

BAB 2

GAMBARAN UMUM PERTANIAN DI INDONESIA

Indonesia sebagai salah satu negara yang termasuk dalam wilayah tropis memiliki potensi pertanian yang sangat baik. Sebagai negara agraris, Indonesia memiliki potensi yang besar dan sumber daya alam yang melimpah dalam produk pertanian. Pertanian di Indonesia merupakan salah satu sektor yang memiliki peranan yang penting dalam perekonomian Indonesia. Sektor pertanian menyerap 35,9% dari total angkatan kerja di Indonesia dan menyumbang 14,7% bagi GNP Indonesia (Fds1, 2019).

A. Letak Geografis Indonesia

Indonesia merupakan negara yang terletak di kawasan Asia Tenggara dengan total wilayah yang mencapai 2 juta kilometer. Indonesia sendiri memiliki puluhan ribu pulau dengan 5 pulau terbesar, seperti Sumatera, Kalimantan, Jawa, Sulawesi, dan Papua. Negara yang terbentang dari Sabang hingga Merauke ini berada di antara Benua Australia dan Asia, serta di antara Samudera Hindia dan Samudera Pasifik.

Indonesia sendiri merupakan negara maritim dengan wilayah yang didominasi oleh perairan. Selain terletak di antara 2 benua dan 2 samudera, Indonesia juga berbatasan dengan beberapa negara. Di sebelah utara berbatasan dengan Malaysia, Singapura, dan Filipina. Sedangkan di sebelah selatan berbatasan dengan Australia. Di sebelah timur Indonesia berbatasan dengan Papua Nugini, dan di sebelah barat dengan Samudera Hindia.

Dengan letak geografis seperti ini, Indonesia memiliki iklim utama, yaitu iklim panas (tropis), iklim muson (musim), dan iklim laut. Dengan iklim panas atau tropis akan menyebabkan udara rata-rata yang ada di Indonesia menjadi panas. Hal ini terjadi karena Indonesia berada di sekitar garis khatulistiwa. Sedangkan iklim

muson terjadi karena pengaruh angin musim yang bertiup berganti arah setiap setengah tahun sekali. Angin yang bertiup berasal dari timur laut dan bersifat kering sehingga menyebabkan musim kemarau yang terjadi pada bulan April hingga Oktober. Selain itu, angin yang bertiup dari barat daya dan bersifat basah menyebabkan terjadinya musim hujan yang terjadi pada bulan Oktober hingga April. Yang terakhir, iklim laut sendiri terjadi karena Indonesia dikelilingi oleh laut dan samudera. Iklim ini menyebabkan Indonesia lebih sering mengalami musim penghujan.

Selain letak Indonesia yang berada di persilangan lalu lintas dunia membuat Indonesia sangat ramai dan menguntungkan jika ditinjau dari segi ekonomi. Dengan letak Indonesia yang berada di antara Benua Asia dan Benua Australia, menguntungkan Indonesia dalam menjalin hubungan baik dan kerja sama di negara-negara di benua tersebut. Selain itu, laut yang luas dan garis pantai yang panjang membuat Indonesia menghasilkan hasil laut yang kaya, seperti ikan, karang, minyak bumi, dan mineral lainnya.

Indonesia yang berada di kawasan tropis membuatnya kaya akan hasil hutan sebab banyak sekali jenis tanaman dan mudahnya tumbuhan hidup subur. Tanah yang subur di Indonesia juga mempermudah jalannya jenis-jenis pertanian yang ada. Dengan adanya wilayah hutan yang luas, membuat Indonesia menjadi paru-paru dunia (Iir, 2019).

