

Laporan Penelitian

Inovasi Pemerintah Daerah Dalam Pembiayaan Pertanian

Studi Kasus di Kabupaten Bantul, DIY



Oleh : Fauzan Jamal



KRKP
2010

people
unlimited
Hivos



Laporan Kajian

Inovasi Daerah dalam Pembiayaan Sektor Pertanian

Koalisi Rakyat untuk Kedaulatan Pangan (KRKP)
Atas dukungan VECO

2010

1. PENDAHULUAN

Latar Belakang

Pelaksanaan desentralisasi di Indonesia telah mendorong lahirnya inisiatif daerah untuk melakukan berbagai perbaikan dalam penyelenggaraan pemerintahan. Berdasarkan hasil penelusuran, sampai dengan tahun 2007, sekitar 5% pemerintah daerah (dari 400 Kabupaten/Kota) telah melakukan berbagai upaya perbaikan dalam penyelenggaraan pemerintahan yang sering diistilahkan dengan reform. Bahkan beberapa daerah diantaranya menjadi model (best practice) dalam perubahan penyelenggaraan pemerintahan sekaligus perbaikan dalam pelayanan publik.

Secara umum, fokus beberapa kajian mengenai proses reform di daerah yang ada saat ini adalah pada bentuk-bentuk reform penyelenggaraan pemerintahan. Misalnya, berupa perampingan organisasi pemerintah daerah, restrukturisasi dalam penganggaran daerah, perencanaan pembangunan partisipatif, dan peningkatan dalam pelayanan publik¹ (TIFA: 2005, Prasajo: 2004, Eko; 2008, dan Leisher and Nachuk; 2006).

Secara sektoral, kajian mengenai reform dalam sektor cenderung terkonsentrasi dalam reform pelayanan administrasi dan pelayanan dasar. Pelayanan administrasi misalnya, dalam pelayanan kependudukan dan ijin usaha. Sedangkan pelayanan dasar misalnya pelayanan di bidang kesehatan dan pendidikan.

¹ Sutoro Eko (2008) membagi dua variasi dari sisi cakupan, yakni perubahan radikal dan perubahan pada sebagian saja. Perubahan radikal, misalnya, dilakukan oleh Kabupaten Jember, Solok, Sragen, Belitang timur, Sinjai, Balikpapan, dan Purbalingga. Sedangkan perubahan pada aspek-aspek tertentu, misalnya, dilakukan oleh Kabupaten Minahasa, Sukoharjo, Magelang, Sumedang, Kebumen, dan Tanah Bumbu.

Padahal, banyak daerah yang relatif sudah mengembangkan inisiatif perubahan dalam sektor lain, misalnya di sektor pertanian. Terdapat beberapa daerah yang telah melakukan inovasi di sector pertanian seperti pemerintah Propinsi Gorontalo yang menerapkan kebijakan Djisamsoe (234); 2 Ha lahan untuk petani, 3 kali panen dalam satu tahun dan 4 ekor sapi, dan program Agropolitan dengan mengembangkan komoditas jagung melalui manajemen kewirausahaan. Pemerintah Kabupaten Jembrana yang mengeluarkan kebijakan pembebasan pajak lahan-lahan pertanian dan peningkatan akses pada permodalan. Pemerintah Jombang dan Bantul yang memproteksi komoditas padi untuk mengendalikan nilai tukar/harga dan melindungi petani dari spekulasi padi.

Fokus Kajian

Kajian ini dilakukan untuk melihat bagaimana pemerintah daerah menggagas, menyusun strategi dalam menggalang dukungan dan menjalankan pembaruan kebijakan di sektor pertanian. Pengetahuan yang diperoleh dari kajian ini diharapkan bisa menjadi bekal bagi Koalisi Rakyat untuk Kedaulatan Pangan (KRKP) untuk merancang strategi dalam mengadvokasi dan menggalang dukungan dari pihak pemerintah daerah dalam melindungi komuniti-komuniti petani menuju kedaulatan pangan.

Penelitian ini dilakukan di Kabupaten Bantul Provinsi Yogyakarta. Kabupaten Bantul dipilih sebagai lokus karena merupakan salah satu Kabupaten di Indonesia yang mendapatkan penghargaan dalam upaya pengembangan sektor pertanian. Tercatat setidaknya empat kebijakan Pemerintah Kabupaten Bantul dalam mengembangkan sektor pertanian, yaitu: Pertama, pengembangan infrastruktur pertanian dengan melakukan revitalisasi sungai-sungai kecil, pembangunan bendungan kecil dan pembentukan lembaga-lembaga yang dapat mendukung sektor pertanian mulai dari daerah sampai ke tingkat petani). *Kedua*, meningkatkan nilai ekonomi usaha pertanian melalui pemberian asupan produksi /bibit, pengembangan kredit usaha pertanian, stabilisasi harga komoditas, dan

pengembangan kegiatan pertanian organik. *Ketiga*, Penguatan Ketahanan Pangan Masyarakat dengan membentuk lembaga ketahanan pangan di tingkat Kabupaten sampai desa. Dan *Keempat*, Penguatan Kelompok Tani melalui pembentukan kelompok tani, penyuluhan pertanian, dan pemberdayaan usaha ekonomi pertanian.

Dari keempat pembaruan kebijakan tersebut, kajian ini mengambil fokus pada upaya stabilisasi harga beras yang menjadi bagian dari kebijakan peningkatan nilai ekonomi usaha pertanian.

Dengan fokus ini pertanyaan analitis yang coba dijawab adalah:

- 1) Semangat apa yang mendasari Pemda Bantul untuk melakukan stabilisasi harga beras/gabah?
- 2) Faktor-faktor apa yang menjadi pertimbangan dalam penentuan harga beras/gabah?
- 3) Bagaimana mekanisme untuk memastikan stabilitas harga beras/gabah? Berapa banyak uang yang disediakan oleh Pemda untuk kepentingan ini? Berapa banyak beras/gabah yang bisa dibeli oleh Pemda. Siapa 'kompetitor' Pemda dalam soal pembelian ini?
- 4) Dengan asumsi bahwa inovasi di atas merupakan inisiatif dari Pemda, maka pertanyaannya kemudian bagaimana respon dari DPRD, masyarakat sipil, termasuk petani, pedagang beras, Bulog/Dolog cabang Bantul.
- 5) Sejauhmana efektivitas dari kebijakan untuk melindungi petani produsen. Siapa saja yang dapat mengakses kebijakan ini?

Metode Kajian

Kajian dilakukan oleh seorang peneliti dengan dibantu seorang asisten lapangan. Pengumpulan data dan informasi dilakukan pada Bulan maret 2010. Pendekatan yang digunakan dalam kajian ini adalah pendekatan

kualitatif. Penelusuran informasi dibagi menjadi dua bagian. Pertama, penelusuran tentang proses-proses reform dalam kebijakan sektor pertanian, aktor-aktor yang terlibat, dan strategi-strategi aktor dalam proses pelaksanaan reform akan dilakukan di level kabupaten/pembuat kebijakan. Kedua, untuk memberikan informasi terkait dengan proses pelaksanaan kebijakan yang telah disusun oleh pemerintah daerah Kab. Bantul, dipilih Desa Trirenggo sebagai contoh kasus.

