

ABSTRAK

EDI EFRITA. Pendekatan Analitik dan Pragmatik Sistem Peringatan Dini Kebijakan Pengadaan Beras Provinsi Bengkulu. Promotor FACHRURROZIE SJARKOWI, Co-Promotor M. YAZID dan DESSY ADRIANI.

Produksi beras domestik suatu daerah bisa saja dapat memenuhi kebutuhan penduduknya setiap tahun. Akan tetapi, produksi beras tidak stabil setiap bulannya sedangkan konsumsi beras cenderung meningkat setiap bulan karena pertambahan jumlah penduduk sehingga pada bulan-bulan tertentu terjadi defisit beras. Kondisi defisit ini akan semakin meningkat karena adanya alih fungsi lahan dan iklim ekstrim yang menyebabkan luas panen berkurang. Penelitian ini secara umum bertujuan untuk mencari dan menetapkan variabel-variabel penentu yang berguna untuk menyusun sistem peringatan dini kecukupan beras di Provinsi Bengkulu. Tujuan khususnya adalah untuk: (1) menggambarkan kondisi dan perkembangan kecukupan beras di Provinsi Bengkulu. (2) menganalisis sistem peringatan dini kebijakan pengadaan beras berdasarkan pendekatan analitik dan pragmatik. (3) merumuskan model sistem peringatan dini kecukupan beras di Provinsi Bengkulu berdasarkan pendekatan analitik dan pragmatik. Penelitian ini menggunakan data runtun waktu bulanan dari tahun 2010 – 2015. Hasil penelitian menunjukkan bahwa Provinsi Bengkulu selama ini tidak terlihat defisit beras, faktanya dari data bulanan, defisit beras bulanan cenderung meningkat setiap tahunnya. Kewaspadaan defisit beras di tingkat provinsi harus ditujukan kepada kabupaten-kabupaten yang sewaktu-waktu berstatus defisit karena keadaan anomali produksi akibat penurunan luas panen dan perubahan iklim. Sinyal bulanan defisit beras dalam prospektif dan perspektif bulanan diprediksi terjadi pada bulan Januari, Juli, dan Desember. Pada bulan-bulan defisit tersebut hendaknya campur tangan pemerintah melalui Bulog Divre Bengkulu jangan sampai terlalu berorientasi bisnis sehingga tidak berpengaruh banyak pada kepentingan sosial kecukupan beras di Propinsi Bengkulu. Sinyal tahunan tentang kecukupan beras di Provinsi Bengkulu dipengaruhi oleh luas panen, perubahan stok Bulog, dan harga singkong. Kenyataan ini mengingatkan bahwa kecukupan pangan tahunan di daerah harus tertuju pada kebijakan produksi padi dan singkong sebagai substitusi parsial bagi komoditi beras; juga pada kinerja Bulog Divre Bengkulu. Sinyal jangka panjang menunjukkan bahwa dalam jangka 30 tahun ke depan keadaan kecukupan beras di Provinsi Bengkulu masih akan terkendali. Setelah itu peluang terjadinya defisit beras diprediksi akan mulai serius dan mulai dari sekarang pengendalian konsumsi beras harus diarahkan pada diversifikasi pangan di setiap kabupaten/kota di Provinsi Bengkulu.

Kata kunci: Pendekatan Analitik, Pendekatan Pragmatik, Sistem Peringatan Dini, Kebijakan, Pengadaan Beras.

ABSTRACT

EDI EFRITA. The Analytic and Pragmatic Approaches of Early Warning Systems Bengkulu Province's Rice Procurement Policy. Promotor FACHRURROZIE SJARKOWI, Co-Promotor M. YAZID and DESSY ADRIANI.

Domestic rice production of a region may be able to meet the needs of its population every year. However, rice production is unstable every month while rice consumption tends to increase every month due to the increase in population so that in certain months there is a rice deficit. The condition of this deficit will increase because of land conversion and extreme climate that causes the harvested area to decrease. This research generally aims to find and determine the determinant variables that are useful for preparing rice sufficiency early warning system in Bengkulu Province. Specific objectives are to: (1) describes the condition and development of rice sufficiency in Bengkulu Province. (2) analyze early warning system of rice procurement policy based on analytical and pragmatism approach. (3) to formulate a model of rice sufficiency early warning system in Bengkulu Province based on analytical and pragmatism approach. This study used monthly time series data from 2010 - 2015. The results showed that Bengkulu province has not seen rice deficit, in the fact from monthly data, the monthly rice deficit tends to increase every year. Precautions of rice deficits at the provincial level should be aimed at regencies that are be deficit situation due to the production anomaly consequent of the declining harvested area and climate change. The monthly signal of rice deficit in monthly prospective and perspective is predicted to occur in January, July, and December. In the months of deficit should the government intervention through Bulog Divre Bengkulu not to be too business oriented so as not to have much effect on the social interests of rice sufficiency in Bengkulu Province. Annual signal on rice sufficiency in Bengkulu Province is influenced by harvested area, Bulog stock change, and cassava price. This fact reminds that the annual food sufficiency in the region should be focused on production policy of rice and cassava as a partial substitution for rice commodity; Also on the performance of Bulog Divre Bengkulu. Long-term signals indicate that within the next 30 years the adequacy of rice in Bengkulu Province will still be under control. After that the chance of rice deficit is predicted to start seriously and from now on rice consumption control should be directed to food diversification in every regency/municipality in Bengkulu.