B. Pertanian di Indonesia

Sumber daya alam di Indonesia sangat melimpah. Indonesia memiliki sumber daya alam yang berasal dari beberapa sektor, seperti sektor pertanian, peternakan, perikanan, hingga pertambangan, seperti gas alam, minyak bumi, dan logam. Beraneka jenis tanaman, hewan, dan mikroorganisme yang dimiliki Indonesia sangat bermanfaat bagi kehidupan rakyatnya. Dengan segala sektor yang

dimiliki oleh Indonesia, seharusnya Indonesia dapat menjadi negara maju, terutama dari sektor pertaniannya. Dengan adanya sektor pertanian yang subur di Indonesia sendiri harusnya bisa menjadi penopang ekonomi utama. Namun dengan melimpahnya sumber daya alam yang dimiliki Indonesia belum menjadikan Indonesia sebagai negara maju. Masih banyaknya masyarakat yang hidup dalam kemiskinan terutama para petani Indonesia. Ilmu pengetahuan masyarakat yang rendah tentang potensi yang dimiliki Indonesia menjadikan penghambat bagi masyarakat untuk memanfaatkan sumber daya alam yang ada. Petani sulit berkembang karena kurangnya bantuan untuk petani dari pemerintah, sehingga dibutuhkan peran pemerintah yang dapat mendukung untuk memajukan sektor pertanian.

Pertanian Indonesia memiliki keunggulan dengan letak Indonesia yang berada di kawasan yang strategis dan beriklim tropis sehingga mendapatkan penyinaran matahari sepanjang tahun. Dengan keunggulan yang dimiliki pertanian Indonesia masih terdapat hal yang tidak logis, seperti hingga saat ini demi untuk memenuhi permintaan beras dalam negerinya Indonesia masih bergantung pada impor beras.

Sementara itu, Indonesia pernah menjadi swasembada beras dan bisa mengekspor hasil berasnya sekitar pada tahun 1980. Selain melimpahnya sumber daya alam, sumber daya manusia yang dimiliki Indonesia juga terbilang banyak. Semakin tingginya kepadatan penduduk Indonesia saat ini sehingga sulit untuk dikendalikan. Hal tersebut juga memicu kebutuhan pangan yang semakin tinggi. Menurut data Kementan terdapat sekitar 500.000 kepala keluarga yang mengubah profesinya dari petani menjadi non petani di setiap tahunnya sehingga hal ini berlawanan dengan kebutuhan pangan yang semakin tinggi. Hal ini menyulitkan Indonesia dalam memajukan sektor pertaniannya, semakin sedikit petani yang menghasilkan

bahan pangan, padahal masyarakat sendiri membutuhkan bahan pangan tersebut akan terus meningkat.

Sekitar 70% masyarakat Indonesia berprofesi sebagai petani hingga saat ini. Dengan angka sebanyak itu, tidak semua petani di Indonesia memiliki tingkat produksi yang tinggi sehingga kurang mendapatkan kesejahteraan yang layak. Menteri Pertanian Andi Amran Sulaiman berkata bahwa terdapat masalah yang menimpa para petani Indonesia saat ini, seperti, 52% irigasi yang rusak di wilayah pertanian Indonesia, keterlambat pendistribusian pupuk ke petani yang masih sering terjadi, kurangnya penyediaan alat mesin pertanian untuk memudahkan produksi agar tidak menghambat laju produksi hasil, dan kurangnya ketepatan informasi untuk para petani tentang pertanian Indonesia.

Saat ini pemerintah telah melakukan langkah untuk meningkatkan kualitas sector pertanian di Indonesia. Pemerintah berencana untuk menjalankan beberapa program seperti jaminan kerja para petani dan pengadaan asuransi pertanian. Bantuan teknologi akan dibagikan oleh pemerintah kepada para petani berupa alat hasil pertanian seperti traktor, mesin panen otomatis, dan mesin tanam. Pemerintah sangat berharap dengan adanya teknologi serta peran dari para pemuda-pemudi Indonesia dapat mengembangkan sektor pertanian Indonesia. Salah satu rencana lainnya yang juga akan dilakukan ialah penggunaan lahan tidur, dikarenakan lahan yang berpotensi masih belum optimal pemanfaatannya.

Produktivitas sektor pertanian Thailand yang jauh lebih tinggi jika dibandingkan dengan produktivitas sector pertanian Indonesia. Petani Thailand dapat memanen padinya 1-5 kali dalam setahun dibandingkan dengan petani padi di Indonesia yang saat ini hanya dapat memanen padi umumnya 1-2 kali dalam setahun. Indonesia memang masih sangat kurang dalam mekanisme pertanian, sehingga

menyebabkan hal ini terjadi. Sistem pertanian tradisional masih digunakan sebagian besar petani Indonesia. Potensi alam di Indonesia yang jauh lebih besar seharusnya dapat memajukan sektor pertanian Indonesia, sehingga sangat dibutuhkannya peran para petani, kaum muda, dan juga pemerintah (Yonida, 2017).