Beberapa teknik/metode yang digunakan peneliti dalam kajian ini adalah: (1). Kajian literatur (hasil studi dan dokumen-dokumen kebijakan), (2). wawancara mendalam terhadap aktor yang secara langsung terlibat dalam proses reform di sektor pertanian dan (3). Diskusi terstruktur/FGD.

2. PERTANIAN DI KABUPATEN BANTUL

Bagian ini menggambarkan keadaan daerah, karakter pertanian dan kebijakan sektor pertanian di Kabupaten Bantul. Penggambaran keadaan tersebut merujuk kepada beberapa sumber informasi; (1) data statistik yang diterbitkan Biro Pusat Statistik Kabupaten Bantul, (2) Data Potensi desa yang diterbitkan oleh pemerintah Desa Tlirengo, dan (3) hasil wawancara.

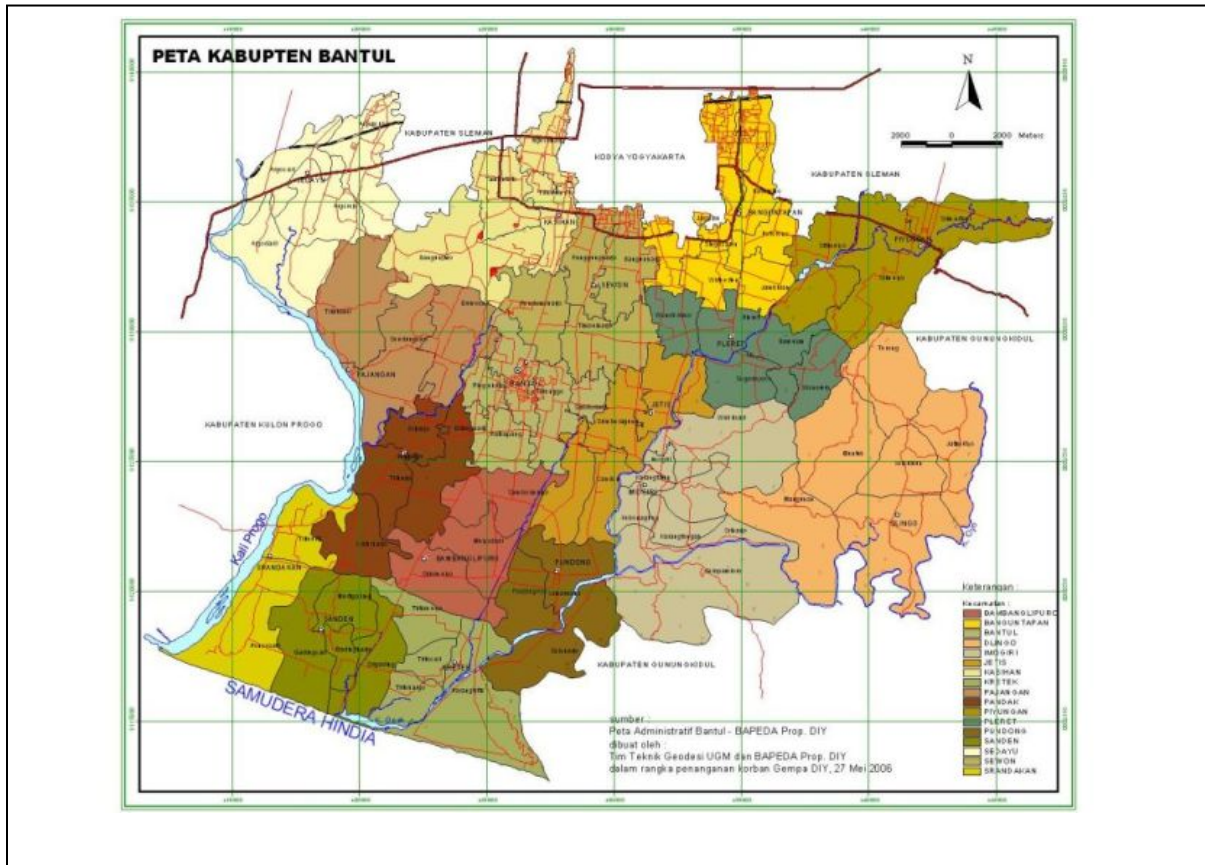
Kabupaten Bantul memiliki karakteristik sebagai daerah pertanian. Pertama, Kabupaten Bantul memiliki luas lahan pertanian yang cukup besar. Berdasarkan data tahun 2008, lebih dari setengah wilayah kabupaten Bantul dimanfaatkan untuk kegiatan pertanian, yakni sekitar 56,11% dari total luas wilayah sekitar 506,85 km². Kedua, sebagian besar aktivitas ekonomi rumah tangga penduduk di Kabupaten Bantul adalah di sektor pertanian, data sensus pertanian tahun 2003 menyebutkan angka sekitar 48,13% rumah tangga (190.633 RT) adalah rumahtangga pertanian. Ketiga, pendapatan di sektor usaha pertanian memberikan sumbangan terbesar bagi PDRB Kabupaten, data BPS tahun 2008 menyebutkan bahwa sumbangan lapangan usaha pertanian terhadap PDRB Kabupaten sekitar 24,33%, jauh di atas lapangan usaha sektor industry (16,48%), dan perdagangan/hotel dan restoran (19,41%).

Pertanian di Kabupaten Bantul didominasi oleh pertanian tanaman pangan. Berdasarkan data tahun 2008, dari sekitar 28.440 Ha lahan pertanian di wilayah Kabupaten Bantul, sebesar 55,71% atau sekitar 15.843 Ha adalah lahan sawah. Sisanya sekitar 12.597 Ha adalah lahan pertanian berupa tegalan/kebun, ladang/huma, hutan rakyat, tempat penggembalaan/padang rumput dan kolam. Komoditas pertanian yang menonjol di Kabupaten Bantul adalah padi dan palawija. Pada tahun 2008, produksi padi di Kabupaten Bantul mencapai 166.273,22 ton dengan luas lahan panen sekitar 24.925 Ha atau rata-rata produksi sebesar 66,71 kw/ha. Sementara produksi palawija yang menonjol adalah cabe, kedelai, kacang tanah,

jagung, dan bawang merah. Produksi lainnya berupa buah-buahan yang menonjol adalah jambu biji dan durian (lihat dalam tabel. 2).

Berdasarkan kondisi topografi wilayah, Kabupaten Bantul dibagi ke dalam 3 karakter wilayah. Pertama adalah wilayah dataran, perbukitan dan pantai. Wilayah dengan karakter dataran merupakan wilayah terbesar yang berada di bagian tengah Kabupaten, wilayah perbukitan berada bagian timur dan barat kabupaten, dan wilayah pantai berada di bagian selatan Kabupaten.