Keywords: Analytical Approach, Pragmatic Approach, Early Warning System, Policy, Rice Procurement.

BAB I PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Beras adalah bahan pangan pokok utama bangsa Indonesia. Sebagai pangan pokok utama, beras menjadi komoditas strategis nasional. Beras tidak hanya sebagai komoditas ekonomi tetapi juga menjadi komoditas politik yang memiliki dimensi sosial yang luas. Oleh karena itu penyediaan beras penduduk Indonesia setiap saat dan pada setiap daerah bukan merupakan perkara yang mudah.

Penyediaan beras berasal dari produksi beras domestik, selisih impor dengan ekspor, dan perubahan stok. Menurut Suryana (2008), kemandirian pangan diukur dengan rasio penyediaan pangan dari impor terhadap produksi domestik. Semakin tinggi impor, semakin rentan kemandirian pangan nasional. Selain mengganggu kemandirian pangan, impor dikhawatirkan pula mengganggu kedaulatan pangan. Menurut Sjarkowi (2015), makna kedaulatan pangan ini jauh lebih penting daripada ketahanan pangan, yaitu dalam mencukupi kebutuhan pangan kita harus mandiri, berteknologi, tidak didikte oleh negara lain, dan berkelanjutan.

Masalah kecukupan beras tersebut terus mendapat perhatian Pemerintah, mulai dari masa pemerintahan Presiden Soekarno sampai dengan Presiden Joko Widodo saat ini. Presiden Soekarno saat membuka Fakultas Pertanian Universitas Indonesia pada tahun 1952 yang selanjutnya menjadi Institut Pertanian Bogor menyatakan "*persediaan makanan rakyat adalah soal hidup atau mati*" (Suryana, 2008, Poerwanto dkk., 2012, dan Suryana dkk., 2014).

Impor beras menjadi beban negara. Pada tahun 1950 impor beras berjumlah 334 ribu ton, pada tahun 1959 meningkat menjadi 800 ribu ton. Pada tahun 1959 untuk mengurangi impor dilakukan usaha intensifikasi dengan sistem padi sentra dan penyuluhan pertanian secara massal. Penerapan revolusi hijau di Indonesia dimulai pada tahun 1963 melalui "*action research*" dalam bentuk Pilot Proyek Panca Usaha Lengkap di Karawang yang dimotori oleh IPB. Petani dibimbing dengan intensif tentang panca usaha peningkatan produksi padi dan diberikan sarana produksi secukupnya. Hasilnya, produksi padi dapat ditingkatkan dua kali lipat. Kemudian

pilot proyek tersebut disebarluaskan melalui Demonstrasi Massal pada musim tanam 1964/65 dan diperluas menjadi Bimbingan Massal pada musim tanam 1965/66 (Badan Pengendali Bimas, 1977 dan Poerwanto dkk., 2012).

Bimas terus dikembangkan pada pemerintahan Presiden Soeharto (1967-1998). Bimas berkembang menjadi Inmas (Intensifikasi Massal), Bimas Baru, Bimas Gotong Royong, dan Bimas yang Disempurnakan (Badan Pengendali Bimas, 1977). Pada kunjungan kerja di Yogyakarta pada tahun 1973, Presiden Soeharto menyatakan (Sawit, 2002 dalam Suryana, 2008):

“Kita harus menghasilkan sendiri bahan-bahan pangan khususnya beras dalam jumlah yang kita telah ketahui agar kestabilan dari pada harga beras itu betul-betul akan terjamin”.

Penerapan revolusi hijau tersebut membawa Indonesia mencapai swasembada beras pada tahun 1984 (Poerwanto dkk., 2012). Namun demikian, pada akhir 1980-an sampai pertengahan 1990-an terjadi pelandaian peningkatan produksi beras sehingga Indonesia harus mengimpor beras yang jumlahnya terus meningkat seiring dengan peningkatan permintaan dalam negeri (Sawit 2011). Pada kurun waktu 1983 - 2011 rata-rata impor beras mencapai 744 ribu ton per tahun (Rusuno dkk. 2014). Impor terbesar terjadi pada tahun 1998 yaitu 5,96 juta ton, karena produksi pada tahun 1997 - 1998 turun drastis akibat fenomena El Nino dan La Nina (Rusuno dkk. 2014 dan Suryana dkk. 2014).

