kajian di atas. Dengan tingkat pendapatan per kapita yang semakin tinggi (tahun 1999 mencapai 32.350 dolar Amerika Serikat) konsumsi beras per kapita di Jepang saat ini hanya sekitar 60 kg. Penurunan konsumsi beras per kapita di Jepang, karena dengan tingkat pendapatan yang tinggi, masyarakat Jepang dapat semakin mudah memenuhi kebutuhan pangan yang lebih beragam, seperti daging, ikan, buah-buahan dan sayuran.

Kondisi konsumsi beras di Jepang akan sangat kontras apabila dibandingkan dengan negara-negara berkembang di Asia. Seperti telah disinggung di atas, Indonesia saat ini konsumsi beras per kapita per tahunnya mencapai 142 kg, sementara Myanmar dan Laos masih di atas 150 kg. Thailand, India dan China, dengan kemampuan menghasilkan produk pangan yang semakin beragam, ternyata dapat menurunkan konsumsi berasnya hingga mendekati 100 kg/kapita/tahun. Kondisi ini menunjukkan bahwa selain tingkat pendapatan, tingkat ketersediaan pangan selain beras juga dapat mendorong penurunan konsumsi beras.

Kebijakan Proteksi dan Insentif Pengembangan Agribisnis Beras

1. China

Republik Rakyat China (RRC) merupakan negara produsen dan konsumen beras terbesar di dunia. Namun, berkat usaha yang serius dari pemerintah China kebutuhan pangan masyarakatnya dapat dipenuhi dengan baik. Beberapa faktor penting yang perlu dicatat berkaitan dengan keberhasilan China dalam mewujudkan ketahanan pangan yang tangguh

adalah: Pertama, sistem kebijakan pangan nasional yang rasional, obyektif dan fokus serta terkoodinir dengan baik oleh Dewan Negara (Kabinet) dengan ujung tombaknya *The State Development Planning Commission* (SDPC) yang menata berbagai kementerian, lembaga nasional terkait guna mencapai tujuan produksi, sistem perdagangan/pemasaran dan harga melalui berbagai mekanisme yang ada untuk mencapai kestabilan ketahanan pangan nasionalnya. Kedua, kebijakan industri pedesaan yang dilakukan oleh China sejak tahun 1980-an telah berhasil mengalihprofesikan 100 juta jiwa petani untuk bekerja pada sektor industri di pedesaan. Data tahun 1998 menunjukkan bahwa di China telah berdiri 22 juta perusahaan pedesaan yang bergerak disektor industri berupa *Township and village Enterprise*. Ketiga, dukungan yang kuat dari lembaga-lembaga penelitian dari berbagai perguruan tinggi yang selalu meningkatkan usahanya untuk mencapai hasil yang maksimal dan berusaha membimbing petani dan perusahaan-perusahaan yang bergerak di sektor pertanian, baik melalui bimbingan, penyuluhan maupun percontohan yang konkrit dan berhasil guna. Keempat, bantuan dan dan kerja sama teknik luar negeri dan badan-badan pangan dunia dimanfaatkan secara maksimal, fokus, rasional dan berhasil guna.

Dengan masuknya China sebagai anggota WTO, maka kebijakan subsidi dan insentif pemerintah China terhadap sektor pertanian, khususnya pertanian tanaman pangan pokok, secara bertahap disesuaikan dengan ketentuan yang tercantum dalam persetujuan WTO. Hal-hal yang diperbolehkan untuk memperoleh subsidi dan insentif pemerintah di sektor pertanian sesuai dengan pasal 6.1 persetujuan WTO adalah yang dikenal dengan nama *Green Box Policies* atau disebut juga *Green Light Subsidies*. Nilai subsidi dan insentif yang dilakukan oleh pemerintah China selama kurun waktu 1996-1998 dalam rangka *Green Box Policies* mencapai rata-rata sekitar US \$ 18,2 milyar setiap tahunnya. Dari jumlah tersebut, sebesar US \$ 9,5 milyar digunakan untuk subsidi jasa-jasa umum pertanian, sementara untuk subsidi cadangan keamanan pangan mencapai US \$ 4,64 milyar.

Khusus untuk menjaga kestabilan pasar, pemerintah China menetapkan quota tahunan impor beras yang rata-rata sekitar 200 ribu ton untuk beras berkualitas tinggi (*long grain*) yang kebanyakan diimpor dari Thailand. Beras impor yang masuk dalam quota, dikenakan bea masuk impor minimal 1 persen dan maksimal 9 persen dari harga impornya (tergantung jenis beras yang diimpor). Namun, bagi beras impor yang di luar quota dikenakan bea masuk impor sebesar 180 persen dari total harga impornya. Untuk melakukan impor beras, pemerintah China menugaskan kepada COFCO, suatu BUMN yang khusus ditunjuk pemerintah China menangani ekspor-

impor bahan pangan. Namun, sejak China masuk menjadi anggota WTO, beberapa perusahaan lain, baik BUMN daerah maupun swasta diberi ijin untuk melakukan kegiatan ekspor-impor pangan, termasuk beras dengan tetap dikontrol oleh pemerintah.

2. Filipina

Sama seperti di Indonesia, beras di Filipina selain sebagai bahan pangan utama bagi rakyatnya, juga merupakan komoditas politis. Keberhasilan peningkatan produksi padi seringkali menjadi tolok ukur keberhasilan dari pemerintahan yang berkuasa. Oleh karena itu, program pencapaian swasembada beras telah dijadikan sebagai tujuan utama dalam kebijakan pemerintahan di Filipina dari tahun ke tahun. Oleh karena itu, tidak mengherankan apabila kebijakan peningkatan produksi dan produktivitas beras yang dilakukan oleh pemerintah Filipina yang paling banyak dibandingkan dengan negara lain di Asia. Pembangunan bendungan dan saluran irigasi menjadi salah satu prioritas utama dalam agenda nasional pemerintahan Filipina saat ini. Pada tahun 2001, pemerintah telah mengalokasikan dana sekitar US\$ 92,5 juta yang digunakan untuk pembangunan proyek-proyek irigasi sehingga diharapkan nantinya sekitar 17.378 hektar sawah tadah hujan dapat diairi secara teknis.

Disamping itu, pemerintah Filipina saat ini juga sedang melaksanakan program penggalakan penggunaan padi hibrida (*hybrid program*). Dana yang dialokasikan untuk mendukung program tersebut mencapai US\$ 8,8 juta. Melalui program ini, para petani akan mendapat bantuan bibit unggul dan input lain sesuai dengan program yang akan dilaksanakan. Selain itu, para petani yang terlibat dalam program padi hibrida ini akan mendapat bantuan kredit sebesar US\$ 196 per hektar dari *Land Bank* yang disalurkan melalui Perusahaan Perkreditan Pedesaan Quedan (*Quedan Rural Credit Guarantee Corporation*).