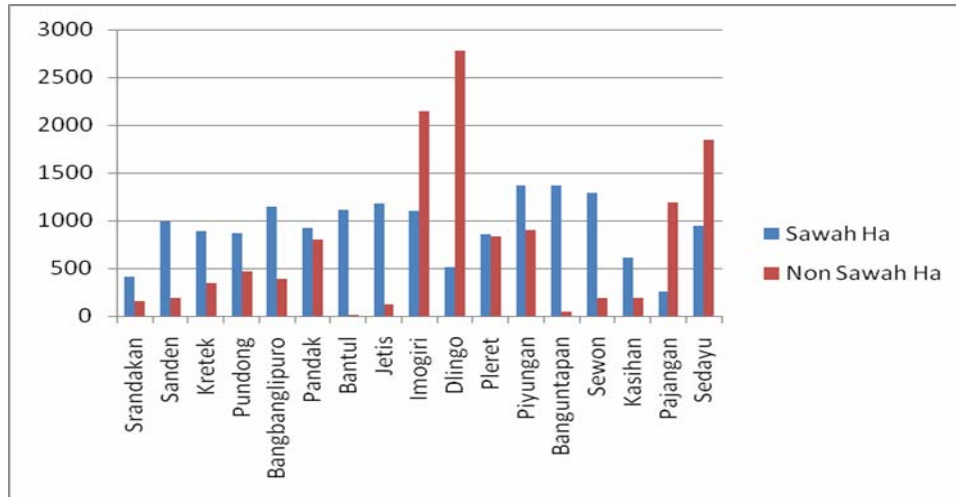
Lahan pertanian tersebar di hampir seluruh wilayah kabupaten Bantul. Kecamatan-kecamatan yang berada di wilayah tengah, timur, barat, dan selatan Kabupaten Bantul memiliki lahan pertanian yang dimanfaatkan baik untuk lahan pertanian sawah maupun bukan sawah. Beberapa diantaranya merupakan wilayah pengembangan pertanian sawah, sebagian lagi merupakan wilayah pengembangan pertanian bukan sawah (kebun, perikanan, dan peternakan), dan sebagian lagi merupakan wilayah pengembangan baik pertanian sawah maupun pertanian bukan sawah (lihat table 1). Lahan pertanian terluas berada di kecamatan Dlingo dengan luasan sekitar sekitar 3.289 Ha dan terkecil adalah kecamatan Srandakan dengan luasan sekitar 665 Ha.



Gambar 1. Peta Wilayah Kabupaten Bantul

Sumber: Tim Teknis Geodesi UGM dan Bappeda Propinsi DIY, 2006

Gambar 2
Luas Lahan Sawah dan Bukan Sawah



Tabel 1
Sebaran Lahan Pertanian di Kabupaten Bantul (Ha)

No	Kecamatan	Lahan Pertanian		Jumlah
		Sawah	Bukan sawah	
1.	Srandakan	417	158	665
2.	Sanden	991	194	1.158
3.	Kretek	889	347	1.236
4.	Pundong	863	469	1.232
5.	Bangbanglipuro	1.149	391	1.590
6.	Pandak	921	800	1.721
7.	Bantul	1.109	6	1.115
8.	Jetis	1.174	122	1.269
9.	Imogiri	1.100	2.150	3.250
10.	Dlingo	512	2.777	3.289
11.	Pleret	859	830	1.689
12.	Piyungan	1.369	903	2.272
13.	Banguntapan	1.372	45	1.417
14.	Sewon	1.292	190	1.482
15.	Kasih	617	188	805
16.	Pajangan	261	1.186	1.447
17.	Sedayu	948	1.841	2.789

Sumber: Bantul Dalam Angka 2009

Tabel 2
Komoditas pertanian unggulan di setiap wilayah

No	Kecamatan	Komoditas unggulan (ton)						
		Padi	Cabe	Jagung	Kedelai	Kacang Tanah	Bawang Merah	Jambu
1.	Srandakan	5.224,27	81,7	246,40	127,20	279,38	280,2	1.790,0
2.	Sanden	12.189,94	2.016,5	815,05	221,89	80,19	6.784,0	-
3.	Kretek	9.072,72	2.153,6	440,44	56,05	10,00	7.461,0	11.030,0
4.	Pundong	10.021,15	17,0	1.605,45	241,71	179,56	48,0	-
5.	Bangbanglipuro	10.857,16	23,2	711,42	606,42	644,46	45,0	100,0
6.	Pandak	10.630,70	11,4	333,70	990,72	143,96	22,4	-
7.	Bantul	14.663,17	-	949,79	1.047,55	24,66	-	-
8.	Jetis	10.150,13	7,9	1.347,23	145,25	366,93	-	1.910,0
9.	Imogiri	10.496,18	11,5	500,72	329,40	1.095,71	504,1	13.900,0
10.	Dlingo	5.319,52	-	7.942,04	1.158,00	508,04	-	-
11.	Pleret	6.011,70	-	1.840,83	-	84,57	-	4.290,0
12.	Piyungan	11.374,36	12,2	3.721,10	295,61	601,59	-	-
13.	Banguntapan	11.902,33	-	1.314,50	3,60	356,12	-	200
14.	Sewon	19.260,11	-	760,14	432,96	79,36	-	1.240,0
15.	Kasih	7.091,91	8,2	823,20	240,37	77,07	-	5.140,0
16.	Pajangan	1.843,84	-	5.606,63	13,48	33,30	-	4.180,0
17.	Sedayu	10.164,03	-	1.218,00	239,68	3,09	-	540,0

Perbedaan pengembangan wilayah pertanian ini dipengaruhi oleh daya dukung wilayah, seperti luasan lahan pertanian dan ketersediaan saluran irigasi. Wilayah-wilayah yang memiliki lahan sawah yang luas dan didukung oleh saluran irigasi, merupakan wilayah penghasil padi dan palawija. Sebaliknya, wilayah yang didominasi oleh lahan pertanian non sawah merupakan penghasil palawija dan buah-buahan. Wilayah-wilayah yang menjadi konsentrasi pertanian sawah diantaranya, Kec. Sanden, Bantul dan Sewon. Wilayah yang menjadi pengembangan pertanian non sawah diantaranya Kecamatan Pajangan dan Dlingo. Dan wilayah pengembangan pertanian sawah dan non sawah diantaranya adalah Kecamatan Imogiri (lihat dalam table 1).

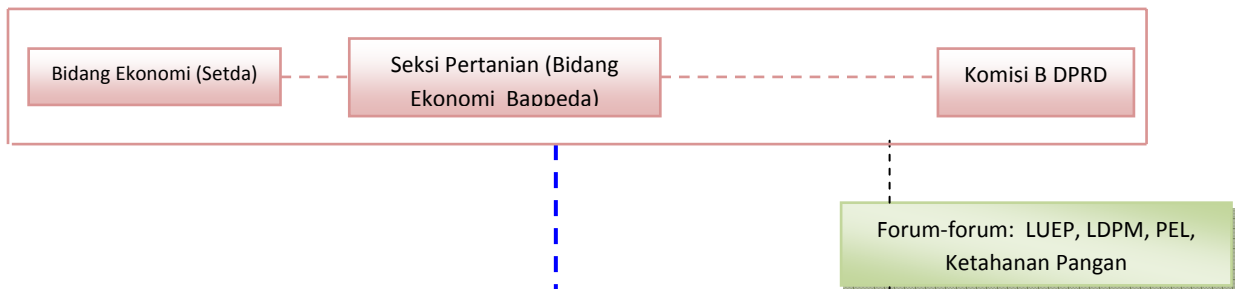
Kelembagaan

Kelembagaan dalam konteks pertanian di sini dimaknai sebagai organisasi, mekanisme, dan aturan baik formal maupun non-formal yang terkait dengan aktivitas pertanian di Kabupaten Bantul. Kelembagaan formal yang terdapat di Kabupaten Bantul diantaranya adalah kelembagaan perencanaan, penganggaran, dan pelaksana program pertanian. Kelembagaan formal ini terdapat di tingkat kabupaten sampai dengan tingkat desa. Sementara, kelembagaan non formal yang berlaku di tingkat pelaku (petani dan lainnya) dalam hal ini adalah kelembagaan yang terkait dengan produksi, panen dan pasca panen.