Dukungan terhadap ketahanan pangan dilakukan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono (SBY) melalui penancangan Revitalisasi Pertanian, Perikanan dan Kehutanan pada tanggal 11 Juni 2005 di Waduk Jatiluhur. Salah satu tujuannya adalah membangun ketahanan pangan dengan mengoptimalkan pemanfaatan dan meningkatkan kapasitas sumber daya pertanian (Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian, 2005 dalam Suryana, 2008). SBY mengeluarkan Inpres No. 3 Tahun 2007 tentang Kebijakan Perberasan yang menekankan penggunaan benih unggul, pupuk berimbang, penanganan pascapanen, rehabilitasi lahan, penghijauan daerah tangkapan air, jaringan irigasi, pembelian gabah/beras dalam negeri dan ketentuan harganya. Akhirnya, pada tahun 2008 Indonesia kembali mencapai swasembada beras (Las, 2009). Kebijakan Presiden SBY selanjutnya adalah mengubah target surplus beras dari 5 juta ton per tahun menjadi 10 juta ton per tahun

yang didukung Inpres No. 5 Tahun 2011 dan Inpres No. 8 Tahun 2011 untuk mengamankan produksi beras nasional menghadapi kondisi iklim ekstrim dan mengantisipasi gangguan produksi serta kenaikan harga gabah/beras yang disebabkan oleh kondisi iklim ekstrim.

Pada eras Presiden Joko Widodo, dukungan tersebut terus berlanjut. Di dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJM) 2015-2019, disebutkan bahwa untuk tetap meningkatkan dan memperkuat kedaulatan pangan, sasaran utama prioritas nasional bidang pangan periode 2015-2019 yang terkait langsung dengan produksi dan konsumsi beras diantaranya adalah (i) peningkatan ketersediaan pangan yang bersumber dari produksi dalam negeri dimana peningkatan produksi padi diutamakan untuk swasembada dan menjaga kemandirian pangan; (ii) peningkatan distribusi dan aksesibilitas pangan yang didukung dengan pengawasan distribusi pangan untuk mencegah spekulasi, serta didukung peningkatan cadangan beras pemerintah dalam rangka memperkuat stabilitas harga (iii) tercapainya peningkatan kualitas konsumsi pangan sehingga mencapai skor Pola Pangan Harapan (PPH) sebesar 92,5 (2019), dan (iv) membangun dan memelihara prasarana jaringan irigasi. Untuk lebih jelasnya, sasaran utama prioritas bidang pangan RPJM Nasional 2015-2019 disajikan pada Tabel 1.1.

Tabel 1.1. Sasaran kedaulatan pangan tahun 2015-2019.

Komoditi	2014 (<i>baseline</i>)	2019	Rata-Rata Pertumbuhan 2015-2019 (%)
1. Produksi			
a. Padi (juta ton)	70,6	82,0	3,03
b. Jagung (juta ton)	19,13	24,1	4,7
c. Kedelai (juta ton)	0,92	1,92	16,15
d. Gula (juta ton)	2,6	3,8	8,25
e. Daging Sapi (ribu ton)	452,7	755,1	10,8
f. Ikan (di luar rumput laut) (juta ton)	12,4	18,7	8,5
g. Garam (juta ton)	2,5	3,3	7,2
2. Konsumsi			
a. Konsumsi (kkal)	1.967	2.150	-
b. Konsumsi ikan (kg/kapita/hari)	38,0	54,5	7,4
3. Skor Pola Pangan Harapan (PPH)	81,8	92,5	-

Sumber: Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (2014).

Pada Tabel 1.1. tersebut diharapkan rata-rata pertumbuhan produksi padi meningkat 3,03% per tahun. Harapan ini sulit dicapai karena: 1) sejak tahun 1992 produksi padi hanya naik 1,4 persen pertahun (gejala *levelling off*) dimana tingkat kesuburan lahan terkuras akibat terus menerus menggunakan pupuk anorganik (Nainggolan, 2007); dan 2) terjadinya konversi lahan pada lahan sawah (Irawan, 2005, Astuti dkk., 2011, Sjarkowi, 2015, serta Nurliani dan Rosada, 2016).