Pemerintah Filipina mengatur sektor perberasan nasional secara ketat dengan pemerlakuan *public expenditure* yang berdampak langsung terhadap peningkatan produksi beras, seperti pembangunan irigasi serta pengembangan riset dan teknologi. Dalam pemasaran perberasan domestik maupun perdagangan internasional, intervensi dilakukan dalam bentuk kebijakan pengendalian harga serta monopoli impor. Kebijakan pemberian insentif berproduksi kepada petani diberikan secara langsung kepada petani dan asosiasi yang terakreditasi melalui *Cooperative Development Incentive Fee* (CDIF) dan *Emergency Assistance Pay* (EAP). Bantuan langsung pemerintah kepada petani dan asosiasi dalam bentuk *support price* untuk musim panen bulan

Maret-Agustus masing-masing sebesar US\$ 0,20 per kg, sedangkan untuk musim panen bulan September-Februari masing-masing sebesar US\$ 0,18 per kg. Selain itu, petani dan asosiasi juga mendapat insentif pengeringan dan pengangkutan masing-masing sebesar US\$ 0,0029 dan US\$ 0,0019 per kg.

Selanjutnya, untuk kebijakan distribusi dan pemasaran beras, pemerintah Filipina telah menetapkan harga jual resmi pemerintah baik untuk tingkat pedagang pengecer maupun untuk tingkat pedagang besar yang sudah terakreditasi. Disamping yang dijual langsung ke konsumen biasa, pemerintah Filipina juga menetapkan kebijakan distribusi beras kepada masyarakat miskin, yang diberi nama *Tindakan Ni Gloria Labandera* (TGL). Selain program intervensi langsung seperti di atas, pemerintah Filipina juga menetapkan lima kebijakan intervensi tidak langsung, yaitu (a) *Grains Inventory Financing Technique* (GIFT). Dalam program ini, petani menyimpan gabah/beras di gudang *National Food Authority* (NFA), kemudian NFA mengeluarkan *certificate of custodian* untuk digunakan sebagai jaminan untuk mendapatkan pinjaman dari Bank, sambil menunggu harga beras membaik; (b) *Farmer's Grain Exchange*. Dalam program ini, petani menyimpan beras di gudang NFA, kemudian mengambil sejumlah yang sama di pusat konsumsi utama, untuk dijual pada tingkat harga yang lebih baik; (c) *Farmer's Incentive Rice Purchase*. Dalam program ini, petani menjual hasil panen ke NFA dan berhak membeli kembali sebanyak 10 persen dari nilai padi yang dijual ke NFA; (d) *Farmer's Option Buy-Back*. Dalam program ini, petani mempunyai kesempatan membeli kembali stok padi yang dijual ke NFA dalam batas waktu enam bulan, untuk selanjutnya dijual ke penggilingan padi pada saat harga lebih baik; (e) *Post Harvest Assistance*. Dalam program ini, petani diberikan prioritas dalam menggunakan fasilitas pengeringan, penebahan, transportasi, dan penimbangan dengan harga jasa yang kompetitif.

Berdasarkan *Executive Order* No. 1028 tahun 1985, pemerintah Filipina memberikan wewenang khusus kepada NFA untuk memonopoli impor beras. Namun atas desakan publik, mulai bulan Mei 1999, pihak swasta diperbolehkan mengimpor sebagian kebutuhan beras nasional, dengan bagian utama masih tetap dipegang oleh NFA. Impor beras oleh NFA tidak dikenakan bea masuk impor, sedangkan impor beras yang dilakukan oleh swasta dikenakan *in-quota tariff* sebesar 50 persen di bawah *Minimum Access Volume* (MAV). Untuk melindungi petani padi dalam negeri, pemerintah menetapkan kebijakan jumlah impor beras yang diperbolehkan untuk setiap importir maksimum 10.000 ton.

3. India

Pemerintah India secara konsisten mengupayakan peningkatan kesejahteraan petani dan mendorong mereka untuk meningkatkan produktivitas melalui berbagai kebijakan. Kebijakan peningkatan produktivitas yang utama adalah pemberian subsidi pupuk, bahan bakar dan pembelian peralatan pertanian. Khusus untuk pembelian peralatan pertanian, pemerintah India memberikan harga konsesi kredit murah melalui sektor perbankan. Subsidi pupuk yang diberikan pemerintah untuk sektor pertanian secara konsisten terus mengalami peningkatan, yaitu dari Rs. 4.389 crore (US\$ 1.197 juta) pada tahun 1990-1991 menjadi sekitar Rs. 14.170 crore (US\$ 3.507 juta) (1 crore = Rs. 10 juta). Selanjutnya untuk membantu petani mendapatkan akses yang lebih baik terhadap berbagai input usahatani, negara-negara bagian di India telah membentuk *The State Agro Industries Corporation* (SAIC). Saat ini peran SAIC lebih diperluas lagi seperti membantu pemasaran produksi, menyediakan alat dan mesin pertanian, promosi, manufakturing, pengembangan industri agrobisnis dan mengorganisir program-program pelatihan kepada petani.

Selain subsidi Input di atas, pemerintah India juga menetapkan kebijakan di bidang pengolahan hasil pertanian. Di bawah koordinasi Operasi Pasca Panen (*Post Harvest Operation*), pemerintah melakukan aktivitas penanganan pasca panen melalui institusi-institusi seperti *Save Grain Campaign* (SGC), *Indian Grain Management and Research Institute* (IGMRI) dan *Central Grain Analysis and Laboratory* (CGAL). Saat ini telah dibangun 17 pusat SGC di beberapa negara bagian dengan tugas memberi petunjuk kepada petani agar mampu mengurangi kerugian pasca panen, melakukan penyimpanan dan preservasi. IGMRI saat ini ada 6 buah yang bertugas memonitor kualitas pangan, pengawasan terhadap obat pembasmi hama, pengembangan tempat penyimpanan yang aman dan sesuai dengan kebutuhan petani, memantau perkembangan iklim dan lain-lain. Untuk CGAL tugasnya adalah memberi saran-saran teknis penyimpanan dan preservasi pangan.

Dukungan pemerintah India tidak terbatas pada subsidi input saja, tetapi juga dalam bentuk kebijakan harga output. Kebijakan harga output untuk membantu petani disebut dengan *minimum support prices* (MSP). MSP merupakan harga pembelian gabah yang ditetapkan oleh pemerintah untuk membeli gabah petani dan diumumkan setiap tahun oleh pemerintah bersamaan dengan produk-produk pertanian utama lainnya. MSP ditetapkan oleh pemerintah India setelah mendapatkan rekomendasi dari *Commission for Agricultural Costs and Prices* (CACP). Ada beberapa hal yang

diperhatikan oleh CACP dalam memberikan rekomendasi perubahan MSP, yaitu (a) biaya produksi, (b) harga input, (c) rasio harga input dengan output, (d) perkembangan harga pasar, (e) keseimbangan harga antar komoditas pangan (*inter crop*), (f) perkembangan penawaran dan permintaan komoditi yang bersangkutan, (g) dampak terhadap struktur biaya industri (upah tenaga kerja), (h) laju inflasi, dan (i) keseimbangan nilai tukar petani (*terms of trade*).

Untuk melindungi konsumen, pemerintah India juga menetapkan kebijakan yang disebut *Central Issue Prices* (CIP), dimana harga beras domestik untuk masyarakat di atas dan di bawah garis kemiskinan dibedakan. Sebagai contoh, harga beras berdasarkan CIP untuk kualitas Fine/Grade A untuk masyarakat di atas dan di bawah garis kemiskinan masing-masing sebesar US\$ 21 dan US\$ 14 per kwintal. Untuk mengamankan stok pangan nasional, pemerintah India menugaskan *Departement of Food and Public Distribution* (F & PD).