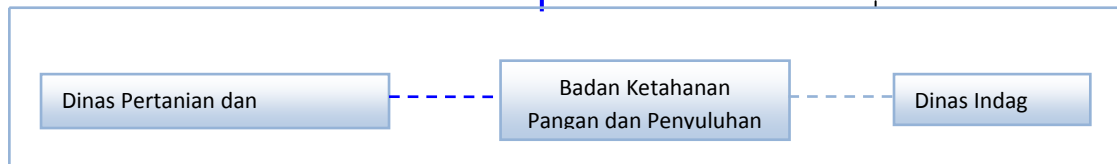
Kelembagaan Formal

Kelembagaan formal adalah kelembagaan yang ada dan dibentuk oleh pemerintah daerah Kabupaten Bantul baik yang memiliki hubungan hirarkis maupun tidak. Di tingkat kabupaten terdapat kelembagaan perencanaan dan penganggaran dalam sector pertanian. Lembaga-lembaga yang terkait dalam perencanaan dan penganggaran adalah: Bappeda (khususnya bidang ekonomi di seksi pertanian), DPRD (khususnya Komisi B) dan Sekretariat Daerah bidang ekonomi. Di tingkat pelaksana terdapat beberapa lembaga yang secara teknis berperan menjadi pelaksana program bidang pertanian yaitu: dinas pertanian sebagai *leading sector* bidang pertanian, terdapat juga Badan yang secara khusus menangani persoalan ketahanan pangan dan penyuluhan pertanian (BKPP), Dinas Koperasi yang mengkoordinir kelembagaan usaha di tingkat desa (KUD).

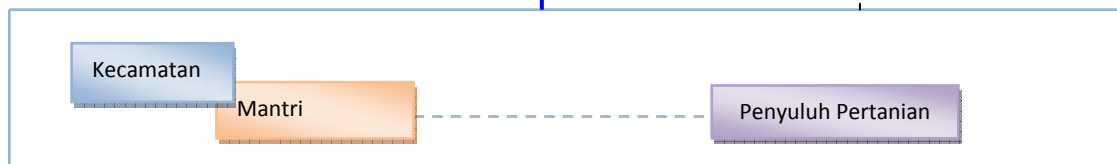
Perencana



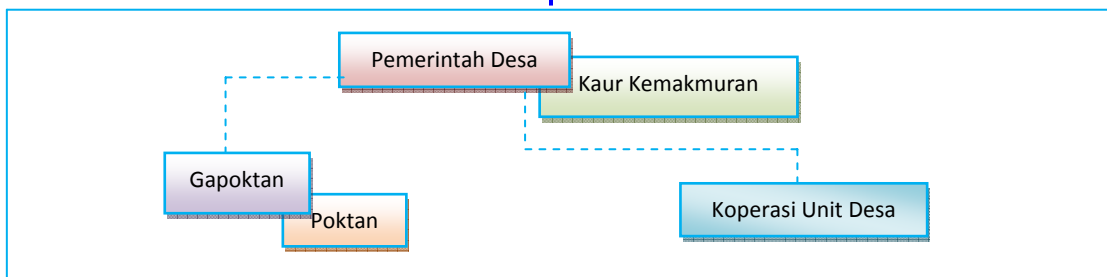
Lembaga Pelaksana di tingkat Kabupaten



Lembaga Pelaksana di tingkat Kecamatan



Lembaga Pelaksana di Tingkat Desa



Level pelaksana berikutnya adalah di tingkat kecamatan dan desa. Di tingkat kecamatan terdapat pelaksana program yang berkoordinasi dengan dinas pertanian dan Badan Ketahanan Pangan dan Penyuluhan (BKPP), yaitu mantri pertanian (dinas pertanian) dan penyuluh (BKPP). Di tingkat desa terdapat Kaur Kemakmuran yang membidangi masalah ekonomi dan pembangunan.

Di tingkat petani terdapat kelembagaan tani. Kelembagaan ini berupa kumpulan petani berdasarkan hamparan lahan pertanian yang dikenal dengan Poktan (kelompok) tani. Dan di tingkat desa kelompok-kelompok hamparan ini diikat dalam satu lembaga yang dikenal dengan Gapoktan (Gabungan kelompok tani). Kelembagaan ini berkoordinasi dengan kelembagaan struktural yang ada, misalnya dengan pemerintah desa, mantri pertanian dan penyuluh di kecamatan dan dinas pertanian.

Kelembagaan non formal

Selain kelembagaan yang bersifat formal sebagaimana tersebut di atas, terdapat beberapa kelembagaan non formal yang berlaku di tingkat petani. Kelembagaan non formal adalah kelembagaan yang tidak memiliki organisasi yang baku, aturan tertulis, dll, namun berlaku di tingkat petani. Di antara kelembagaan yang berlaku di tingkat petani adalah kelembagaan pada proses produksi, kelembagaan panen dan kelembagaan pasca panen. Kelembagaan yang berlaku pada proses produksi diantaranya adalah mekanisme dalam mengkases lahan pertanian, akses tenaga kerja, dan akses pada bibit dan pupuk. Kelembagaan yang berlaku pada proses pemanenan dan pasca panen diantaranya adalah mekanisme pemanenan, mekanisme distribusi hasil panen, dan mekanisme akses informasi harga komoditas pertanian.

➤ **Kelembagaan pada proses produksi**

Diantara kelembagaan non-formal yang berlaku di tingkat petani adalah mekanisme dalam mengkases lahan pertanian, mekanisme mengkases tenaga kerja, dan mekanisme dalam mengakses bibit dan pupuk. Di kabupaten Bantul terdapat beberapa mekanisme dalam akses penguasaan lahan yaitu: sistem sewa dan bagi hasil. Sistem sewa berupa penyewaan sebidang lahan pertanian dengan menggunakan harga keumuman yang berlaku di masyarakat. Harga sewa lahan dipengaruhi oleh kelas lahan pertanian (dilihat dari kemampuan produksi dalam rentang 1 tahun dan ketersediaan saluran irigasi. Kasus di Desa Tirenggo, harga sewa lahan pertanian yang memiliki keterbatasan saluran irigasi sekitar Rp. 7.000/m²

untuk masa 1 kali musim tanam. Sementara, sistem bagi hasil disesuaikan dengan kesepakatan antara pemilik lahan dan penggarap.

Kelembagaan lainnya pada proses produksi adalah mekanisme dalam mengakses bibit dan pupuk. Cara/mekanisme dalam pemenuhan kebutuhan pupuk dan bibit diantara petani cenderung berbeda. Sebagian petani mengakses bibit dan pupuk melalui kelompok tani, sebagian lagi mengakses bibit dan pupuk dengan cara meminjam kepada pedagang atau tengkulak.