Selama 4 tahun masa pemerintahan Jokowi-JK, Komite Ekonomi dan Industri Nasional (KEIN) menilai bahwa adanya kontribusi positif dari sektor pertanian untuk perekonomian Indonesia. Kinerja di sektor pertanian terus meningkat selama 4 tahun terakhir dan lebih baik dibandingkan ditahun-tahun sebelumnya. Sehingga hal ini selaras dengan adanya arah kebijakan pemerintah untuk meningkatkan ketahanan pangan Indonesia.

Pada periode 2011-2014, pertumbuhan sektor tanaman pangan rata-rata sekitar 1,48% per tahun. Kemudian di tahun 2015 hingga semester I 2018 rata-rata pertumbuhannya meningkat sekitar 2,20% per tahun. Pada periode 2015-2018, secara volume, ekspor komoditas pertanian mengalami rata-rata pertumbuhan tahunan sebesar 10,4%. Sementara itu, pada periode 2011-2014 ekspor komoditas pertanian hanya tumbuh rata-rata sebesar 2,8% per tahunnya, angka ini jauh di bawah periode 2015-2018. Sektor pertanian sendiri memiliki peranan yang sangat penting bagi Indonesia. Selama periode 2015-2018 sektor pertanian telah menyumbang sebanyak 13,40% terhadap Produk Domestik Bruto (PDB) (Deny, 2018).

C. Beras di Indonesia

Sumber mata pencaharian utama sebagian penduduk Indonesia yaitu berada di sektor pertanian. Dengan jumlah penduduk sekitar 267 juta jiwa dan luas lahan panen yang dimiliki Indonesia seluas 10.903.835 Ha. Dari data tersebut jelas bahwa kebutuhan beras di Indonesia sangatlah tinggi, sehingga hal ini mendorong pemerintah untuk mengimpor beras dari negara lain.

Pangan di Indonesia dapat diidentikkan dengan beras meskipun sebagian penduduk Indonesia tidak mengkonsumsi beras sebagai makanan pokoknya. Bustanul Arifin menjelaskan bahwa batasan mengenai pangan, yaitu “pangan khususnya beras disamping sebagai bahan pemenuhan kebutuhan makan, juga mempunyai arti ekonomis yang penting dan strategis, bahkan dapat bersifat politis”.

Beras di Indonesia memiliki kedudukan yang unik karena dapat dikaitkan dengan ekonomi, sosial, politik, dan budaya. Lebih dari 90% tingkat partisipasi masyarakat dalam konsumsi beras di Indonesia. Sebagian besar penduduk Indonesia menjadikan beras sebagai sumber pangan pokok. Dari kondisi seperti ini, dapat dikatakan bahwa beras dapat dijadikan representasi model ekonomi Indonesia secara umum karena pengaruhnya dalam bidang ekonomi dan politik. Hingga saat ini, Indonesia masih “sibuk” dengan persoalan beras karena jumlah penduduk yang besar dan tingkat konsumsi maupun tingkat partisipasi konsumsi yang semakin tinggi (Gustama, 2016).

Beras memiliki peran strategis dalam memantapkan ketahanan pangan, ketahanan ekonomi, dan ketahanan atau stabilitas politik nasional. Guncangan politik pada tahun 1966 dan 1998 dapat berubah menjadi krisis politik yang serius akibat dari harga pangan yang melonjak tinggi dalam waktu singkat dan berdampak juga dengan terjadinya krisis pangan pada saat itu (Gustama, 2016).