Kebijakan ekspor beras yang ditetapkan oleh pemerintah India adalah melalui subsidi ekspor. Untuk mendorong ekspor beras, pemerintah India saat ini telah menghilangkan restriksi kuantitatif (*quantitative restriction*). Sebelumnya, di bawah *Essential Commodities Act* 1955, pemerintah India melakukan berbagai kontrol dan restriksi bagi ekspor komoditi pertanian esensial termasuk beras. Saat ini, para eksportir hanya diwajibkan menandatangani kontrak dengan *Agriculture and Food Product Export Development Authority* (APEDA), dimana prosedur dan pembayaran kontribusinya dibedakan antara beras basmati dan non basmati. Khusus untuk beras non basmati, pemerintah India melalui *Food Cooperation of India* (FCI) menetapkan kebijakan harga kompetitif (*competitive price policy*). Melalui kebijakan ini, eksportir dapat membeli beras non basmati ke FCI dengan harga yang sangat kompetitif untuk selanjutnya diekspor. Berbeda dengan beras non basmati, untuk beras basmati kebijakan ekspor yang ditetapkan oleh pemerintah India disebut dengan *price advisory*, yaitu penetapan harga minimum dimana komoditi pertanian, termasuk beras basmati, boleh diekspor. Melalui kebijakan ini, pemerintah India mendorong eksportir untuk menghasilkan produk pertanian dengan kualitas yang tinggi. Dalam kebijakan ini, eksportir dapat menaikkan atau menurunkan margin *price advisory*-nya maksimum lima persen. Kebijakan lain yang ditetapkan pemerintah India untuk mendorong ekspor beras adalah dengan memanfaatkan mekanisme imbal beli (*counter trade*). Mekanisme ini telah ditawarkan ke beberapa negara seperti Iran, Indonesia, Malaysia dan Maroko.

4. Indonesia

Sejak tahun 1998, kebijakan perberasan Indonesia mengalami perubahan drastis, dimana seluruh instrumen pendukung kecuali harga dasar telah dihapus oleh pemerintah. Penghapusan instrumen pendukung kebijakan perberasan nasional menjadikan Indonesia sebagai salah satu negara yang paling liberal dalam perdagangan berasnya. Sebelum tahun 1998, kebijakan perberasan Indonesia cukup protektif dan sangat pro petani. Pada saat itu, instrumen kebijakan perberasan nasional dapat digolongkan ke dalam dua tingkatan, yaitu tingkat usahatani dan tingkat pasar/konsumen. Di tingkat usahatani, kebijakan yang terpenting berupa subsidi harga output (harga dasar), subsidi harga input (pupuk, benih dan pestisida) dan subsidi bunga kredit usahatani. Di tingkat pasar, kebijakan yang dilaksanakan berupa manajemen stok dan monopoli impor beras oleh Badan Urusan Logistik (Bulog), penyediaan Kredit Likuiditas Bank Indonesia (KLBI) untuk operasionalisasi pengadaan beras oleh Bulog, Kredit Pengadaan Pangan bagi Koperasi/KUD, dan operasi pasar oleh Bulog pada saat harga beras tinggi.

Kebijakan harga dasar pertama kali diterapkan pada tahun 1969/1970. Pendekatan yang digunakan untuk menentukan harga dasar pada waktu itu adalah dengan menggunakan Rumus Tani. Namun, cara penetapan harga dasar terus berkembang, setelah Rumus Tani kemudian diganti dengan pendekatan B/C ratio dan *incremental* B/C ratio. Penetapan harga dasar dievaluasi setiap tahun. Hal ini dilakukan dengan mempertimbangkan dampaknya terhadap pendapatan petani, produksi padi, inflasi, dan harga penjualan beras serta besarnya beban yang harus dipikul oleh pemerintah. Untuk penetapan harga batas tertinggi, selalu mempertimbangkan bagaimana mengendalikan laju inflasi dan pengaruhnya terhadap perdagangan antar tempat dan antar waktu. Harga batas tertinggi ditetapkan berdasarkan harga dasar ditambah dengan biaya pemasaran seperti biaya pengolahan, penyimpanan, bunga bank, dan angkutan serta ditambah dengan keuntungan yang wajar bagi pedagang sesuai dengan jasa yang diberikannya.

Penetapan harga dasar berlaku sama untuk semua daerah, sedangkan harga batas tertinggi dibedakan antara daerah surplus, daerah swasembada dan daerah defisit. perbedaan ini dimaksudkan untuk dapat merangsang aktivitas perdagangan beras antar daerah oleh swasta. disamping itu, untuk kondisi dan daerah tertentu dapat diterapkan kebijakan harga khusus guna mengatasi kemungkinan timbulnya kerawanan pangan penduduk, misalnya terkena bencana alam.

Kebijakan harga yang ditetapkan oleh pemerintah Indonesia pada saat itu dapat dilaksanakan dengan baik oleh Bulog karena didukung oleh paket instrumen kebijakan yang bersifat terintegrasi. Untuk setiap tujuan yang akan dicapai dalam kebijakan perberasan, pemerintah menyediakan satu atau beberapa instrumen kebijakan yang saling terkait. Konflik antar tujuan kebijakan perberasan yang akan dicapai juga diantisipasi dengan memberikan instrumen pendukungnya. Pada masa itu, pemerintah secara tegas menugaskan Bulog untuk melakukan pembelian hasil panen petani. Namun pemerintah juga menyediakan outlet untuk hasil pengadaan tersebut, yaitu tambahan gaji dalam bentuk beras kepada Pegawai Negeri Sipil (PNS) dan TNI/Polri. Pembelian hasil panen dengan harga dasar lebih tinggi dari harga pasar diimbangi dengan penyediaan dana murah kredit likuiditas. Untuk mengendalikan harga beras pada saat paceklik dengan harga yang lebih murah dari harga pasar (operasi Pasar) pemerintah juga memberikan jaminan atas kerugian yang timbul dari operasi tersebut. Guna pemeratakan stok antar daerah, Bulog juga membangun jaringan pergudangan di daerah produsen dan konsumen yang tersebar di 1.500 tempat dengan kapasitas sekitar 3,5 juta ton.

Namun sejak tahun 1998, unsur-unsur penopang paket kebijakan ekonomi beras yang telah dioperasionalkan selama hampir 20 tahun sebelumnya runtuh satu per satu. Unsur-unsur penopang yang telah hilang adalah : (a) insulasi pasar beras domestik dari pasar internasional, dengan dicabutnya monopoli impor beras yang selama itu dimiliki oleh Bulog, disubstitusi dengan kebijakan tarif impor beras (saat ini sebesar Rp. 430/kg), (b) *captive market* bagi beras Bulog yang berupa catu beras bagi PNS, sehingga *outlet* bagi beras Bulog menjadi terbatas. Hal ini menyebabkan kemampuan Bulog untuk menyerap *marketable surplus* beras menjadi terbatas, (c) dihapuskannya dana KLBI bagi Bulog dan Koperasi untuk pembelian gabah/beras petani, sehingga Bulog harus beroperasi dengan dana komersial. Hal ini membatasi kemampuan kedua institusi tersebut untuk melaksanakan pengadaan pangan dari produksi domestik dan (d) dihapuskannya berbagai subsidi input, terakhir adalah dicabutnya subsidi pupuk dan distribusinya diserahkan kepada mekanisme pasar.