Berbeda dengan kelembagaan dalam penguasaan lahan, akses bibit dan pupuk, kelembagaan yang berlaku di kalangan petani dalam akses tenaga kerja relatif sama. Akses pada tenaga kerja (cangkul/bajak dan menyangi).

➤ Kelembagaan panen

Institusi atau kelembagaan panen yang berlaku di sebagian kalangan petani di Kabupaten Bantul diantaranya:

- Panen dengan cara diberikan ke penebas. Umumnya, dilakukan oleh petani kaya, pemilik lahan yang memiliki kegiatan ekonomi utama di luar pertanian, petani yang terlilit hutang, dan petani yang membutuhkan uang cepat untuk keperluan mendesak. Biasanya penebas yang mendatangi petani atau sebaliknya. Kesepakatan harga antara penebas dan petani melalui pengukuran luas lahan sawah dan kondisi padi. Semua hasil sawah dijual petani kepada penebas.
- Panen sendiri dengan menggunakan mekanisme bagi hasil. Bagi hasil yang umum berlaku di kalangan petani adalah 9:1 yakni, 9 karung untuk pemilik lahan dan 1 karung untuk buruh panen (buruh tebasan). Takaran yang digunakan adalah karung beras berukuran 25 kg. Baik pemilik lahan maupun buruh tebasan biasanya menjual hasil panen/buruh menebas setelah dikeringkan terlebih dahulu. Bagi petani yang jauh dari pusat penjualan (pasar) umumnya menjual dalam bentuk gabah kering atau beras ke pengepul di wilayah tempat tinggal.
- Panen sendiri, jemur sendiri, digiling sendiri dan dijual dalam bentuk beras ke pasar, atau ke bakulan di huller atau ke warung. Model ini

umumnya dilakukan oleh penyewa/pemilik lahan sekitar 100–1500 lubang (1000m²–1500m²).

- Panen sendiri, dijemur sendiri dan digunakan untuk keperluan sendiri. Model ini umumnya dilakukan oleh pemilik/penguasa lahan sempit antara 50 – 80 lubang (500–800m²).

Pertanian sawah/padi

Pemilikan lahan sawah di kabupaten Bantul relatif terfragmentasi. Berdasarkan data Sensus Pertanian tahun 2003, pemilikan lahan sawah di Kab. Bantul rata-rata hanya sekitar 70 lubang atau 700 m². Sebagai ilustrasi, di Desa Tirenggo kecamatan Bantul (lihat Box1).

BOX 1. Karakter Petani di desa Tirenggo

Petani tirenggo sebagian besar adalah petani pemilik lahan sempit. Rata-rata kepemilikan petani adalah sekitar 100 lobang (1000 m²). Karena kepemilikan yang rendah, maka pertanian bukan merupakan pekerjaan utama, pertanian hanya menjadi pekerjaan sampingan warga. Dari total penduduk yang berjumlah sekitar 19 ribu-an jiwa, hanya 20% penduduk yang menggantungkan hidupnya di sector pertanian. Sisanya bekerja campuran yakni sebagai buruh bangunan, berdagang, PNS, dll.

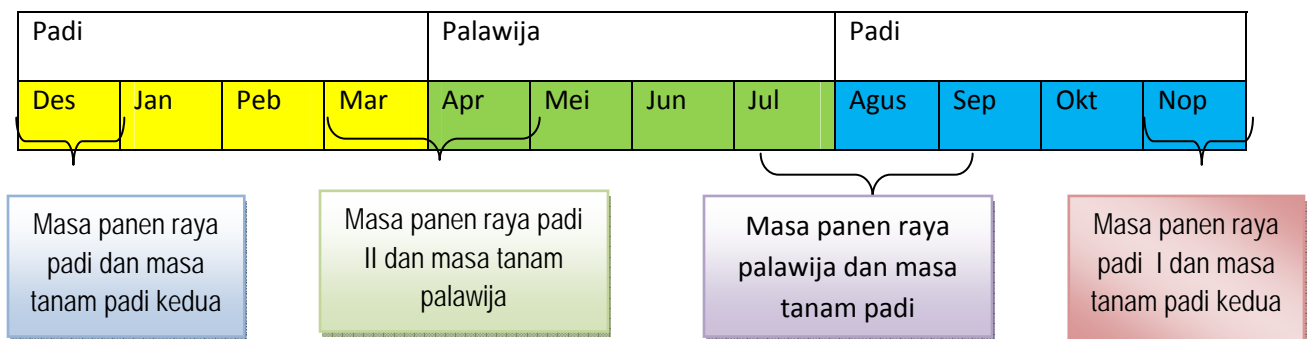
Karena luas lahannya relatif sempit, maka sebagian besar petani tidak menjual padi pada saat panen. Mayoritas petani menyimpan hasil panennya untuk kebutuhan sehari-hari. Hanya sebagian kecil saja orang yang menjual panen padi umumnya petani yang memiliki lahan di atas 300 lubang.

Pemilik lahan luas di desa Tirenggo tidak lebih dari kurang dari 20 orang. Mereka ini adalah pemilik lahan di atas 500 lubang atau 5000m². Selain 20 orang tersebut pemilik lahan luas adalah aparat desa. Desa memiliki lahan pelungguh sekitar 56 Ha. Sebagian dimanfaatkan untuk lahan fasilitas umum seperti lapangan sepakbola, dan sebagian lagi dimanfaatkan sebagai lahan pertanian. Aparat desa yang mendapatkan hak pengelolaan lahan adalah: kepala dusun, kaur2, sekretaris desa, dan kepala desa.

Pola Tanam

Pola tanam di Kabupaten Bantul mengikuti iklim/cuaca dan ketersediaan infrastruktur pertanian. Sebagaimana halnya dengan daerah lain di Indonesia, di Kabupaten Bantul terdapat dua iklim yaitu musim kemarau dan musim hujan. Musim kemarau di mulai pada bulan akhir Maret/awal April dan musim hujan dimulai pada bulan Agustus/September. Baik musim hujan maupun kemarau, sebagian besar petani di Kabupaten Bantul masih dapat memanfaatkan lahan pertanian untuk budidaya tanaman.

Pada saat musim hujan, Petani Bantul umumnya memanfaatkan lahan pertanian untuk budidaya tanaman padi, dan pada musim kemarau membudidayakan tanaman palawija². Musim tanam pertama dan kedua (di bulan Agustus dan Desember) umumnya petani Bantul menanam padi. Dan masa tanam ketiga yakni pada bulan Maret/April, sebagian besar petani Bantul menanam palawija.



Dengan pola tanam tersebut, petani Bantul dapat memanen hasil pertanian sebanyak 3 kali dalam 1 tahun. Masa panen padi dilakukan petani sekitar bulan Nopember/Desember untuk masa tanam bulan Agustus dan panen kedua dilakukan pada bulan Maret/April. Sedangkan panen palawija dilakukan petani bantul antara bulan Nopember sampai dengan bulan Desember.