Penurunan produksi pangan juga terjadi secara global. Pieris (2015) menyitir pernyataan ketua *Food and Agriculture Organization* (FAO), Olivier de Schutter, yang mengatakan bahwa stok pangan global pada tahun 2014 turun lima persen dibanding tahun 2013, dan merupakan stok pangan yang terendah dalam 20 tahun terakhir. Menurunnya stok pangan global ini merupakan hibrida dari kesalahan kebijakan 20 tahun terakhir. Kebijakan yang dimaksud adalah negara-negara berkembang dianjurkan oleh Bank Dunia dan IMF melakukan liberalisasi pertanian. Selain mendorong komersialisasi dan keterlibatan investor besar di sektor pertanian, dua lembaga itu juga mendesak negara-negara berkembang untuk menghasilkan komoditas berorientasi ekspor, bukan tanaman pangan.

Persoalan kecukupan beras nasional tersebut harus disikapi dengan sungguh-sungguh oleh setiap Pemerintah Daerah, terutama Provinsi Bengkulu karena basis perekonomiannya masih didominasi sektor pertanian. Berdasarkan data dari Badan Pusat Statistik Provinsi Bengkulu (2016), diketahui bahwa pada tahun 2015 kontribusi sektor pertanian mencapai 30,66 % dari total PDRB, dimana kontribusi subsektor pertanian tanaman pangan mencapai 32,08 % pada sektor pertanian tersebut. Berdasarkan Peta Ketahanan dan Kerentanan Pangan (Dewan Ketahanan Pangan, 2015), rasio konsumsi normatif per kapita terhadap produksi bersih serealida Provinsi Bengkulu masuk dalam kategori surplus tinggi. Akan tetapi, tingkat konsumsi beras aktual yang masih tinggi, laju pertumbuhan penduduk yang pesat, dan adanya konversi lahan sawah menjadi lahan pertanian non sawah yang berorientasi ekspor seperti karet dan kelapa sawit atau peruntukan lainnya seperti jalan dan perumahan sehingga dikhawatirkan suatu saat akan terjadi defisit beras.

Berdasarkan Laporan Badan Ketahanan Pangan Provinsi Bengkulu (2016), konsumsi beras di Provinsi Bengkulu pada tahun 2014 sebesar 105,69 kg/kapita/tahun pada tahun 2015 meningkat menjadi 106,13/kapita/tahun. Hal ini

disebabkan menurunnya diversifikasi pangan yang ditunjukkan oleh menurunnya skor PPH dari 83,7 pada tahun 2014 menjadi 80,6 pada tahun 2015.

Menurut Mauludyani dkk. (2008) pola konsumsi dan permintaan pangan pokok dipengaruhi oleh harga dan pendapatan. Menurut Apriani dan Baliwati (2011) konsumsi pangan sumber karbohidrat, yang diantaranya adalah beras, di pedesaan lebih tinggi dibandingkan di perkotaan. Ketersediaan pangan sumber karbohidrat berpengaruh pada konsumsi. Selain itu konsumsi karbohidrat juga dipengaruhi oleh pendapatan yang diukur dengan PDRB per kapita, tingkat pendidikan, kepadatan penduduk, dan daya dukung lahan.

Dari semua faktor tersebut, faktor laju pertumbuhan penduduklah yang sangat mempengaruhi kecukupan beras. Dengan bertambahnya jumlah penduduk setiap tahun maka konsumsi beras juga meningkat setiap tahunnya. Menurut Malthus (1872), laju pertumbuhan penduduk jauh lebih cepat dibandingkan laju pertumbuhan produksi pangan sehingga suatu saat kelebihan populasi penduduk akan dihapus dengan kelaparan.

Menurut Apriani dan Baliwati (2011) bertambahnya jumlah penduduk menyebabkan kepadatan penduduk semakin tinggi dan akhirnya melampaui daya dukung lahan. Daya dukung lahan adalah kemampuan untuk menyediakan pangan pada wilayah tertentu diukur dalam orang/hektar. Peningkatan jumlah penduduk Provinsi Bengkulu disajikan pada Tabel 1.2.

Tabel 1.2. Jumlah penduduk Provinsi Bengkulu Tahun 1971, 1980, 1990, 1995, 2000, dan 2010.

No.	Tahun	Jumlah Penduduk	
		Provinsi Bengkulu	Indonesia
1.	1971	519.316	119.208.229
2.	1980	768.064	147.490.298
3.	1990	1.179.122	179.378.946
4.	1995	1.409.117	194.754.808
5.	2000	1.567.432	206.264.595
6.	2010	1.715.518	237.641.326

Catatan: Termasuk penghuni tidak tetap (Tuna Wisma, Pelaut, Rumah Perahu, dan Penduduk Ngelaju)

Sumber: Sensus Penduduk 1971, 1980, 1990, 2000, 2010, dan Survei Penduduk Antar Sensus (SUPAS) 1995.

