

Analisis Perubahan Kebijakan Ketahanan Pangan Beras di Provinsi Riau

Oleh:

¹ Hardison; ² Angga Pramana;

¹Fungsional Perencanaan, Bappedalitbang Provinsi Riau, Jl. Gajah Mada No.200,
Simpang Empat, Kec. Pekanbaru Kota, Kota Pekanbaru, Riau 28156

Program Studi Teknologi Industri Pertanian, Universitas Riau

hard_ison@yahoo.com, pramana.angga@lecturer.unri.ac.id

Abstrak

Permintaan beras di Indonesia meningkat setiap tahunnya sehingga membuat kesenjangan semakin besar antara produksi dan konsumsi. Kelebihan permintaan ditutupi oleh impor beras yang menyebabkan harga beras dalam negeri merespons pergerakan harga beras global yang merugikan produsen dan konsumen. Jadi, instrumen kebijakan yang dapat mengurangi ketergantungan pada beras impor dan memberi keuntungan kepada produsen dan konsumen beras sangat dibutuhkan. Tujuan penelitian ini adalah untuk menganalisis dampak kebijakan beras pada pasar beras dan kesejahteraan produsen dan konsumen beras di Indonesia. Penelitian ini menggunakan data time series tahunan dan model persamaan simultan dengan metode two stage least squares. Analisis menunjukkan bahwa perubahan kebijakan beras dapat memengaruhi kondisi pasar beras Indonesia dan kenaikan harga pembelian pemerintah (HPP), kredit pertanian, dan subsidi pupuk dapat meningkatkan kesejahteraan produsen dan konsumen.

Kata Kunci: Kebijakan Pangan; Beras; Kesejahteraan.

Abstract

Rice demand in Indonesia increases every year so it makes the big gap between production and consumption of rice. Excess demand is covered by rice import which causes domestic rice price responds the global rice price movements that harm both producers and consumers. So, the policy instruments that could reduce dependence on rice import and can provide benefits to producers and consumers of rice is very needed. The objectives of this study were to analyze the impact of rice policy on rice market and the welfare of rice producers and consumers. This study uses annual time series data and simultaneous equations model with two stages least squares method. The analysis showed that rice policy changes can influence condition of Indonesia's rice market and that the increase in Government Purchase Price (HPP), agricultural credit, and fertilizer subsidy can improve the welfare of the producers and consumers.

Keywords: Food Policy; Rice; Welfare

Analisis Perubahan Kebijakan Ketahanan Pangan Beras di Provinsi Riau

PENDAHULUAN

Beras sampai saat ini masih merupakan bahan pangan pokok sebagian besar penduduk Indonesia, sehingga kebutuhan akan beras setiap waktu semakin meningkat, baik disebabkan bertambahnya jumlah penduduk maupun akibat semakin baiknya pendapatan masyarakat yang berakibat mendorong naiknya konsumsi beras terutama di level menengah kebawah. Karenanya komoditas ini menjadi salah satu komoditas strategis di Indonesia baik saat ini maupun masa mendatang, karena padi atau beras merupakan pangan utama sebagian besar masyarakat Indonesia dan juga di Riau. Produksi beras secara nasional dalam dua tahun terakhir (2018-2019) juga cukup merisaukan dan dikhawatirkan akan berlanjut pada tahun 2020.

Salah satu persoalan tentang beras selama ini adalah akurasi data, Sejak tahun 1997 banyak pihak menduga bahwa data produksi padi di Indonesia tidak akurat. Study yang dilakukan BPS bersama Japan International Cooperation Agency (JICA) pada tahun 1996/1997 telah mengisyaratkan over-estimate luas panen sekitar 17,07 persen. Persolan yang sama juga terjadi pada data luas lahan baku sawah yang dilaporkan cenderung meningkat, meskipun fakta dilapangan menunjukkan terjadinya pengalihan fungsi lahan sawah untuk industri, perumahan atau infrastruktur yang tidak bisa diimbangi oleh pencetakan sawah baru (BPS, 2019). Lebih lanjut dikatakan bahwa walaupun sudah diduga sejak lama, upaya untuk memperbaiki metodologi perhitungan produksi baru dilakukan pada tahun 2015. BPS bekerjasama dengan Balai Pengkajian Penerapan Tehnologi (BPPT), Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional, Badan Informasi Geospasial (BIG), serta Lembaga Penerbangan Antariksa Nasional (LAPAN), guna memperbaiki metodologi perhitungan luas panen dengan menggunakan metode baru Kerangka Sampel Area (KSA).