² Sementara pada daerah-daerah yang mendapatkan saluran irigasi dapat melakukan tanam sebanyak 3 kali dalam 1 tahun, sedangkan lahan lainnya yang tidak mendapatkan pengairan hanya 2 kali tanam padi dalam 1 tahun (2 kali padi dan 1 kali palawija).

Fase panen pertama merupakan fase rentan penurunan harga jual gabah di tingkat petani. Panen Fase pertama dilakukan petani Bantul pada masa penghujan yakni di bulan Nopember. Sehingga, meski hasil panen berlimpah namun sebagian besar petani tidak dapat mengeringkan padi. Akibatnya, petani lebih memilih menjual gabah basah dibandingkan dengan menjual gabah kering atau dalam bentuk beras.

Kebijakan Pemerintah Kabupaten Bantul Dalam Sektor Pertanian

Tiga hal yang akan disoroti dalam melihat kebijakan pemda di sektor pertanian; pertama terkait dengan kebijakan program, kebijakan penganggaran dan strategi pelaksanaan kegiatan. Kebijakan program meliputi berbagai kebijakan yang tertuang dalam dokumen kebijakan seperti rencana Pembangunan Jangka Panjang, Menengah, dan Rencana Kerja tahunan. Kebijakan penganggaran meliputi kebijakan pemda dalam alokasi anggaran untuk sektor pertanian dan strategi pelaksanaan program meliputi strategi-strategi pemerintah daerah dalam membangun dan mengembangkan berbagai kegiatan sebagai pelaksanaan program di sektor pertanian.

Kebijakan

Secara umum, strategi kebijakan sektor pertanian di kabupaten Bantul bertujuan untuk meningkatkan taraf ekonomi petani. Kebijakan sektor pertanian ini berupa peningkatan produksi pertanian, pengurangan biaya input produksi, dan penanganan pasca panen. Peningkatan produksi pertanian yang dilakukan Pemkab Bantul adalah dengan cara perbaikan kualitas benih padi dan perbaikan/penambahan infrastruktur pertanian khususnya irigasi di lahan pertanian sawah. Kebijakan pengurangan biaya input produksi yang dilakukan Pemkab Bantul diantaranya: memperbaiki mekanisme pendistribusian pupuk bersubsidi, memproduksi pupuk organik yang dikelola oleh kelompok-kelompok tani, dan mempermudah akses petani pada permodalan. Kebijakan penanganan pasca panen yang dilakukan Pemkab Bantul berupa stabilisasi harga komoditas pertanian.

Kebijakan lainnya yang secara tidak langsung mempengaruhi dalam peningkatan ekonomi di sector pertanian adalah dengan menggeser sebagian tenaga kerja di sektor pertanian ke sektor lain seperti industri, jasa, dan perdagangan. Kebijakan ini dilakukan Pemkab Bantul secara paralel dengan kebijakan peningkatan produksi di sektor pertanian. Kebijakan menggeser sebagian tenaga kerja di sektor pertanian ke sektor lainnya merupakan kebijakan jangka panjang dalam upaya peningkatan pendapatan dalam usaha ekonomi di sektor pertanian.

Kebijakan ini dilatari oleh karakter pertanian di Kabupaten Bantul dan kewenangan yang dimiliki oleh pemerintah kabupaten Bantul. Pertanian di Kabupaten Bantul merupakan salah satu penopang utama perekonomian masyarakat, Pemkab Bantul memperkirakan sekitar 50% lebih penduduk masih bergantung pada usaha ekonomi pertanian. Namun, di sisi lain, keterbatasan dalam penguasaan/pemilikan lahan pertanian, akses pasar, akses ke permodalan, dan keterbatasan infrastruktur pertanian mengakibatkan rendahnya pendapatan petani dari usaha ekonomi pertanian. Persoalan keterbatasan akses modal, benih unggul, pupuk, dan akses pada pasar menjadi target kebijakan di tingkat pemkab bantul. Sedangkan untuk kebijakan dalam perbaikan struktur kepemilikan/penguasaan lahan pertanian belum menjadi sasaran kebijakan di Kabupaten bantul, mengingat pemerintah daerah belum memiliki perangkat wewenang yang cukup memadai.

Kebijakan di sector pertanian ini selanjutnya dijabarkan dalam bentuk program dan kegiatan tahunan pemkab Bantul. Adapun strategi program yang dilakukan Pemkab Bantul diantaranya:

- 1) *Pengembangan infrastruktur pertanian*, strategi yang dilakukan pemkab Bantul adalah dengan mengembangkan saluran irigasi dalam skala kecil sehingga tidak membutuhkan dana besar akan tetapi dapat bermanfaat bagi proses peningkatan produksi pertanian.
- 2) *Mengembangkan Pusat pengembangan benih*, pusat pengembangan benih dimaksudkan untuk memperbaiki kualitas benih yang ada sehingga dapat membantu petani dalam meningkatkan produksi.

- 3) *Mengembangkan kelompok pupuk organik*, pembentukan kelompok-kelompok tani yang memproduksi sendiri pupuk organik dimaksudkan untuk mengurangi ketergantungan pada pupuk kimia, sehingga dapat mengurangi biaya produksi dan memberikan pendapatan tambahan bagi petani.
- 4) *Mengintegrasikan antara kelembagaan petani dengan swasta*, strategi ini misalnya dengan memasukkan pedagang beras dalam kelompok tani sehingga memudahkan petani dalam mengakses pasar.
- 5) *Mengintegrasikan antara program propinsi dengan daerah*, program propinsi seperti dalam pemanfaatan dana UEP (Usaha Ekonomi Produktif), diintegrasikan dengan program daerah berupa pembelian komoditas pertanian dengan menyerahkan pengelolaannya pada gapoktan dan pedagang yang telah menjadi anggota gapoktan.
- 6) *Mengembangkan kelembagaan yang dapat mengatasi persoalan pasca panen*, kelembagaan pasca panen mengatur berbagai mekanisme intervensi pemerintah daerah pada saat terjadi gejolak harga (penurunan harga dasar komoditas pertanian). Kelembagaan ini diperkuat dengan pembentukan satgas/pokja pasca panen yang berada di bawah koordinasi dinas pertanian.

Strategi Penganggaran

Secara umum, struktur penganggaran daerah di Kabupaten Bantul tidak berbeda dengan sebagian besar kabupaten/kota di Indonesia. Anggaran Belanja Kabupaten Bantul lebih banyak diserap oleh kebutuhan biaya rutin pegawai, yang menghabiskan rata-rata setiap tahunnya sekitar 60% dari total APBD Kab. Bantul.

Secara sektoral, anggaran yang dialokasikan Pemkab Bantul untuk sektor pertanian relatif besar. Anggaran sektor pertanian disebar di beberapa SKPD, misalnya untuk pembangunan infrastruktur pertanian

seperti bendungan dan saluran irigasi anggarannya dikelola oleh dinas pengairan. Selain dinas pengairan, pengembangan infrastruktur dibantu oleh Dinas PU Kabupaten Bantul. Dinas lainnya yang menyerap anggaran untuk pengembangan sektor pertanian adalah dinas perikanan, dan ketahanan pangan.