Pada Tabel. 1.2. tampak jumlah penduduk Provinsi Bengkulu meningkat lebih dari tiga kali lipat selama 40 tahun (1971-2010) jauh di atas pertumbuhan penduduk Nasional. Pertambahan penduduk terbanyak terjadi pada Dekade 1980-1990 karena menjadi salah satu daerah transmigrasi kala itu.

Luas lahan sawah di Provinsi Bengkulu mengalami penyusutan. Menurut Romdhon (2013), luas lahan sawah pada tahun 2006 adalah 121.470 hektar menjadi 108.271 hektar pada tahun 2011 atau menyusut sebanyak 13.199 hektar (10,87 persen) dalam jangka waktu enam tahun tersebut. Walaupun pada tahun 2005 – 2006 berhasil dicetak 7.816 hektar sawah irigasi, tetapi laju penyusutan pada waktu yang sama jauh lebih tinggi yaitu berkisar 6 – 7 persen. Hal ini disebabkan lahan sawah berubah fungsi menjadi lahan perkebunan, jalan dan pusat perkantoran pada daerah pemekaran, perumahan, pusat perdagangan, dan jasa lainnya. Perubahan penggunaan lahan di Provinsi Bengkulu dapat dilihat pada Tabel 1.3.

Tabel 1.3. Perubahan penggunaan lahan di Provinsi Bengkulu Tahun 2010 dan 2013 (hektar).

No.	Kabupaten/ Kota	Lahan Pertanian Sawah Menjadi:				Lahan Pertanian Non Sawah Menjadi:			
		Lahan Pertanian Non Sawah		Lahan Non Pertanian		Lahan Pertanian Sawah		Lahan Non Pertanian	
		2010	2013	2010	2013	2010	2013	2010	2013
1.	Bengkulu Selatan	30	24	8	9	6	1	11	11
2.	Rejang Lebong	4	12	11	15	15	8	18	14
3.	Bengkulu Utara	42	40	11	9	5	6	18	14
4.	Kaur	24	7	11	2	6	3	9	6
5.	Seluma	54	47	5	12	7	8	5	10
6.	Mukomuko	23	17	11	5	3	8	22	17
7.	Lebong	30	20	30	34	11	4	21	31
8.	Kepahiang	9	11	8	8	16	2	21	18
9.	Bengkulu Tengah	22	23	6	6	10	4	5	13
10.	Kota Bengkulu	9	5	10	7	1	-	17	11
Provinsi Bengkulu		247	206	111	107	80	44	147	145

Sumber : Badan Pusat Statistik (2011 dan 2014).

Pada Tabel 1.3. diketahui bahwa luas lahan sawah yang berubah menjadi lahan pertanian non sawah dan lahan non pertanian jauh lebih besar dibandingkan dengan perubahan penggunaan lahan non pertanian menjadi lahan sawah. Berarti, setiap tahun, lahan sawah semakin berkurang akibat alih fungsi lahan sawah.

Penyusutan luas lahan sawah tersebut semakin pesat. Berdasarkan data dari Badan Pusat Statistik Provinsi Bengkulu (2015a), diketahui bahwa pada tahun 2014 luas lahan sawah telah menjadi 96.250 hektar. Dalam waktu 3 tahun luas lahan sawah menyusut sebesar 12.021 hektar (11,10 persen). Rata-rata laju penyusutan luas lahan sawah pada periode waktu 2006 – 2011 adalah 2.200 hektar per tahun, maka pada periode waktu 2011 – 2014 laju penyusutan meningkat menjadi 3.005 hektar per tahun.

Sawah bisa ditanami padi sebanyak satu sampai tiga kali dalam setahun. Kalau tidak ditanami dengan padi sawah bisa ditanami dengan tanaman lain atau tidak ditanami dengan tanaman apapun. Luas penggunaan lahan sawah di Provinsi Bengkulu dapat dilihat di Tabel. 1.4.

Tabel 1.4. Luas Penggunaan Lahan Sawah di Provinsi Bengkulu Tahun 2014 (hektar).

No.	Kabupaten/ Kota	Ditanami Padi			Tidak Ditanami Padi		Jumlah
		Satu Kali	Dua Kali	Tiga Kali	Ditanami Tanaman Lainnya	Tidak Ditanami Apapun	
1.	Bengkulu Selatan	3.503	6.427	650	432	278	11.290
2.	Rejang Lebong	950	5.572	3.197	121	41	9.881
3.	Bengkulu Utara	3.292	8.288	817	736	1.388	14.521
4.	Kaur	4.026	4.069	0	0	37	8.132
5.	Seluma	6.643	8.464	1.829	94	1.100	18.130
6.	Mukomuko	2.190	4.788	75	618	1.873	9.544
7.	Lebong	7.843	1.713	49	0	0	9.605
8.	Kepahiang	1.233	2.880	631	543	0	5.287
9.	Bengkulu Tengah	2.086	4.881	643	110	45	7.765
10.	Kota Bengkulu	351	1.649	17	0	78	2.095
Provinsi Bengkulu		32.117	48.731	7.908	2.654	4.840	96.250
Persentase		33,36	50,63	8,22	2,76	5,03	100,00

Sumber : Badan Pusat Statistik Provinsi Bengkulu (2015a).