Untuk memperbaiki kembali kebijakan perberasan nasional yang telah runtuh tersebut, pemerintah telah mengeluarkan kebijakan perberasan yang komprehensif melalui penerbitan Inpres No. 9 Tahun 2001 tentang Penetapan Kebijakan Perberasan. Isi Inpres tersebut antara lain, Pertama, memberikan dukungan bagi peningkatan produktivitas petani padi dan produksi beras nasional; Kedua, memberikan dukungan bagi diversifikasi

kegiatan ekonomi petani padi dalam rangka meningkatkan pendapatan petani; Ketiga, melaksanakan kebijakan harga dasar pembelian gabah dan beras oleh Pemerintah dengan pedoman Harga Dasar Pembelian (HDP) oleh Bulog di gudang Bulog sebesar Rp. 1519 /kg Gabah Kering Giling (GKG) atau Rp. 2470 /kg beras; dengan persyaratan tertentu; Keempat, menetapkan kebijakan impor beras dalam rangka memberikan perlindungan kepada petani dan konsumen. Instrumen kebijakan yang dapat dilaksanakan adalah evaluasi tarif impor beras secara periodik (musiman) untuk menetapkan besarnya tarif yang optimal. Instrumen lain yang dapat dilakukan adalah mengatur tatalaksana impor beras, yaitu dengan penerapan peraturan kepabeanan, karantina, standarisasi mutu, dan sebagainya yang tidak bertentangan dengan ketentuan yang telah disepakati dalam WTO. Saat ini, instrumen yang telah dimanfaatkan adalah penetapan tarif impor beras sebesar Rp. 430 per kg (setara dengan 30% pada tingkat harga saat kebijakan ini ditetapkan) dan penetapan jalur merah bagi impor beras yang masuk ke Indonesia; Kelima, memberikan jaminan bagi persediaan dan pelaksanaan penyaluran beras bagi kelompok masyarakat miskin dan rawan pangan. Dalam implementasinya, kebijakan yang dilakukan oleh pemerintah adalah berupa operasi pasar khusus (OPK), dimana keluarga miskin yang rawan pangan mendapat jatah beras murah dengan harga Rp. 1000 per kg dan setiap keluarga miskin mendapat jatah 20 kg tiap bulan.

5. Kamboja

Selama kurun waktu 1950-1960, beras merupakan sumber penghasil devisa yang penting bagi Kamboja. Pada saat itu, ekspor beras Kamboja mencapai 500 ribu ton setiap tahunnya. Namun, prestasi tersebut hilang seiring dengan terjadinya perang saudara yang berkepanjangan selama kurang lebih dua dasawarsa, dan telah mengakibatkan hancurnya sarana dan prasarana pertanian sehingga Kamboja akhirnya menjadi negara pengimpor beras (*net importir*). Namun demikian, dengan sarana dan prasarana yang masih terbatas, Kamboja sejak tahun 1996 telah mencapai surplus beras secara nasional. Pada tahun 2001, surplus beras Kamboja mencapai 100 ribu ton dan kondisi ini ternyata membuat harga beras domestik menjadi tertekan. Untuk mengatasi hal tersebut, pemerintah Kamboja akhirnya membuat kebijakan perdagangan dengan menghilangkan semua hambatan ekspor, dengan maksud mendorong ekspor beras ke luar negeri. Namun demikian untuk tetap menjaga ketahanan pangan nasional, eksportir beras harus mendapat ijin dari pemerintah untuk dapat mengekspor beras ke luar Kamboja.

Keterbatasan dana yang dimiliki oleh pemerintah, menjadi salah satu alasan utama mengapa pemerintah Kamboja tidak menetapkan kebijakan perberasan yang dapat membantu petani padi untuk meningkatkan kesejahteraannya. Satu-satunya kebijakan pemerintah untuk melindungi petani dalam negeri adalah kebijakan penetapan lisensi impor bagi importir yang akan mengimpor beras ke Kamboja. Kebijakan impor beras dibedakan menjadi dua jenis, yaitu impor beras untuk bantuan pangan dan impor beras untuk diperdagangkan secara komersial. Impor beras untuk bantuan pangan, pemerintah Kamboja menetapkan bebas pajak, sedangkan untuk impor beras komersial dikenakan pajak 7 persen bea pabean dan 10 persen PPN.

6. Laos

Produksi beras Laos, dari tahun ke tahun menunjukkan peningkatan yang cukup signifikan. Peningkatan produksi beras yang konsisten dimungkinkan karena pemerintah Laos masih terus mengusahakan perluasan areal tanam yang disertai dengan pembangunan jaringan irigasi, penggunaan varietas unggul, penggunaan pupuk non organik, teknik penanaman yang baru, dan penggunaan obat-obatan pemberantas hama penyakit tanaman. Namun, peningkatan produksi beras di Laos belum diimbangi dengan infrastruktur pemasaran yang memadai. Pola perdagangan beras antar daerah di Laos masih belum efisien yang disebabkan oleh terbatasnya alat dan jalur transportasi untuk mendukung lalu lintas perdagangan komoditi pertanian. Dengan kondisi tersebut, sampai dapat dikatakan lebih mudah mengimpor beras daripada mengumpulkan beras di dalam negeri apalagi melakukan ekspor beras.

Sampai saat ini dukungan kebijakan yang spesifik dari pemerintah Laos kepada petani padi belum ada yang signifikan. Dukungan pemerintah sebatas pada penyediaan sarana irigasi yang sampai dengan tahun 2000 sudah menelan biaya sekitar US\$ 142 juta. Saat ini di Laos terdapat 22.240 bangunan sistem irigasi yang terdiri dari 170 waduk, 680 bangunan saluran irigasi, 3.176 stasiun pompa dan 18.150 bangunan saluran dasar. Bangunan saluran irigasi tersebut, saat ini mampu mengairi 280.000 ha sawah pada musim hujan dan 197.130 ha pada musim kemarau.

Kebijakan ekspor-impor beras juga belum dapat dibuat secara spesifik, karena pemerintah Laos menghadapi kendala utama yaitu panjangnya daerah perbatasan Laos dan kondisinya masih sangat rawan. Kondisi tersebut menyebabkan pemerintah Laos kesulitan untuk menerapkan kebijakan proteksi melalui tarif impor. Disamping itu, pembuatan kebijakan

yang dapat mendorong peningkatan harga beras di dalam negeri Laos, juga dikhawatirkan justru akan mendorong peningkatan impor beras ilegal, yang pada akhirnya justru membuat petani dalam negeri terpuruk dan petani di sekitar Laos akan mendapat keuntungan. Oleh karena itu, dukungan pemerintah Laos yang ada saat ini mungkin justru yang paling optimum, dilihat dari sisi efisiensi penggunaan anggaran pemerintah.