Selain menganggarkan untuk kebutuhan pelaksanaan kegiatan rutin tahunan dalam pengembangan sektor pertanian, Pemkab bantul mengalokasikan anggaran untuk kebutuhan penanganan masalah fluktuasi harga komoditas pertanian. Anggaran ini diarahkan Pemkab Bantul sebagai dana talangan untuk kegiatan stabilisasi harga komoditas pertanian, terutama pada saat harga jual di bawah harga yang telah ditetapkan pemerintah. Dana ini menjadi dana abadi yang tersedia setiap tahun tanpa mengganggu APBD tahunan Kabupaten Bantul.

3. ANALISIS INOVASI KEBIJAKAN SEKTOR PERTANIAN DI BANTUL

Pada bagian sebelumnya, telah dibahas tentang konteks pertanian dan kebijakan umum di sektor pertanian di Kabupaten Bantul. Salah satu kebijakan Pemda Bantul di sektor pertanian adalah Penanganan Pasca Panen, yang pada intinya adalah proteksi harga komoditas pertanian pangan. Kebijakan ini berupa stabilisasi harga 7 komoditas pangan. Apa yang dimaksud dengan kebijakan stabilisasi harga pangan di Kabupaten Bantul dan tujuan dilakukannya stabilisasi harga komoditas pertanian? Bagaimana proses pelaksanaan kebijakan stabilisasi harga komoditas pertanian? Apa implikasi kebijakan stabilisasi harga komoditas terhadap sektor pertanian secara umum di kabupaten bantul? Pertanyaan-pertanyaan tersebut menjadi focus pembahasan di bab ketiga ini.

Kebijakan Stabilisasi Harga pada Tujuh Komoditas Pertanian Daerah

Sejak tahun 2002, Pemda Bantul melalui dinas pertanian melakukan intervensi dalam bentuk stabilisasi harga beberapa komoditas pertanian. Stabilisasi harga komoditas pertanian ini mampu menekan gejolak penurunan harga komoditas pertanian yang berpotensi merugikan petani. Bagaimana pelaksanaan stabilisasi harga 7 komoditas pertanian berhasil dalam menahan gejolak penurunan harga komoditas pertanian di Kabupaten Bantul? Jawaban atas pertanyaan tersebut dapat dijelaskan dengan mengidentifikasi dasar pemikiran, tujuan, dan strategi pelaksanaan stabilisasi harga 7 komoditas pertanian di Kabupaten Bantul?

a. Dasar Pemikiran Kebijakan Stabilisasi Harga 7 Komoditas

Secara garis besar, terdapat beberapa alasan yang mendasari kebijakan penanganan pasca panen di Kabupaten Bantul, khususnya dalam stabilisasi harga komoditas pertanian. Pertama, pola tanam yang memungkinkan terjadinya kerentanan gejolak harga. Kedua, tata niaga pada komoditas pertanian yang cenderung dikuasai tengkulak/pedagang besar. Ketiga, belum berfungsinya lembaga yang berwenang dalam menangani pasca panen. Dan keempat, rendahnya pendapatan petani.

Pola tanam di Kabupaten Bantul

Proses penanaman beberapa komoditas pertanian dilakukan secara bersamaan di hampir seluruh wilayah Kabupaten Bantul. Sebagian besar petani Bantul melakukan 3 kali penanaman dalam waktu 1 tahun; yaitu pada bulan Desember, April, dan Agustus. Bulan Desember umumnya petani Bantul menanam padi, di bulan April menanam palawija dan di bulan Agustus menanam padi. Salah satu tujuan penanaman secara serentak ini adalah dalam upaya mengendalikan serangan hama tanaman.

Dengan penanaman serentak, memungkinkan proses pemanenan dilakukan petani secara bersamaan. Dalam 1 tahun, petani Bantul umumnya memanen hasil pertanian lahan sawah *sebanyak* 3 kali yaitu: panen padi tahap I pada bulan Maret–April, panen palawija pada bulan Agustus, dan panen padi tahap II pada bulan November–Desember. Bulan–bulan tersebut merupakan masa panen raya untuk komoditas pertanian (padi dan palawija).

Pada saat panen raya, harga padi dan palawija cenderung turun. Pemerintah melalui Bulog telah menetapkan harga untuk komoditas beras (HPP/harga pembelian pemerintah), demikian juga dengan komoditas lainnya seperti jagung, cabe dan bawang merah yang harga patokan dasar terendahnya telah ditetapkan oleh pemerintah daerah (Kab. Bantul). Namun, seringkali patokan harga pemerintah ini tidak secara otomatis menjadi harga baku yang berlaku di pasaran. Misalnya, pada bulan Agustus tahun 2009 saat panen raya jagung, harga pemerintah daerah adalah Rp. 900/kg (Jagung Bonggol) dan Rp. 1.635/kg (untuk jagung pipil kering), sementara

harga pasaran di tingkat pembeli berkisar antara Rp. 600 – 700/kg (Jagung bonggol) dan Rp. 1.400/kg untuk jagung pipil kering. Demikian juga dengan harga gabah, pada saat panen raya bulan Maret tahun 2010, jauh dari harga yang telah ditetapkan pemerintah. Harga pembelian pemerintah (HPP) untuk gabah kering panen (GKP) adalah Rp. 2.640/kg sementara di tingkat petani (di Trirenggo) harga pembelian tengkulak untuk gabah kering giling (GKG) adalah setengah harga beras yang berlaku di pasaran (Rp. 4.500 – 4.700/kg³) atau berkisar antara Rp. 2.250–2.350/kg.

Khusus untuk komoditas padi, masa paling rawan adalah masa panen padi pertama, yaitu panen raya di bulan Nopember–Desember. Pada panen raya padi fase pertama, umumnya produktifitas lebih berlimpah dibandingkan dengan fase kedua, hal ini dikarenakan penanaman padi di fase pertama dilakukan setelah sawah diberakan dengan cara penanaman palawija. Selain produksi padi yang berlimpah, iklim pada bulan nopember dan desember umumnya pada saat curah hujan tinggi, sehingga proses pengeringan padi tidak sempurna. Kadar air dalam padi masih relative tinggi, sehingga kualitas gabah relative rendah. Penen berlimpah dan kualitas yang rendah mengakibatkan harga jual gabah rendah. Pada masa ini, sebagian besar petani menjual padi dalam bentuk Gabah Kering Panen (GKP), dengan cara ditebas atau dijual dalam bentuk gabah karungan tanpa melalui pengeringan terlebih dahulu.

Tataniaga 7 komoditas pertanian

Persoalan lain yang melatari kebijakan stabilisasi harga 7 komoditas pertanian adalah relasi antara petani dan pedagang yang timpang. Ketimpangan ini misalnya tampak pada ketergantungan petani terhadap pasar komoditas pertanian. Umumnya petani menjual hasil pertanian pada pengepul atau tengkulak yang berada di wilayah kampung. Keterbatasan informasi mengenai harga, keterbatasan akses pada pasar serta besaran hasil panen yang dijual petani merupakan sebagian dari factor–faktor yang

³ Harga berlaku pada tanggal 13 Maret 2010, catatan hasil diskusi dengan kelompok tani organic di Desa Trirenggo

mengakibatkan rendahnya posisi tawar petani di kalangan pengepul atau tengkulak.