Dari Tabel 1.4. diketahui bahwa jumlah lahan sawah yang terluas terdapat di Kabupaten Seluma. Sebagian besar sawah ditanami padi sebanyak dua kali dalam setahun (50,63%), dan hanya sedikit yang ditanami tiga kali dalam setahun (8,22%). Lahan sawah yang tidak ditanami dengan tanaman apapun atau ditelantarkan mencapai 5,03 persen. Potensi untuk meningkatkan produksi padi di Provinsi Bengkulu, salah satunya adalah dengan meningkatkan intensitas pertanaman padi menjadi lebih dari dua dan tidak menelantarkan lahan sawah.

Hasil penelitian Scanlan (2001), menunjukkan bahwa tekanan penduduk berimplikasi negatif terhadap ketersediaan pangan. Penerapan teknologi, intensifikasi lahan pertanian, pembangunan infrastruktur, dan internasionalisasi pasar dapat membantu menyeimbangkan efek negatif tersebut. Dengan demikian revolusi hijau dan internasionalisasi sistem pangan global pada negara berkembang berhadapan dengan tekanan penduduk. Menurut Bongaarts (1996) *dalam* Scanlan (2001) dan Tweeten dan McClelland (1997) *dalam* Scanlan (2001) kekhawatiran neo-Malthusian dan adaptasi teknologi pada tekanan penduduk perlu dilanjutkan dengan investasi pengembangan pertanian masyarakat untuk meningkatkan ketahanan pangan.

Ketidakseimbangan laju konsumsi akibat pertambahan penduduk dan kemajuan teknologi produksi beras menyebabkan surplus atau defisit. Surplus terjadi pada saat produksi lebih tinggi daripada tingkat konsumsi, dan sebaliknya, defisit terjadi apabila produksi lebih rendah dari tingkat konsumsi. Surplus maupun defisit menyebabkan kerugian. Pada saat surplus, harga yang diterima petani rendah sehingga tidak menguntungkan petani produsen; sedangkan pada saat defisit menyebabkan harga beras tinggi sehingga merugikan konsumen. Menurut Aji dkk. (2014) harga beras merupakan cerminan kemampuan negara memajemen ekonominya.

Intervensi pemerintah melalui Bulog pada saat surplus adalah membeli gabah petani dengan harga dasar kemudian menyimpannya sebagai stok beras pemerintah, dan pada saat defisit menjualnya pada harga pagu. Dengan demikian harga beras akan menjadi stabil. Menurut Malian dkk. (2004) kebijakan stabilitas harga beras di pasar domestik yang berorientasi pada peningkatan pendapatan petani lebih baik dibandingkan dengan kebijakan harga beras murah.

Jika jumlah penduduk Provinsi Bengkulu pada tahun 2014 adalah sebanyak 1.844.788 jiwa dan konsumsi beras penduduknya adalah 105,69 kg/kapita/tahun, maka jumlah beras yang dibutuhkan pada tahun itu adalah 194.976 ton. Jika produksi beras pada tahun 2014 adalah 350.435 ton, maka kebutuhan beras di Provinsi Bengkulu dapat dicukupi dari produksi daerah Bengkulu atau surplus. Keadaan kecukupan konsumsi beras penduduk Provinsi Bengkulu tersebut disajikan pada Tabel 1.5.

Tabel 1.5. Keragaan Jumlah Penduduk, Produksi, Konsumsi dan Defisit/Surplus Beras di Provinsi Bengkulu Tahun 2014.

No.	Kabupaten/ Kota	Jumlah Penduduk (jiwa)*	Produksi (ton)**	Konsumsi (ton)**	Surplus/ Defisit (ton)**
1.	Bengkulu Selatan	150.601	52.168	15.917	36.251
2.	Rejang Lebong	254.583	55.387	26.907	28.480
3.	Bengkulu Utara	281.699	63.132	29.773	33.359
4.	Kaur	114..398	24.000	12.091	11.909
5.	Seluma	183..420	37.477	19.386	18.091
6.	Mukomuko	172..882	31.063	18.272	12.791
7.	Lebong	107..296	27.444	11.340	16.104
8.	Kepahiang	131..016	30.868	13.847	17.021
9.	Bengkulu Tengah	106..017	20.504	11.205	9.299
10.	Kota Bengkulu	342..876	8.392	36.239	-27.847
Provinsi Bengkulu		1.844.788	350.435	194.976	155.459