7. Myanmar

Myanmar merupakan salah satu produsen beras terbesar di Asia. Produksi padi pada tahun 2000 mencapai 19,8 juta ton dengan luas areal tanam 6,2 juta hektar. Untuk mendukung pembangunan pertanian, pemerintah Myanmar telah menggariskan lima strategi dasar pembangunan pertanian, yaitu (a) membuka dan mengembangkan lahan baru, (b) pembangunan saluran irigasi, (c) memberikan dukungan terhadap mekanisasi pertanian, (d) menerapkan teknologi pertanian yang modern dan (e) penggunaan bibit unggul. Untuk mendorong pencapaian surplus beras, pemerintah Myanmar memberi kebebasan kepada petani untuk memilih jenis padi yang akan ditanam, disamping juga memberi perlindungan terhadap hak-hak petani. Pemerintah Myanmar juga menyadari bahwa usahatani padi perlu didukung dengan sarana irigasi yang memadai. Untuk itu, pemerintah Myanmar telah membangun bendungan dan waduk baru, penampungan air pada lahan terbuka, perbaikan bendungan dan waduk yang telah lebih dulu dibangun, penyekatan aliran sungai, memompa air dari sungai dan laut dan pemanfaatan air tanah.

Untuk membantu meningkatkan kesejahteraan petani padi, pemerintah Myanmar juga membuat kebijakan yang mendukung kegiatan usahatani maupun perdagangan padi/beras. Dukungan pemerintah terhadap kegiatan usahatani padi adalah melalui pemberian subsidi input berupa bibit unggul, pupuk, pestisida, kredit usahatani dan kredit untuk pembelian alat dan mesin pertanian. Selain itu, pemerintah Myanmar juga mengendalikan harga padi/beras secara langsung. Penentuan harga yang dilakukan oleh pemerintah dengan mempertimbangkan jenis dan kualitas serta fluktuasi mata uang lokal terhadap dolar Amerika Serikat. Untuk mengefektifkan pengendalian harga tersebut, pembelian dan pengumpulan padi secara langsung dilakukan oleh pemerintah juga. Disamping kebijakan subsidi input dan harga, pemerintah juga menyediakan tempat penggilingan dan penyimpanan padi.

Selanjutnya, pemerintah Myanmar melalui *Myanmar Agriculture Produce Trading* (MAPT) yang berada di bawah koordinasi Kementerian

Perdagangan, mengendalikan kebijakan perdagangan beras. Secara umum, harga beras domestik di Myanmar lebih tinggi dibandingkan dengan harga ekspor. Tinggi rendahnya harga beras domestik antara lain ditentukan oleh jenis dan kualitas beras, perbedaan penanganan pemasaran, penggilingan, penyimpanan dan angkutan apakah dilakukan oleh swasta atau asosiasi serta fluktuasi mata uang lokal terhadap dolar Amerika Serikat. Lebih rendahnya harga ekspor dibandingkan dengan harga beras domestik disebabkan karena beras yang diekspor berasal dari pembelian beras pemerintah secara langsung yang dilakukan atas dasar harga jual petani yang sudah ditetapkan oleh pemerintah.

Harga ekspor beras dan pelaku ekspor (eksportir) ditentukan oleh pemerintah Myanmar. Penentuan eksportir dilakukan dengan cara mengklasifikasikan negara atau kawasan tujuan ekspor atau melalui sistem tender. Harga ekspor beras ditentukan oleh pemerintah dengan mempertimbangkan kualitas dan jenis beras, harga beras di pasar dunia, ongkos produksi dan fluktuasi mata uang lokal terhadap dolar Amerika Serikat.

8. Thailand

Thailand merupakan salah satu negara di Asia yang masih mengandalkan perolehan devisanya dari sektor pertanian. Selain beras, Thailand juga dikenal sebagai negara pengekspor produk hortikultura khususnya buah-buahan yang bermutu tinggi. Menyadari bahwa sektor pertanian, khususnya beras, dapat dijadikan sektor andalan dalam perekonomian nasional Thailand, maka pemerintah juga memberikan perhatian penuh terhadap keberlanjutan agribisnis perberasan ini. Berbagai kebijakan, baik yang langsung maupun tidak langsung diterima oleh petani, dibuat oleh pemerintah Thailand untuk melindungi dan memberikan insentif agar petani dapat terus meningkatkan dan menjaga produktivitas usahatani padi.

Secara garis besar ada dua kebijakan perberasan yang dibuat oleh pemerintah Thailand yaitu kebijakan umum dan kebijakan khusus. Kebijakan umum yang dibuat oleh pemerintah Thailand antara lain (a) pendirian Pusat Penelitian, (b) pembentukan *Public Warehouse Organization* (PWO), dan (c) pembentukan *Marketing Organization for Farmers* (MOF). Pendirian Pusat Penelitian dimaksudkan untuk mengembangkan varietas unggul baru yang dapat disesuaikan dengan berbagai agroekosistem. Saat ini, pemerintah Thailand telah merekomendasikan hasil penelitian *Rice Research Center*, berupa 21 varietas padi untuk *rainfed lowland condition*, 31

varietas modern untuk lahan irigasi dan 10 varietas untuk *deep water* dan ekosistem padi yang mengapung.

PWO merupakan perusahaan negara di bawah Kementerian Perdagangan yang didirikan pada tahun 1955. Tugas PWO adalah membantu produsen hasil-hasil pertanian untuk mendapatkan harga yang layak atas produksinya, selain juga membantu konsumen untuk mendapatkan harga yang wajar pada saat terjadi perbedaan harga yang cukup besar antara produsen dan konsumen. Kegiatan PWO yang khusus berkaitan dengan beras adalah (a) menerima titipan atau membeli beras dari para petani, koperasi pertanian, pedagang beras, dan penggilingan padi dengan harga sesuai dengan harga dasar yang telah ditetapkan oleh *Rice Committee*, (b) menyimpan kelebihan persediaan beras pada musim panen untuk menghindari rendahnya harga beras, dan (c) mengintervensi pasar melalui pembelian dan penyimpanan beras untuk didistribusikan ke masyarakat dengan harga yang wajar untuk membantu konsumen berpendapatan rendah. Khusus untuk kegiatan penitipan beras, PWO memberi kesempatan kepada petani untuk mengambil kembali beras mereka pada saat harga beras di pasaran tinggi. Biasanya situasi seperti ini terjadi dalam kurun waktu 3-4 bulan setelah musim panen. Jangka waktu PWO menyimpan beras di gudang PWO paling lama 1 tahun, karena apabila lebih dari satu tahun akan mengurangi mutu beras.

MOF adalah perusahaan negara di bawah koordinasi Kementerian Pertanian dan Koperasi yang didirikan pada tahun 1974. Kegiatan MOF yang berkaitan dengan perberasan antara lain (a) mengadakan pembelian padi/beras untuk mengintervensi harga, pemberian kredit dan intervensi pasar, (b) pada masa krisis ekonomi, membeli beras dari perusahaan penggilingan agar perusahaan tersebut dapat membeli padi lebih banyak dari petani, (c) mengadakan bisnis perdagangan beras di dalam dan luar negeri, seperti memenuhi tender dari pemerintah dan menjadi penengah antara perusahaan penggilingan dengan pedagang, dan (d) memenuhi kebutuhan beras badan-badan pemerintah melalui tender, seperti untuk rumah sakit, angkatan bersenjata, lembaga pemasyarakatan dan lain-lain. Dalam proses pembelian dan penjualan beras, sama seperti POW, MOF menggunakan standar harga yang sudah ditetapkan oleh *Rice Committee*. MOF pada tahun 2001 juga memberikan insentif (*relief package*) sebesar US \$ 1,3 billion (Baht 32 billion), yang diambil dari dana *economic stimulus package*.