Secara nasional, BPS melalui system KSA, melaporkan luas tanam padi turun 6,15 persen, dari 11,28 juta hektar menjadi 10,68 juta hektar. Konversi lahan sawah yang dahsyat, terutama di sentra-sentra produksi padi, seperti Pantai Utara (Pantura) Jawa, telah menurunkan luas baku lahan sawah menjadi sangat signifikan. Produksi padi turun drastis 7,76 persen, dari 59,18 juta ton Gabah Kering Giling (GKG) atau setara beras 33,94 juta ton beras pada tahun 2019. Sementara produktivitas padi turun 7,60 persen, dari 5,20 ton per-hektar menjadi hanya 4,81 ton per-hektar, suatu fenomena serius yang perlu dapat perhatian memadai (Bustanul Arifin dalam Kompas tanggal 3 Juli 2020).

Penduduk Riau tahun 2018 berjumlah 6.717.612 jiwa, yang tersebar di 12 kabupaten/kota, dengan kebutuhan beras berjumlah 696.616,4 ton per-tahun. Sementara produksi beras Riau tahun yang sama hanya berjumlah 241.087 ton atau hanya mampu memenuhi 34,74% dari kebutuhan beras masyarakat Riau. Sisanya berasal dari suplay provinsi tetangga, yaitu Sumatera Barat, Sumatera Utara, Jambi dan Sumatera Selatan dan bahkan dari Pulau Jawa (Bappeda Riau, 2019).

Berbagai upaya telah dilaksanakan oleh Pemerintah Provinsi Riau dalam peningkatan produksi beras ini. Di era tahun 1980-an dilaksanakan gerakan yang disebut Operasi Riau

Makmur (ORM) dan terakhir dalam kurun waktu sekitar tahun 2009 – 2014 dilaksanakan Operasi Pangan Riau Makmur (OPRM). Namun upaya-upaya tersebut belum mampu untuk mengangkat secara nyata produksi padi di Riau, karena dalam kurun waktu yang sama juga terjadi pengembangan besar-besaran terhadap komoditas perkebunan terutama karet dan kelapa sawit, yang memberikan dampak tertekannya komoditas pangan, akibat persilangan penggunaan lahan, karena umumnya masyarakat lebih tertarik akan komoditas pekebunan, yang nota bene lebih memberikan jaminan kesejahteraan bagi masyarakat. Akibatnya banyak lahan-lahan produktif yang sebelumnya merupakan lahan pangan, beralih menjadi lahan perkebunan, sehingga mengakibatkan luas lahan padi semakin menurun. Alih fungsi lahan dalam 5 (lima) tahun terakhir sudah mencapai 43.987 ha atau rata-rata 8.795 ha/tahun (Dinas Tanaman Pangan, Hortikultura dan Perkebunan Riau, 2019)

Pemicu lain adalah semakin kurang berfungsinya irigasi sebagai sumber air bahan pertanaman padi, akibat rusaknya catchment area yang mengakibatkan sumber air semakin terbatasi, disamping itu kondisi jaringan irigasi, mulai dari bending, pintu dan saluran juga sudah banyak banyak yang rusak, dari data yang ada, irigasi di Riau yang baik hanya sekitar 30%, sisanya dalam keadaan rusak, atau tidak dapat mengairi persawahan yang ada (Bappeda Riau, 2019). Dari sisi produktivitas juga belum menggembirakan, rata-rata produktivitas padi di Riau masih berada pada sekitar angka 4 ton perhektar, sementara daerah lain sudah mencapai diatas 5 dan 6 ton perhektar. Rendahnya produktivitas ini antara lain disebabkan jenis tanah di Riau didominasi oleh tanah podzolik merah kuning, yang tingkat kesuburannya rendah, keasamannya tinggi dan aerasi yang kurang baik. Memang diakui bahwa tidak semua areal persawahan di Riau kondisinya demikian, namun sudah ada beberapa daerah sentra produksi yang areal persawahannya sangat baik, seperti di kawasan Bungaraya Kabupaten Siak, kawasan Kuala Kampar di Pelalawan, kawasan Reteh, Kempas Jaya di Kabupaten Indragiri hilir, dan lain sebagainya, yang produktivitasnya sudah cukup tinggi.