Beras di Indonesia dikatakan unik dikarenakan yang *pertama*, menurut perkiraan sekitar 90% dari total produksi dan konsumsi beras di dunia dilakukan di Asia. Hal ini berbeda dengan negara-negara lainnya yang berbeda komoditi pertaniannya, seperti gandum, kedelai, dan jagung. *Kedua*, pasar bebas sangat tipis, tidak lebih dari total produksi. Misal dibandingkan dengan jagung, kedelai,

gandum yang masing-masing mencapai 15%, 30%, dan 25% dari total produksi. *Ketiga*, harga beras yang tidak stabil jika dibandingkan dengan gandum misalnya. *Keempat*, struktur pasar dunia sekitar 80% dari total perdagangan beras dunia dikuasai oleh enam negara, yaitu Thailand, Vietnam, Pakistan, China, Myanmar, dan Amerika Serikat. *Kelima*, Indonesia menjadi negara importir terbesar akhir-akhir ini. *Keenam*, sebagian besar negara di Asia, termasuk Indonesia, umumnya besar diberlakukan sebagai barang upah dan barang politik (Gustama, 2016).

Dipandang dari aspek ekonomi, tenaga kerja, lingkungan hidup, sosial, budaya, dan politik, bagi masyarakat Indonesia beras dianggap memiliki peran yang sangat penting. Masalah beras bukanlah masalah yang sederhana dan sangat sensitif, maka diperlukan perlakuan secara hati-hati. Kesalahan dalam kebijakan perberasan tidak hanya akan berdampak kepada kondisi perberasan, tetapi juga terhadap bidang-bidang yang lain. Oleh sebab itu, pemerintah tidak pernah lepas tangan dalam mengatasi permasalahan perberasan nasional untuk mengatur ekonomi Indonesia (Gustama, 2016).

Dengan adanya persediaan beras yang mencukupi merupakan salah satu dalam pemantapan untuk menjaga ketahanan pangan nasional. Adanya kelangkaan beras akan berakibat adanya gangguan ekonomi dan juga kestabilan politik dan social yang terganggu. Terdapat tiga komponen dalam penyediaan beras regional maupun nasional, yaitu dengan adanya produksi, cadangan, dan impor atau penyediaan dari luar negeri (Gustama, 2016).

D. Cadangan Beras Nasional

Dalam kehidupan masyarakat Indonesia, komoditi beras memiliki peran yang sangat penting. Masalah beras bukanlah merupakan hal yang sederhana dan sangat sensitif sehingga diperlukan penanganan yang harus dilakukan

dengan hati-hati. Jika saat melakukan kebijaksanaan perberasan terdapat kesalahan ini akan membawa dampak tidak hanya pada kondisi perberasan nasional saja, tetapi berbagai bidang lain yang terkait akan terkena dampaknya juga. Dengan adanya pengelolaan beras yang baik dapat menunjang upaya pemenuhan kebutuhan akan beras.

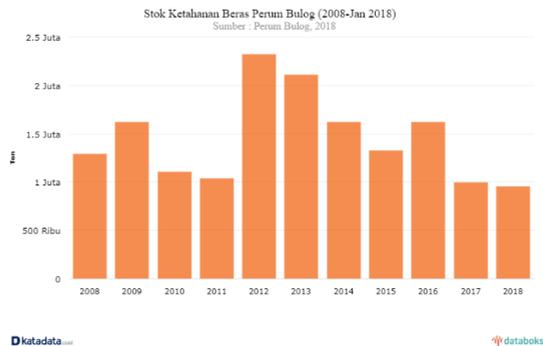
Dengan adanya persediaan beras tercukupi, maka dapat mendorong terciptanya stabilitas pangan untuk memperlancar pemenuhan kebutuhan pangan beras. Perusahaan Badan Urusan Logistik yang lebih dikenal sebagai Perum Bulog adalah sebuah lembaga pangan di Indonesia yang mengurus tata niaga beras. Persediaan pangan yang diadakan oleh Perum Bulog dapat digunakan untuk memenuhi kebutuhan masyarakat Indonesia dan beras dan menciptakan stabilitas harga berasa (kajian pendanaan stok beras nasional).