Kebijakan khusus yang menarik untuk disampaikan adalah *Paddy Mortgage*, disamping kebijakan perdagangan internasional. Dalam skema *paddy mortgage* (pegadaian padi) yang dilaksanakan oleh *Bank of Agriculture*

and Cooperative, para petani akan memperoleh pinjaman dengan tingkat kredit yang *preferential* sampai 90 persen dari nilai padi yang digadaikan. Mulai tahun 1999 pemerintah Thailand telah memperlonggar skema gadai tersebut dengan membolehkan petani untuk menyampaikan beras (disamping padi) sebagai jaminan terhadap POW maupun MOF. Saat ini pemerintah Thailand telah mengalokasikan dana sekitar US \$ 250 juta untuk membangun gudang-gudang penyimpanan agar skema pegadaian padi ini dapat berlangsung dengan baik.

Dalam kebijakan perdagangan internasional, pemerintah Thailand memberikan bantuan kepada para eksportir komoditi pertanian, khususnya beras, dalam bentuk subsidi kredit ekspor. Selama periode 2000-2001, pemerintah Thailand telah mengeluarkan dana sekitar US \$ 487 juta melalui program *export support fund* yang dikelola oleh *Bank Export Import*. Selama periode tersebut, para ekaportir diminta untuk membeli 1 juta ton beras domestik pada tingkat harga yang berlaku dan disimpan sambil menunggu membaiknya harga di pasar internasional. Dilain pihak, pemerintah Thailand memberikan kredit bebas bunga untuk mendukung pembelian dan menutup biaya penyimpanan yang dilakukan oleh para eksportir. Selanjutnya, dalam rangka mengintensifkan upaya peningkatan ekspor dan mengamankan penjualan berasnya, pemerintah Thailand juga mengupayakan perdagangan bilateral dengan mekanisme imbal beli (*counter trade*), seperti yang sudah dilaksanakan dengan Indonesia, Filipina dan Irak.

9. Vietnam

Dari negara yang sangat kekurangan pangan, khususnya beras, dan pengimpor utama beras pada tahun delapan puluhan yang lalu, Vietnam telah mampu membalikan keadaan menjadi negara pengekspor beras terbesar kedua di kawasan Asean setelah Thailand. Keberhasilannya dalam memasuki pasar dunia telah mendorong pengambil kebijakan menyusun suatu kebijakan baru dalam perdagangan, yaitu menyeimbangkan pasokan beras untuk pemenuhan kebutuhan dalam negeri dengan harga yang terjangkau dengan upaya peningkatan pendapatan negara melalui ekspor beras.

Untuk mendukung perkembangan ekonomi perberasan, pemerintah Vietnam telah membuat berbagai kebijakan yang sangat komprehensif. Secara garis besar kebijakan yang dibuat oleh pemerintah Vietnam dapat dibagi dua, yaitu kebijakan umum dan kebijakan khusus. Kebijakan umum yang dibuat oleh pemerintah Vietnam antara lain (a) cadangan pangan untuk menjaga kestabilan sosial dan politik, sehingga kegiatan

pembangunan termasuk kegiatan usahatani padi dapat dilaksanakan dengan baik; (b) rehabilitasi dan pengembangan jaringan irigasi, termasuk membuat bendungan untuk mengendalikan banjir, khususnya di Delta Sungai Mekong dan Delta Sungai Merah; dan (c) pengembangan varietas unggul padi dan saat ini Kementerian Pertanian dan Pembangunan Pedesaan Vietnam telah memperkenalkan kurang lebih 50 jenis bibit padi baru.

Kebijakan khusus yang dibuat oleh pemerintah Vietnam antara lain (a) sejak tahun 2001, pemerintah menyediakan lahan pertanian yang dapat digunakan oleh petani dan masyarakat miskin tanpa dibebani sewa tanah. Setiap petani kecil memperoleh dana pinjaman maksimal VND 20 juta (US \$ 1500) tanpa jaminan surat berharga; (b) pemerintah menjamin tingkat keuntungan tertentu petani padi dengan membeli semua beras yang dijual di pasar jika harga padi jatuh di bawah US\$ 0,09/kg. Pemerintah akan menarik dukungannya apabila harga padi sudah berada antara US\$ 0,10 - 0,11 per kg; (c) melalui Dekrit Perdana Menteri No. 199/2001/QD-Ttg, bulan Desember 2001, pemerintah Vietnam memberikan pembebasan pajak penggunaan tanah bagi para petani miskin; (d) mulai tahun 2001, untuk mendukung para petani dan pedagang, pemerintah Vietnam telah membuat kebijakan pemberian subsidi bunga pinjaman, pembelian produk (padi/beras) untuk keperluan cadangan pangan, dan mengurangi tarif impor khususnya bahan baku untuk pembuatan sarana produksi pertanian. Khusus untuk subsidi bunga pinjaman, para petani dan pedagang dapat meminjam uang dari *The Development Support Fund* dengan tingkat bunga pinjaman hanya tiga persen per tahun. Bagi BUMN yang melaksanakan kegiatan tersebut akan diberi bantuan dana sekitar 30 persen dari total modal kerjanya.

Untuk menunjang perdagangan internasional, pemerintah Vietnam mengeluarkan Dekrit Perdana Menteri No. 46/2001/QD-TTg tentang *Vietnam's Export-Import Management Mechanism for 2001-2005* pada tanggal 1 Mei 2001, yang berisi antara lain penghapusan kuota ekspor beras dan kuota impor pupuk. Disamping itu, dengan adanya Dekrit tersebut maka ekspor beras dan impor pupuk boleh dilakukan oleh BUMN maupun swasta yang telah mempunyai ijin perdagangan komoditi pangan atau pertanian. Sejalan dengan penghapusan kuota ekspor beras, pemerintah Vietnam memberikan subsidi kepada para eksportir sebesar VND 180 atau US \$ 0,012 per metrik ton dari setiap beras yang diekspor.

Sebelum dikeluarkannya Dekrit tersebut di atas, pemerintah Vietnam melaksanakan kebijakan pengawasan terhadap jumlah beras yang diekspor ke manca negara dengan menerapkan kuota ekspor tahunan. Kuota tersebut ditetapkan dan dikeluarkan oleh Menteri Pertanian dan Pembangunan

Pedesaan dan Menteri Perdagangan dan Komite Perencanaan Negara. jumlah kuota dihitung berdasarkan perkiraan penyediaan dan kebutuhan beras dalam negeri. Hak monopoli ekspor beras diserahkan kepada *Northern Food Company* (Vinafood I) di Hanoi dan *Southern Food Company* (Vinafood II) di Ho Chi Minh City.