Sumber : (*) Badan Pusat Statistik Provinsi Bengkulu (2015a)

(**) diolah dari data Badan Pusat Statistik Provinsi Bengkulu (2015b)

Dari Tabel 1.5. seluruh Kabupaten di Provinsi Bengkulu surplus beras, hanya Kota Bengkulu yang mengalami defisit beras. Sebagaimana kota-kota lainnya di Indonesia, defisit beras disebabkan jumlah penduduk yang tinggi dan sedikitnya lahan sawah yang tersisa akibat pesatnya pembangunan kota. Untuk mengatasi defisit beras, di Kota Bengkulu tidak hanya dijumpai beras dari daerah lain di Provinsi Bengkulu, tetapi juga dari luar Provinsi Bengkulu seperti Jawa Barat, Lampung, Sumatera Selatan, dan Sumatera Barat, dan beras yang diperoleh dari Impor oleh Bulog.

Pada era otonomi daerah ini, desentralisasi akan membawa pemerintah daerah lebih berperan dalam kebijakan pangan dan ketahanan pangan daerahnya. Otonomi daerah mendekatkan pengambil keputusan dalam memanfaatkan sumberdaya alam untuk kemakmuran dan kesejahteraan masyarakatnya, termasuk dalam menentukan kebutuhan beras. Menurut Muttaqin dan Martianto (2009), jika pemerintah tidak bisa memperkirakan kebutuhan beras secara tepat akan menimbulkan *excess demand* atau *excess supply* yang mengakibatkan gejolak harga dan merugikan konsumen maupun produsen.

Jumlah penduduk yang terus bertambah, konsumsi beras yang masih tetap tinggi dan pola pangan yang belum beragam, luas lahan sawah yang

semakin berkurang dan perubahan iklim akan mengancam kecukupan beras bagi penduduk Provinsi Bengkulu. Oleh karena itu, perlu ada sistem peringatan dini tentang status defisit beras untuk mengantisipasi dampaknya seperti busung lapar, kerusuhan, dan masalah-masalah sosial lainnya. Berdasarkan latar belakang inilah, maka peneliti tertarik melakukan penelitian dengan judul “Pendekatan Analitik dan Pragmatik Sistem Peringatan Dini Kebijakan Pengadaan Beras Provinsi Bengkulu”.

1.2. Rumusan Masalah

Masalah penelitian ini dapat dirumuskan sebagai berikut:

1. Bagaimana kondisi dan perkembangan kecukupan beras di Provinsi Bengkulu.
2. Bagaimana pengaruh beberapa variabel non ekonomi dan variabel ekonomi terhadap penyediaan dan kecukupan beras di Provinsi Bengkulu.
3. Bagaimana sistem peringatan dini kecukupan beras yang dapat dijadikan input bagi kebijakan pengadaan beras di Provinsi Bengkulu berdasarkan pendekatan analitik dan pragmatik.

1.3. Maksud dan Tujuan Penelitian

Maksud penelitian ini adalah memberikan gambaran tentang penyediaan beras yang berasal dari produksi beras domestik dan perubahan stok Bulog Divre Bengkulu serta konsumsi beras penduduk Bengkulu sehingga diketahui kecukupannya dan menentukan sistem peringatan dini kecukupan beras dalam perspektif kebijakan pengadaan Provinsi Bengkulu.

Secara umum, penelitian ini bertujuan mencari dan menetapkan variabel-variabel penentu yang berguna untuk menyusun sistem peringatan dini kecukupan beras di Provinsi Bengkulu. Tujuan khusus penelitian ini adalah:

1. Untuk menggambarkan kondisi dan perkembangan kecukupan beras di Provinsi Bengkulu.
2. Untuk menganalisis sistem peringatan dini kebijakan pengadaan beras berdasarkan pendekatan analitik dan pragmatik.
3. Untuk merumuskan model sistem peringatan dini kecukupan beras yang dapat dijadikan input kebijakan pengadaan beras bagi Bulog, Pemerintah

Daerah, dan Lembaga Penelitian di Provinsi Bengkulu berdasarkan pendekatan analitik dan pragmatik.

1.4. Kegunaan

Informasi dari hasil penelitian ini nantinya diharapkan dapat berguna untuk:

1. Manfaat Iptek, yaitu untuk menambah pengetahuan dan sebagai salah satu pustaka terutama yang berkaitan dengan agribisnis, pembangunan pertanian, perencanaan, pemasaran, dan kependudukan.
2. Manfaat Kelembagaan, yaitu dapat digunakan sebagai model deteksi dini defisit pangan di Provinsi Bengkulu sehingga dapat diambil langkah-langkah secepat mungkin untuk penanggulangan dan penanganannya.