Kegagalan panen juga masih terjadi setiap tahun sebagai akibat dari terjadinya banjir dan kekeringan. Total pertanaman padi yang terkena banjir dalam kurun waktu tahun (2017 sampai dengan tahun 2019, berjumlah 19.268,33 ha atau rata-rata 6.422,78 ha pertahun, dimana 6.604,18 ha atau rata-rata 2.201,39 ha pertahun diantaranya puso. Sementara itu akibat kekeringan tercatat seluas 3.919 ha, dimana 275 ha diantaranya puso. Gubernur Riau periode 2019 – 2024 telah menetapkan Visi dan Misi, Kebijakan dan Program Strategis sebagaimana tertuang dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Provinsi Riau 2019 – 2024, dimana peningkatan produksi pangan (khususnya padi) merupakan salah satu program strategis yang harus dilaksanakan, dengan target utama Provinsi Riau mampu memenuhi kebutuhan beras sebesar 50% dari kebutuhan beras Riau pada akhir masa RPJMD tersebut. Berdasarkan permasalahan maka peneliti melihat adanya indikasi masalah perkembangan produksi padi dan beras dalam 5 (lima) tahun terakhir dan tingkat konsumsi beras di Provinsi Riau maka fokus permasalahan pada kebijakan apa saja yang dilakukan pemerintah Provinsi Riau.

METODE PENELITIAN

Penelitian dilakukan didesa Kelapapati Kabupaten Bengkalis menggunakan pendekatan kuantitatif dengan menyajikan secara statistik deskriptif. Kuesioner

disebarkan sebanyak 100 responden yang terdiri dari Kepala desa, Sekretaris desa, Kepala Urusan, Staf Desa, Pengurus BPD, LKMD, Kepala Dusun, RT dan RW serta masyarakat disetiap dusun dengan tehknik Quota sampling. Pertimbangan utama dalam mengarahkan pengambilan sampel kuota adalah kemudahan akses peneliti, karakteristik yang relevan terhadap suatu penelitian (Kumar, 2019). Analisa data menggunakan pengukuran rating scale.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Perkembangan Produksi Padi dan Beras di Riau

Produksi beras dalam beberapa tahun terakhir kecenderungannya menurun, tentulah hal ini cukup merisaukan kita semua. Hal yang sama juga terjadi pada level nasional dalam dua tahun terakhir (2018-2019) juga cukup merisaukan dan dikhawatirkan akan berlanjut pada tahun 2020. Badan Pusat Statistik dengan menggunakan metode baru Kerangka Sampel Area (KSA), melaporkan luas padi turun 6,15 persen, dari 11,28 juta hektar menjadi 10,68 juta hektar. Konversi lahan sawah yang dahsyat, terutama di sentra-sentra produksi padi, seperti Pantai Utara (Pantura) Jawa, telah menurunkan luas baku lahan sawah menjadi sangat signifikan

Luas Baku Sawah di Riau

Berdasarkan Keputusan Menteri/Kepala BPN No. 686/SK-PG.03.03/XII/2019 tanggal 17 Desember 2019. Luas lahan baku sawah nasional tahun 2019 adalah sebesar 7.463.948 hektar dan Provinsi Riau, seluas 62,689 ha. Artinya terjadi penurunan potensi lahan dari hasil pengukuran terbaru semula seluas 99.057 ha atau turun seluas

Luas Lahan Baku Sawah Menurut Kabupaten Tahun 2019

No.