Perum Bulog berupaya dengan pihak lain untuk memenuhi kebutuhan akan beras, mengingat beras merupakan makanan pokok masyarakat Indonesia. Untuk mencapai tujuan pemenuhan baeras maka diperlukan perencanaan dan manajemen persediaan yang terstruktur dan terorganisasi agar persediaan beras yang dilakukan dapat memenuhi kebutuhan beras nasional. Persediaan kebutuhan beras nasional dapat diperoleh dengan membeli gabah atau padi atau beras ataupun dengan melakukan impor sesuai dengan standar yang diberikan oleh pemerintah (Wijayanti, Candra, & Sarjono, 2011).

Di tengah kenaikan harga beras, stok beras Perum Bulog mengalami penyusutan hingga di bawah satu juta ton, sehingga menimbulkan kekhawatiran terhadap stok beras di pasar. Stok beras Bulog hanya mencapai 958 ribu ton pada awal Januari 2018. Angka tersebut merupakan angka terendah sejak 2011. Dari tahun ke tahun, ketahanan stok beras Perum Bulog mengalami fluktuatif. Di tahun 2011, hanya terdapat 1,03 juta ton cadangan beras,

kemudian meningkat di tahun 2012 menjadi 2,32 juta ton. Terus mengalami penyusutan menjadi 1,32 juta ton pada tahun 2015, dan di akhir tahun 2016 cadangan beras Bulog kembali meningkat menjadi 1,62 juta ton. Menyusutnya cadangan Bulog tersebut membuat pemerintah akhirnya memutuskan untuk mengimpor beras sebanyak 500 ribu ton (Databoks, Berapa Stok Beras Perum Bulog?, 2018).

Grafik 2.01 1 Stok Ketahanan Beras Perum Bulog (2008-Jan 2018)



Sumber : Databoks

Indonesia sebagai negara yang bersifat agraris sangat penting untuk memiliki cadangan pangan agar dapat menjaga ketahanan pangan Indonesia. Pemerintah memiliki Cadangan Beras Pemerintah (CBP) yang dikelola oleh Bulog sejak tahun 2005, menyatu dengan stok Bulog dan dapat diakses oleh Pemerintah di setiap gudang Bulog di seluruh Indonesia. CBP sendiri merupakan sebuah cadangan beras yang dimiliki pemerintah yang bersumber dana dari APBN dan dikelola oleh Bulog yang dapat digunakan oleh masyarakat untuk memenuhi kebutuhannya terhadap beras dan dalam rangka mengantisipasi masalah kekurangan pangan, gejolak

harga, keadaan darurat akibat bencana dan kerawanan pangan serta memenuhi kesepakatan Cadangan Beras Darurat ASEAN (*ASEAN Emergency Rice Reserve, AERR*) (BULOG, 2010).

350 ribu ton beras merupakan jumlah awal CBP yang dimiliki pemerintah. Stok tersebut menyatu dengan stok beras yang dioperasionalkan oleh Bulog sehingga lebih memudahkan dalam penggunaannya dan tersedia setiap saat. Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota dapat mengaksesnya untuk tujuan-tujuan CBP tersebut sesuai dengan prosedurnya (BULOG, 2010).

Manfaat adanya CBP telah teruji dalam penanganan berbagai bencana alam di tanah air. Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota dapat segera memanfaatkan beras yang telah tersedia di gudang-gudang Bulog yang tersebar merata di seluruh daerah di Indonesia untuk digunakan dalam memenuhi kebutuhan pangan bagi pengungsi korban bencana. Dengan begitu ketahanan pangan bagi rumah tangga yang terkena bencana masih dapat dijaga. Pangan tersedia, dapat dijangkau dan stabilitas pasokannya dapat terjamin (BULOG, 2010).

Saat kenaikan harga yang cukup tinggi dan meresahkan masyarakat mampu menguji CBP pada akhir tahun 2006 dan awal 2007, maupun akhir tahun 2007 dan awal 2008. CBP sendiri telah dimanfaatkan sebagai sumber beras Operasi Pasar Murni (OPM) langsung di pasar-pasar (tahun 2006-2007) maupun OPK CBP RASKIN dengan sasaran rumah tangga penerima manfaat RASKIN (2007-2008).