1.5. Asumsi, Ruang Lingkup, dan Keterbatasan Penelitian

1.5.1. Asumsi-asumsi

Ketersediaan beras dapat berasal dari produksi domestik, mekanisme pasar/perdagangan, impor, dan bantuan pangan baik dari pemerintah maupun dari badan bantuan pangan. Ketersediaan beras Provinsi Bengkulu diasumsikan hanya disediakan dari produksi beras dari dalam wilayah Provinsi Bengkulu dan dari stok beras pemerintah yang dikendalikan oleh Bulog Divre Bengkulu. Kehilangan produksi dari petani sampai ke konsumen dan penggunaan beras lainnya dianggap tidak ada. Jumlah beras yang masuk ke Provinsi melalui perdagangan antar pulau/provinsi diasumsikan sama dengan beras yang keluar dari Provinsi Bengkulu.

Potensi produksi beras dilihat dari luas lahan tananam padi, produksi padi, dan selanjutnya dikonversikan ke beras. Data produksi diperoleh dari BPS Provinsi Bengkulu dengan satuan ton gabah kering giling dan dikonversikan ke beras sebesar 62,74% sesuai dengan Buku Pedoman Pengolahan data Tanaman Pangan 2015 Badan Pusat Statistik dan Kementerian Pertanian.

Proyeksi konsumsi beras aktual diperoleh dengan mengalikan jumlah penduduk dan konsumsi beras per kapita. Konsumsi beras perkapita diperoleh PPH Provinsi Bengkulu. Pada Tabel PPH, beras digolongkan ke dalam kelompok pangan padi-padian bersama dengan jagung dan terigu. Konsumsi

beras dilakukan dengan mengurangi konsumsi kelompok padi-padian dengan konsumsi jagung dan terigu. Konversi energi ke beras dilakukan dengan asumsi kualitas beras yang dimakan adalah sama, dan kandungan energi setiap 100 g beras adalah 360 kkal sesuai dengan Daftar Kandungan Bahan Makanan.

1.5.2. Ruang Lingkup

Analisis konsumsi beras ini merupakan kajian regional Provinsi Bengkulu. Asal beras yang dikonsumsi penduduk Provinsi Bengkulu tidak dijadikan variabel pengamatan.

Produksi, konsumsi, dan kecukupan beras diamati sampai level kabupaten/kota. Satuan unit analisis penelitian ini adalah semua kabupaten/kota di Provinsi Bengkulu.

1.5.3. Keterbatasan.

Penelitian ini menggunakan data sekunder yaitu data runtut waktu (*time series*). Data produksi padi dan konversinya ke beras diperoleh dari BPS yang menggunakan teknik ubin bukan hasil survei yang dilakukan sendiri oleh peneliti. Kandungan gizi beras juga berdasarkan dari informasi pustaka bukan hasil uji laboratorium. Keterbatasan lainnya adalah berbedanya informasi yang diperoleh dari pustaka yang berbeda. Akibatnya sulit menentukan informasi yang paling benar dan dibutuhkan asumsi.

1.6. Inovasi Penelitian.

Jumlah produksi beras relatif tidak stabil baik antar wilayah maupun antar waktu. Sedangkan jumlah konsumsi beras cenderung meningkat dari waktu ke waktu pada setiap daerah karena adanya pertambahan jumlah penduduk. Produksi yang tidak stabil dan perilaku konsumsi yang cenderung meningkat menyebabkan suatu daerah pada waktu tertentu dapat mengalami keadaan surplus atau defisit. Pada saat surplus beras dapat dijual ke daerah yang defisit atau disimpan untuk dijual pada saat defisit.

Inovasi penelitian ini adalah membuktikan teori neo-malthusian dengan menetapkan variabel-variabel penentu yang berguna untuk menyusun model sistem peringatan dini kecukupan beras yang sesuai dengan potensi produksi dan perilaku konsumsi beras di Provinsi Bengkulu dengan menggunakan dua model pendekatan yaitu (1) analitik dan (2) pragmatik. Kecukupan konsumsi beras dilihat berdasarkan selisih ketersediaan beras dari produksi dan stok Bulog dengan konsumsi aktual, konsumsi normatif, dan konsumsi pada rumah tangga rawan pangan. Dengan mengetahui keadaan kecukupan beras, baik surplus maupun defisitnya kita bisa secepat mungkin mengambil langkah-langkah untuk penanganan dan penanggulangannya. Pada saat surplus kita harus menangani kelebihan produksi dengan sistem pergudangan yang baik dan kelancaran distribusinya ke daerah yang defisit. Pada saat defisit, kita harus segera menyalurkan stok yang ada dan meredam gejolak harga dengan operasi pasar.