PERSPEKTIF KEBIJAKAN EKONOMI BERAS INDONESIA

Insentif usahatani

Kebijakan insentif usahatani padi yang ditetapkan oleh pemerintah pada masa orde baru, yaitu berupa pemberian subsidi input dan kredit usahatani mampu mendorong peningkatan produktivitas usahatani padi. Namun dengan semakin beratnya beban anggaran pemerintah, insentif usahatani tersebut sedikit demi sedikit dihapuskan dan puncaknya pada akhir tahun 1998 dimana subsidi input yang tersisa yaitu pupuk Urea dicabut sepenuhnya dan distribusinya diserahkan pada mekanisme pasar. Penghapusan subsidi input ini jelas akan semakin meningkatkan biaya usahatani, sementara harga gabah yang diterima petani belum sepenuhnya sesuai dengan harga dasar yang ditetapkan oleh pemerintah. Walaupun belum secara signifikan berakibat terhadap penurunan produktivitas usahatani padi, namun kecenderungan semakin rendahnya tingkat keuntungan yang diterima petani dikhawatirkan akan mendorong penurunan produksi padi baik karena petani beralih menanam komoditas lain selain padi maupun karena kurang memadainya penggunaan input usahatani sesuai dengan rekomendasi.

Untuk mengantisipasi hal tersebut di atas, pemerintah kemudian mengeluarkan kebijakan perberasan yang komprehensif melalui penerbitan Inpres No. 9 Tahun 2001 tentang Penetapan Kebijakan Perberasan. Inpres tersebut memberikan arahan bagi perumusan kebijakan perberasan yang bidang-bidang sebagai berikut : (1) Peningkatan produktivitas petani dan produksi beras nasional; (2) Pengembangan diversifikasi usahatani untuk meningkatkan pendapatan petani; (3) Penetapan kebijakan harga pembelian pemerintah; (4) Penetapan kebijakan impor yang melindungi petani dan konsumen dalam negeri; dan (5) Pemberian jaminan penyediaan beras kepada golongan masyarakat miskin dan rawan pangan. Dilihat dari bidang cakupannya, Inpres No. 9 Tahun 2001 secara garis besar telah mengarahkan upaya-upaya yang perlu dilakukan untuk pengembangan sistem agribisnis beras dari hulu ke hilir, yaitu dari pengembangan sarana dan prasarana produksi, peningkatan produksi, pemasaran, perdagangan internasional dan

bahkan peningkatan akses fisik dan ekonomis bagi golongan masyarakat miskin dan rawan pangan.

Dengan mengacu pada isi Inpres No. 9 Tahun 2001, khususnya yang tercantum pada diktum pertama, yaitu memberikan dukungan bagi peningkatan produktivitas petani padi dan produksi beras nasional, pemerintah mengantisipasi penurunan produktivitas dan produksi padi (beras) dalam jangka pendek dengan memberikan dukungan kepada upaya-upaya sebagai berikut : (1) peningkatan aksesibilitas petani terhadap pupuk dan benih berkualitas; dan mulai tahun 2003 akan memberikan kembali subsidi pupuk Urea senilai Rp. 1,315 triliun; (2) peningkatan aksesibilitas petani terhadap kredit usahatani; (3) peningkatan aksesibilitas petani terhadap teknologi, baik teknologi produksi maupun pasca panen; (4) peningkatan aksesibilitas petani terhadap sumberdaya air; dan (5) peningkatan aksesibilitas petani terhadap informasi pasar.

Dalam jangka panjang, pemerintah dapat mendorong pengembangan produksi beras di dalam negeri melalui peningkatan pembangunan dan rehabilitasi infrastruktur irigasi, pasar, energi, komunikasi, pengembangan Iptek dan kelembagaan ekonomi pedesaan, pengendalian konversi lahan sawah, serta pelestarian sumberdaya alam dan lingkungan hidup.

Harga dan perdagangan

Inpres No. 9 Tahun 2001 mengarahkan agar kebijakan perberasan nasional berpihak kepada petani, dalam arti melindungi petani dari gejolak harga musiman dan dampak dari gejolak harga beras di pasar dunia, melalui mekanisme instrumen pembelian pemerintah pada tingkat harga yang sesuai dengan harga dasar pembelian pemerintah. Berdasarkan Inpres No. 9 Tahun 2001, harga dasar pembelian pemerintah di gudang Bulog ditetapkan sebesar Rp. 1519 per kg Gabah Kering Giling (GKG) atau Rp. 2470 per kg beras, dengan persyaratan tertentu. Kebijakan ini pada hakekatnya berbeda dengan kebijakan sebelumnya mengenai penetapan harga dasar gabah. Dalam kondisi pasar bebas untuk komoditas beras serta keterbatasan dana dan sumberdaya pemerintah, maka kebijakan harga dasar gabah sudah tidak efektif lagi. Kebijakan yang dimaksud dalam diktum 3, Inpres No. 9 Tahun 2001 adalah kebijakan penetapan harga dasar pembelian pemerintah (*procurement price policy*). Melalui kebijakan ini, ditetapkan harga gabah yang dibeli oleh pemerintah pada titik pengadaan (misalnya gudang Bulog) dengan kualitas tertentu. Disamping itu, melalui alokasi dana APBN, pemerintah menetapkan jumlah gabah/beras yang dapat dibeli dengan dana yang tersedia.

Selanjutnya dalam menyikapi masalah gejolak harga beras di pasar internasional, duduk permasalahannya harus betul-betul dimengerti. Indonesia adalah negara importir beras besar di pasar dunia, sehingga jika harga beras di dalam negeri meningkat maka peningkatan permintaan impor oleh Indonesia dapat menyebabkan meningkatnya harga beras di pasar dunia. Sebaliknya, jika Indonesia mengalami panen yang baik, sehingga permintaan impor beras berkurang, maka harga beras di pasar duniapun juga akan turun harganya.

Oleh karena itu, dalam Inpres No. 9 Tahun 2001 pemerintah memberikan arahan bagaimana mengatur kebijakan impor beras yang melindungi petani dan sekaligus melindungi konsumen dalam negeri. Salah satu cara adalah mengatur penetapan tarif impor. Saat ini tarif impor beras yang ditetapkan oleh pemerintah sebesar Rp. 430 per kg atau setara dengan 30 persen spesifik tarif saat itu. Selain melalui penetapan tarif impor beras, pemerintah juga dapat melakukan pengaturan tatalaksana impor, seperti menetapkan "jalur merah" impor beras yang masuk ke Indonesia pada saat panen raya maupun "jalur hijau" pada saat musim paceklik. Pemerintah juga dapat menerapkan peraturan mengenai karantina dan kepabeayan yang ketat pada saat panen raya dan melaonggarkannya pada musim paceklik.