	Provinsi/Kabupaten	Luas Lahan Sawah (Ha)	
	2018	2019	Selisih/Penurunan
	Total Riau	83.733,40	62,689.36
1	Bengkalis	5.014,30	2,992.42
2	Indragiri Hilir	23.532,00	19,020.55
3	Indragiri Hulu	3.507,00	2,667.29
4	Kampar	5.507,00	3,220.42
5	Kepulauan Meranti	4.389,00	3,436.23
6	Kota Dumai	148,00	217.36
7	Kota Pekanbaru	9,00	3.27
8	Kuantan Singingi	6.619,20	6,212.58
9	Pelalawan	6.741,00	6,718.24
10	Rokan Hilir	20.487,90	12,185.64
11	Rokan Hulu		1,683.64
12	Siak	4.876,00	4,331.71

Menetapkan luas lahan baku sawah nasional dengan Perkembangan Luas Panen Padi di Prov. Riau

Dengan menggunakan informasi luas lahan baku sawah sebagaimana dikemukakan diatas dan berdasarkan, perhitungan ulang dilakukan untuk luas panen dan produksi padi 2018 secara nasional. Sebagai perbandingan, luas lahan baku sawah nasional menurut Keputusan Menteri ATR/Kepala BPN No.399/Kep-23.3/X/2018 tanggal 8 Oktober 2018 adalah sebesar

7.105.145 hektar.

Berdasarkan hasil Survei KSA, pola panen padi di Riau pada periode Januari sampai dengan Desember tahun 2019 relatif sama dengan pola panen tahun 2018. Puncak panen padi terjadi pada bulan Februari, sementara luas panen terendah terjadi pada bulan November. Total luas panen padi pada 2019 seluas 63,14 ribu hektar dengan luas panen tertinggi terjadi pada Februari, yaitu sebesar 12,03 ribu hektar dan luas panen terendah terjadi pada November, yaitu sebesar 0,68 ribu hektar. Jika dibandingkan dengan total luas panen padi pada 2018, luas panen padi pada 2019 mengalami penurunan sebesar 8,31 ribu hektar atau 11,63 persen (BPS Riau, 2019).

Luas Panen Padi menurut Kabupaten/Kota di Riau, 2018-2019

Kabupaten/Kota	Luas Panen (Hektar)		
	2018 Absolut (Kol. [3] - Kol. [2]) (1)	2019 (Kol. [4] x 100 / Kol. [2]) (2)	Perkembangan Relatif (%) (3)
Kuantan Singingi	5.405,29	6.807,83	-1.402,54
-20,60			
Indragiri Hulu	1.916,83	2.914,76	-997,93
-34,24			
Indragiri Hilir	19.159,29	21.929,24	-2.769,95
-12,63			
Pelalawan	5.063,64	6.064,44	-1.000,80
-16,50			
Siak	7.740,66	6.400,54	1.340,12
20,94			
Kampar	3.252,28	3.698,52	-446,24
-12,07			
Rokan Hulu	3.287,46	3.551,37	-263,91
-7,43			
Bengkalis	5.928,49	5.083,99	844,50
16,61			
Rokan Hilir	9.422,43	11.228,23	-1.805,80
-16,08			
Kep. Meranti	1.685,93	3.361,64	-1.675,71
-49,85			
Pekanbaru	0,35	-	0,35
0,00			
Dumai	279,39	407,52	-128,13
-31,44			
Riau	63.142,04	71.448,08	-8.306,04
-11,63			

Sumber : BPS Prov. Riau, 2020

Produksi Beras di Prov. Riau

Konsumsi beras di Riau

Jumlah penduduk, konsumsi per-kapita dan kebutuhan beras

Kebijakan peningkatan produksi beras di Riau

Berbagai upaya telah dilaksanakan oleh Pemerintah Provinsi Riau dalam peningkatan produksi beras ini. Di era tahun 1980-an dilaksanakan gerakan yang disebut Operasi Riau Makmur (ORM) dan terakhir dalam kurun waktu sekitar tahun 2009 – 2014 dilaksanakan Operasi Pangan Riau Makmur (OPRM). Namun upaya-upaya tersebut belum mampu untuk mengangkat secara nyata produksi padi di Riau, karena dalam kurun waktu yang sama juga terjadi pengembangan besar-besaran terhadap komoditas perkebunan terutama karet dan kelapa sawit, yang memberikan dampak tertekannya komoditas pangan, karena umumnya masyarakat lebih tertarik akan komoditas pekebunan, yang nota bene lebih memberikan jaminan kesejahteraan bagi masyarakat. Akibatnya banyak lahan-lahan produktif yang sebelumnya merupakan lahan pangan, beralih menjadi lahan perkebunan, sehingga mengakibatkan luas lahan padi semakin menurun. Alih fungsi lahan dalam 5 (lima) tahun terakhir sudah mencapai 43.987 ha atau rata-rata 8.795 ha/tahun (Dinas Pertanian dan Perkebunan Riau, 2019).