Ketersediaan stok beras yang dikelola Bulog yang di dalamnya termasuk CBP, telah memberi pengaruh positif terhadap kestabilan harga beras dalam negeri di saat terjadi krisis harga beras dunia

tahun 2008, dengan ini masyarakat merasa aman terhadap kemampuan Pemerintah dalam menjaga pasokan dan harga, serta mampu mencegah munculnya spekulasi. Harga beras domestik tidak mengalami kenaikan saat harga beras dunia yang naik lebih dari 3 kali lipat. Kecukupan stok dan pasokan dalam negeri dapat menyebabkan pasar beras dalam negeri terisolasi dari gejolak harga dunia (BULOG, 2010).

Perkembangan situasi pasar internasional yang cenderung bergejolak mau tidak mau akan mempengaruhi pasar domestik sehingga semakin pentingnya pengelolaan CBP. Masyarakat tidak perlu khawatir dikarenakan pemerintah harus memiliki stok beras yang cukup kuat, sehingga dapat menjaga rasa aman di masyarakat, terlebih lagi semakin seringnya potensi bencana terjadi. Banyak berita mengenai bencana banjir, gempa, dan bencana yang lainnya yang sering terdengar baik dalam skala kecil maupun skala besar. Tim UGM (2003) menyebutkan bahwa jumlah cadangan beras ideal yang harus dimiliki oleh pemerintah yaitu sekitar 750 ribu – 1,25 juta ton. Hingga saat ini sebagian besar pengeluaran rumah tangga masih difokuskan untuk kebutuhan pangan, ini menyebabkan ketidakstabilan harga pangan akan sangat berpengaruh terhadap pendapatan riil masyarakat, terutama masyarakat yang berpenghasilan rendah, yang akan mengurangi daya beli mereka (BULOG, 2010).

Pengembangan CBP dapat menempatkan fungsi dan peran CBP yang lebih luas sebagai katup pengaman saat terjadi masalah pangan yang muncul akibat kekurangan pangan, seperti yang dilakukan selama ini, atau sebagai akibat terjadinya kelebihan pangan yang menyebabkan surplus atau tekanan pada harga produsen. Dengan demikian, sisi demand CBP berfungsi sebagai instrumen stabilitas harga konsumen

dan jaminan pasokan, sedangkan sisi suplai berfungsi untuk melindungi harga produsen (BULOG, 2010).

Beberapa alasan mengapa cadangan pangan sangat diperlukan, antara lain, *pertama*, memerlukan waktu untuk proses barang impor sampai ke tujuan, itu berarti adanya keterlambatan (*delay*). *Kedua*, akan memicu kenaikan harga di pasar dunia karena permintaan pangan dalam jumlah yang banyak dan besar dalam waktu yang singkat. *Ketiga*, panen dan produksi yang tidak pasti. Yang terakhir, *keempat*, selalu terjadinya turun akan harga musiman. Lebih lanjut, terjadinya gejolak harga pangan di pasar dunia yang tidak dapat diprediksi, menyiratkan pentingnya pemerintah untuk mengelola cadangan pangan sebagai salah satu instrumen kebijakan stabilisasi harga pangan di pasar domestik. Keberadaan cadangan yang cukup disertai dengan pengelolaan yang transparan menjadi salah satu kunci efektivitas kebijakan stabilisasi harga.

Secara garis besar stok beras Bulog terdiri dari, (i) Cadangan Beras Pemerintah (CBP) untuk operasi pasar, penyaluran untuk kepentingan darurat dan bencana alam, penyaluran golongan anggaran PNS/TNI di wilayah Indonesia Timur, dan kepentingan pemerintah lainnya, (ii) cadangan beras untuk raskin, dan (iii) cadangan beras kegiatan usaha komersial. Sebesar 230.164 ton raskin disalurkan pemerintah/Bulog untuk sekitar 15.144.000 rumah tangga miskin. Kecuali, cadangan komersial yang dibedakan secara fisik dan pembukuannya, keberadaan cadangan Bulog pertama dan kedua hanya dibedakan dalam sistem pembukuan, tidak dibedakan secara fisik dan kualitas, sehingga dapat dipertukarkan. Stok komersial merupakan beras berkualitas lebih baik dibandingkan dua jenis tok lainnya (Pasandaran, 2015).