Diversifikasi produksi dan konsumsi

Secara umum ada dua kelompok besar upaya yang perlu dilakukan oleh pemerintah bersama masyarakat untuk mewujudkan pemantapan ketahanan pangan. Pertama, peningkatan produksi (pasokan) pangan. Peningkatan produksi pangan dapat dilakukan melalui ekstensifikasi atau perluasan tanam dengan arah pengembangan di Luar Jawa, rehabilitasi sarana irigasi yang saat ini kondisinya sudah sekitar 40 persen mengalami kerusakan, dan peningkatan indeks pertanaman melalui efisiensi pemanfaatan air. Selain itu, peningkatan produksi pangan juga dapat dilakukan melalui peningkatan produktivitas atau intensifikasi seperti penggunaan benih unggul, pemupukan berimbang, pengendalian hama terpadu dan efisiensi pemanfaatan air. Kegiatan lain yang juga dapat menyumbang pada penyediaan pasokan pangan dari dalam negeri adalah pengurangan kehilangan hasil saat panen dan pasca panen melalui introduksi alat dan mesin pertanian, termasuk teknologi penggilingan padi.

Kedua, diversifikasi pangan, baik dari sisi produksi maupun konsumsi. Diversifikasi produksi dilakukan melalui (a) pengembangan pangan karbohidrat khas nusantara spesifik lokasi seperti sukun, talas, garut, sagu, jagung dan lain-lain, (b) pengembangan produk (*product development*) melalui peran

industri pengolahan untuk meningkatkan cita rasa dan citra produk pangan khas nusantara (*image product*) dan (c) peningkatan produksi dan ketersediaan sumber pangan protein (ikan, ternak) dan zat gizi mikro (hortikultura).

Diversifikasi konsumsi pangan terkait dengan upaya mengubah selera dan kebiasaan makan. Oleh karena itu, pokok kegiatan ini berupa peningkatan pengetahuan, sosialisasi, dan promosi mengenai pola pangan beragam, bergizi, dan berimbang. Pendekatan pengembangan diversifikasi konsumsi pangan jangan diidentikan dengan kegiatan pengentasan kemiskinan, namun merupakan upaya perbaikan konsumsi gizi dan kesehatan. Dengan mengkonsumsi pangan yang lebih beragam, bergizi dan dengan kandungan nutrisi yang berimbang, maka kualitas kesehatan akan semakin baik. Hasil ikutannya adalah konsumsi beras per kapita diharapkan menurun. Hasil ikutan ini sama pentingnya dengan pencapaian tujuan utamanya tadi. Apabila upaya-upaya tersebut di atas berhasil dilakukan maka (1) produksi padi dan pangan sumber karbihidrat lain serta protein dan zat gizi mikro akan semakin meningkat, (b) konsumsi beras per kapita akan menurun dan (c) kualitas konsumsi pangan masyarakat akan semakin beragam, bergizi dan berimbang.

Tabel 1. Indikator Ekonomi Makro Beberapa Negara Asia, Tahun 2000

No	Negara	Jumlah Penduduk (juta jiwa)	GDP (juta US \$)	GNP Per Kapita (US \$)	Pangsa GDP Sektor Pertanian (%)	Pertmbh. GDP (%)	Pertmbh. Sektor Pertanian (%)
1.	China	1.262,5	991.203	780	15,9	8,0	2,4
2.	Kamboja	12,2	3.177	280	37,1	5,4	-2,7
3.	India	1.002,1	459.755	440	25,3	5,2	0,2
4.	Indonesia	210,5	140.964	600	16,9	4,8	1,7
5.	Jepang	126,6	4.395.083	32.350	2,0	n.a	n.a
6.	Laos	5,2	1.373	290	53,2	5,7	5,0
7.	Myanmar	48,1	n.a	n.a	59,9	n.a	n.a
8.	Filipina	78,4	73.350	1.050	15,9	4,0	3,3
9.	Thailand	62,4	123.887	2.010	9,1	4,4	-8,8
10.	Vietnam	77,7	28.567	370	24,3	6,8	4,0

Sumber: Asian Development Bank, 2002

Tabel 2. Data Dasar Usahatani Padi di Asia Tahun 2000

No	Negara	Luas Panen (000 ha)	Produksi (000 ton)	Produktivitas (ton/ha)	Biaya Produksi	
					US \$/ha	US \$/ton
1.	China	30.503	190.168	6,23	494	71
2.	Kamboja	1.873	3.762	2,01	297	119
3.	India	44.600	134.150	3,01	222	82
4.	Indonesia	11.523	51.000	4,43	288	81
5.	Jepang	1.170	11.863	10,14	n.a	n.a
6.	Laos	690	2.155	3,12	n.a	n.a
7.	Myanmar	6.000	20.000	3,33	n.a	n.a
8.	Filipina	4.037	12.415	3,08	107	85
9.	Thailand	10.048	23.403	2,33	518	129
10.	Vietnam	7.655	32.554	4,25	212	64

Sumber: Asian Development Bank, 2002

Beras dalam Ketahanan Pangan

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1996 tentang Pangan mengartikan ketahanan pangan sebagai "kondisi terpenuhinya pangan bagi setiap rumah tangga yang tercermin dari tersedianya pangan yang cukup, baik jumlah maupun mutunya, aman, merata dan terjangkau". Pangan dalam hal ini mencakup makanan dan minuman baik dalam bentuk primer maupun olahannya, termasuk air minum. Dengan demikian, ketersediaan pangan yang cukup diartikan sebagai ketersediaan pangan dalam arti luas dan bukan hanya beras.

Beras memang diposisikan sebagai komoditas pangan terpenting dalam kelompok komoditas pangan. Namun, kebijakan ekomoni beras harus juga memperhatikan dampaknya terhadap upaya meningkatkan kualitas dan keseimbangan konsumsi pangan dan gizi. Dengan demikian, kebijakan yang dirumuskan bukan hanya dalam kerangka "ekonomi beras" tetapi "ekonomi pangan".

DAFTAR PUSTAKA

- Dawe, D. 1997. Should Asia Move to Free Trade in Rice?, dalam Silitonga dkk (eds). 30 Tahun Peran Bulog dalam Ketahanan Pangan, Bulog. Jakarta

- Tsujii, H. 1998. *An Economic Study of Characteristics of The International and National Rice Market and Policies*. Final Report. Kyoto University. Kyoto
- Amang, B. dan H. Sawit, 2001. *Kebijakan Beras dan Pangan Nasional. Pelajaran dari Orde Baru dan Orde Reformasi*. Edisi II. IPB Press. Bogor
- Duff, B. 1991. *Trend and Pattern in Asia Rice Consumption in Rice Grain Marketing and Quality Issues*. IRRI. Philippines
- Flinn, J.C. And L.J. Unnevehr. 1985. *Contribution of Modern Rice Varieties to Nutrition in Asia*. IRRI Res. Paper Series 110. Philippines
- Huang J.C, B. Duff, C.C. David. 1991. *Rice in Asia: is it Becoming an Inferior Good? (Comment)*. AJAE
- Marks, M.M. and M.J. Yatley. 1988. *Global Food Demand Pattern Over Changing Levels of Economic Development*. Agriculture and Trade Analysis Division. United State Departement of Agriculture. Washington DC
- Vyas V.S. and W.E. James. 1988. *Agricultural Development in Asia: Performance, Issues and Policy Options*. in S. Ichimura (eds). *Challenge of Asian Developing Countries: Issues and Analysis*. Asian Productivity Organization
- Harianto. 2001. *Pendapatan, Harga dan Konsumsi Beras*. dalam A. Suryana dan S. Mardianto (eds). *Bunga Rampai Ekonomi Beras*. LPEM - FEUI. Jakarta