Dengan kondisi yang ada saat ini tentunya target tersebut cukup berat untuk direalisasikan, namun demikian sesungguhnya masih terbentang potensi lahan yang dapat dikembangkan untuk peningkatan produksi padi tersebut, baik pada lahan sawah irigasi, tadah hujan maupun lahan rawa yang cukup luas terdapat di daerah ini. Disadari bahwa untuk mengembangkan potensi tersebut, diperlukan komitmen yang kuat dan upaya yang sungguh-sungguh dari semua stakeholders yang ada baik dilevel pusat, provinsi dan kabupaten/kota untuk bersama-sama mengembangkan potensi yang ada sehingga memberikan kontribusi terhadap peningkatan produksi padi di Riau. Gubernur Riau dalam setiap kesempatan yang ada terus menggaungkan semangat untuk peningkatan produksi padi ini, dan telah menugaskan Badan Perencanaan Pembangunan Daerah, sekarang Badan Perencanaan Penelitian dan Pengembangan Daerah untuk melakukan identifikasi potensi ke kabupaten/Kota serta membuat rancangan awal untuk bahan diskusi dengan Dinas/instansi terkait rencana program ini.

DAFTAR PUSTAKA:

- Abidin MZ. 2015. Dampak Kebijakan Impor Beras dan Ketahanan Pangan dalam Perspektif Kesejahteraan Sosial. *Jurnal Sosio Informa*. 1(3): 213-230.
- Akhmad. 2014. Dampak Kebijakan Tarif Impor Beras terhadap Surplus Produsen dan Konsumen. *Jurnal Bappenas*. 20(1): 14-31.
- [BPS] Badan Pusat Statistik. 2015. Laju Pertumbuhan Penduduk Indonesia. [internet]. [diunduh 2016 Juni 24]. Tersedia pada: <https://www.bps.go.id/linkTabelStatistik/view/id/1268>.
- [BPS] Badan Pusat Statistika. 2016. Produksi Beras Indonesia [internet]. [diunduh 2016 Juni 24]. Tersedia pada: <https://www.bps.go.id/site/resultTab>.
- Busnita SS. 2016. Rice Price Volatility, its Driving Factors and the Impact of Climate Change on Paddy Production and Rice Price in Indonesia. *Jurnal of Agricultural and Applied Economics*. 41(2): 427-431.
- Dabukke FBM, Iqbal M. 2014. Kebijakan Pembangunan Pertanian Thailand, India, dan Jepang serta Implikasinya bagi Indonesia. *Jurnal Analisis Kebijakan Pertanian*. 12(2): 87-101. <https://doi.org/10.21082/akp.v12n2.2014.87-101>
- Edi, Sirojuzilam, Rahmanta. 2014. Analisis Integrasi dan Volatilitas Harga Beras Regional Asean terhadap Pasar Beras Indonesia. *Jurnal Ekonomi*. 17(2): 77-91.

- Hidayat NK. 2012. Dampak Perubahan Harga Beras Dunia Terhadap Kesejahteraan Masyarakat Indonesia pada Berbagai Kondisi Transmisi Harga dan Kebijakan Domestik. *Jurnal Sosial Ekonomi Pertanian*. 8(1): 63-71.
- Koutsoyiannis. 1977. *Theory of Econometrics: An Introductory Exposition of Econometric Methods*. Second Edition. London (EN): The MacMillan Press Ltd.
- Mardianto S, Mewa A. 2004. Kebijakan Proteksi dan Promosi Komoditas Beras di Asia dan Prospek Pengembangannya di Indonesia. *Jurnal Analisis Kebijakan Pertanian*. 4(2): 340-353.
- Miranti A, Syaikat Y, Harianto. 2016. Pola Konsumsi Pangan Rumah Tangga Petani di Provinsi Jawa Barat. *Jurnal Agro Ekonomi*. 34(1): 67-80. <https://doi.org/10.21082/jae.v34n1.2016.67-80>
- Musianto LS. 2002. Perbedaan Pendekatan Kuantitatif dengan Pendekatan Kualitatif dalam Metode Penelitian. *Jurnal Manajemen dan Kewirausahaan*. 4(2): 123-136.
- Nuryanti S. 2005. Analisis Keseimbangan Sistem Penawaran dan Permintaan Beras di Indonesia.
- JAPI, Vol. 23 (2): 93-100 *Jurnal Agro Ekonomi*. 23(1): 71-81. <https://doi.org/10.21082/jae.v23n1.2005.71-81>
- Office of the United States Trade Representative. 2015. Re: Comments Regarding the 2015 National Trade Estimate Report on Foreign Trade Barriers [internet]. [diunduh 2016 April 27]. Tersedia pada: <https://www.usarice.com/docs/defaultsource/trade-policy/usa-rice-nte-2015-submission.pdf?sfvrsn=2>.
- Rahmasuciana DY, Darwanto DH, Masyhuri. 2015. Pengaruh Pengadaan Beras dan Operasi Pasar terhadap Harga Beras dalam Negeri. *Jurnal Agro Ekonomi*. 26(2): 129-138. <https://doi.org/10.22146/agroekonomi.17266>
- Riyadi DM. 2002. Permasalahan dan Agenda Pengembangan Ketahanan Pangan: Tekanan penduduk, degradasi Lingkungan dan Ketahanan Pangan. Pusat Dalam: Prosiding Studi Pembangunan dan Proyek Koordinasi Kelembagaan Ketahanan Pangan.
- Rosandi R. 2016. Respon Stok Beras Indonesia dalam Masyarakat Ekonomi ASEAN: Analisis Dampak Produksi, Tenaga Kerja, dan kesejahteraan [Tesis]. Bogor (ID): Institut Pertanian Bogor.
- Sapuan. 1999. Perkembangan Manajemen Pengendalian Harga Beras di Indonesia 1969-1999. *Jurnal Agro Ekonomika*. 29(1): 55-63.
- Septiadi D. 2016. Dampak Kebijakan Perberasan Terhadap Pengentasan Kemiskinan di Indonesia [Tesis]. Bogor (ID): Institut Pertanian Bogor.
- Sudaryanto T, Iqbal M, Kustiari R, Dermoredjo SK, Muslim C, Saputra YH. 2016. Tingkat Dukungan Domestik untuk Sektor Pertanian Indonesia. *Jurnal Analisis Kebijakan Pertanian*. 14(1): 73-82. <https://doi.org/10.21082/akp.v14n1.2016.73-82>
- Suryana A, Agustian A, Yofa RD. 2016. Alternatif Kebijakan Penyaluran Subsidi Pupuk bagi Petani Pangan. *Jurnal Analisis Kebijakan Pertanian*. 14(1): 35-54. <https://doi.org/10.21082/akp.v14n1.2016.35>
- 54
- [USDA] United States Department of Agriculture. 2015. Rice Outlook [internet]. Washington DC (US): [diunduh 2016 April 27]. Tersedia pada: https://www.ers.usda.gov/webdocs/publications/rcs_15b/51753_rcs-15b.pdf.
- Wahid NH. 2015. Latar Belakang Kebijakan Impor Beras Indonesia dari Thailand periode 2009-2011 [Skripsi]. Jakarta (ID): UIN Syarif Hidayatullah Jakarta.

- Widiarsih D. 2012. Pengaruh Sektor Komoditi Beras Terhadap Inflasi Bahan Makanan. *Jurnal Sosial Ekonomi Pembangunan*. 2(6): 244-256.
- Zaeroni R, Rustariyuni SD. 2016. Pengaruh Produksi Beras, Konsumsi Beras, dan Cadangan Devisa terhadap Impor Beras di Indonesia. *Jurnal EP Unud*. 5(9): 993-1010.