Terdapat beberapa cara penjualan komoditas pertanian pangan di Kabupten bantul yaitu, cara tebasan, ijon dan penjualan hasil panen sendiri. Tebasan adalah penjualan secara langsung dengan cara borongan pada saat masa penen; penjualnya petani dan pemborongnya adalah penebas. Penebas melakukan '*taksiran*' dengan mempertimbangkan luasan lahan, kondisi tanaman, kemampuan produksi, dan harga pasaran untuk menentukan harga penawaran. Ijon adalah cara penjualan yang dilakukan sebelum masa panen dengan harga yang disepakati bersama antara petani dan tengkulak. Umumnya, harga yang ditawarkan tengkulak tidak melebihi angka 70% dari harga pasaran. Misalnya pada komoditas padi, harga gabah pasaran sekitar Rp. 2.400, maka penawaran tengkulak sekitar Rp. 1.700 – 1.800/kg gabah. Cara ijon yang berlaku di kalangan petani Bantul adalah dengan cara pembayaran keseluruhan hasil panen dan dalam bentuk pinjaman sejumlah uang dengan jaminan hasil panen. Jaminan hasil panen berarti petani membayar uang pinjaman dengan gabah hasil panen dengan harga yang telah disepakati pada saat peminjaman uang (misalnya, pinjaman Rp. 500 ribu harus dibayar dengan 300 kg gabah). Penjualan hasil panen sendiri adalah penjualan hasil panen kepada pedagang/tengkulak. Pada komoditas padi, penjualan hasil panen sendiri dilakukan dalam 3 bentuk yaitu penjualan dalam bentuk gabah kering pungut (GKP), gabah kering giling (GKG), dan dalam bentuk beras.

No	Cara Penjualan	Karakter Penjual	Pembeli	Mekanisme
1	Tebasan	Petani Kaya, pemilik/ penguasa lahan luas, petani yang terlilit hutang, petani yang membutuhkan dana cash untuk keperluan mendesak	Penebas/ tengkulak	tawar saat akan panen. (Pedagang mendatangi petani atau sebaliknya)
2	Ijon	Petani berlahan sempit dan sedang, yang terdesak	Tengkulak/ penebas di kampung	Jual langsung pada saat belum panen.

		kebutuhan uang tunai		Petani mendatangi tengkulak/ penebas
3	Jual GKP, GKG, beras	Petani pemilik/penguasa lahan sedang	Pengepul, tengkulak di kampung	Jual langsung (Petani mendatangi pedagang)
4	Jual GKP, GKG, beras	Petani berlahan sempit	Pengepul, pemilik slep, pedagang di kampung	Jual langsung (Petani mendatangi pedagang)
5	Beras	Buruh Tebasan	Tengkulak/pemilik slepan atau ke pedagang di pasar	Jual langsung (buruh tani mendatangi pedagang)

Khusus untuk hasil pertanian padi, terdapat 3 model tataniaga gabah/beras yang berlaku di Kabupaten Bantul. Model pertama adalah model yang menggunakan jalur pengepul sampai pada pedagang. Model pertama biasanya melibatkan pengepul (umumnya pemilik huller), penebas, pedagang dan pembeli (pasar atau dolog). Model pertama ini memiliki beberapa variasi, tergantung pada keberadaan lembaga jual beli gabah yang dapat diakses petani (lihat dalam ilustrasi I). Model kedua, petani menjual langsung hasil panennya ke pasar. Dan model ketiga, adalah model kombinasi yang melibatkan pemda, pedagang, dan kelompok tani. Model ini dikembangkan oleh pemda Bantul dengan memanfaatkan dana talangan pemerintah pusat (Dana LUEP) dan kelembagaan pertanian yang ada di wilayah Bantul. Saat ini, terdapat sekitar 15 pedagang yang terlibat dalam model ketiga (menjadi anggota Gapoktan).

Model I dan variasinya

1. Petani → penebas → tengkulak sedang → tengkulak besar → dolog
2. Petani → tengkulak sedang → tengkulak besar → dolog
3. Petani → pengepul → pedagang di pasar

Model II

Petani → pedagang di pasar

Model III

Petani → poktan → Gapoktan+pedagang+dana pemerintah → dolog atau ke pasar di wilayah Jakarta atau lainnya

Hal penting lainnya yang berkaitan dengan tataniaga komoditas pertanian (khususnya gabah/beras) adalah jejaring tengkulak/pedagang. Tengkulak/pedagang besar di Kabupaten Bantul umumnya memiliki 'wilayah garapan'. Wilayah garapan pedagang adalah wilayah yang dijadikan tengkulak/pedagang sebagai daerah penyuplai komoditas pertanian. Wilayah garapan ini tidak hanya terkonsentrasi di Kabupaten Bantul, juga di luar wilayah Kabupaten Bantul. Wilayah garapan pedagang berbasiskan pada jaringan tengkulak/penebas; mulai dari pengepul/penebas kecil, tengkulak kecil, sampai ke tengkulak besar. Suatu jaringan pedagang umumnya saling berbagi modal agar dapat mengumpulkan gabah/beras sebanyak-banyaknya.

Lemahnya kelembagaan pasca panen

Petani di Kabupaten Bantul tidak dapat menjual gabah sesuai dengan HPP ke dolog. Lembaga yang menangani pasca panen pada di wilayah Kabupaten bantul adalah Dolog. Dolog mendapatkan tugas untuk menampung gabah petani. Dalam melakukan tugasnya, dolog bekerjasama dengan pedagang atau dengan KUD. Setiap tahun, baik pedagang maupun KUD diberikan pinjaman dana oleh Dolog untuk membeli gabah dari petani. Berdasarkan penjelasan dinas pertanian, Dolog memiliki tugas untuk membeli gabah petani sesuai dengan harga dasar yang telah ditetapkan pemerintah (HPP/Harga Pembelian Pemerintah). Pemerintah, melalui Bulog menetapkan harga dasar gabah dan berkewajiban untuk membeli beras dari petani khususnya pada saat harga gabah turun di pasaran. Dalam praktiknya, petani hampir tidak dapat menjual hasil panen ke dolog dengan harga dasar yang telah ditetapkan pemerintah. Berbagai alasan dikemukakan oleh pelaksana lapangan, misalnya: tingkat kekeringan gabah petani masih di atas 14% dan masih banyaknya campuran kotoran gabah.

Rendahnya pendapatan petani

Pendapatan petani di Bantul relatif rendah jika dibandingkan dengan pendapatan di sektor usaha lainnya. Berdasarkan data statistik, penyumbang terbesar PDRB Kabupaten Bantul adalah lapangan usaha pertanian dengan sumbangan sebesar 24%. namun jika dibandingkan dengan jumlah penduduk yang terlibat dalam usaha pertanian, pendapatan petani cenderung masih rendah.

Rendahnya pendapatan petani dipicu oleh beberapa persoalan. Kepemilikan lahan sempit, biaya produksi yang relative tinggi, dan aksesibilitas pasar yang rendah menjadi persoalan utama rendahnya pendapatan petani di Kabupaten Bantul. Rata-rata kepemilikan tanah di kabupaten bantul adalah sekitar 700 m². Artinya, petani di Kabupaten Bantul hanya mampu memproduksi gabah sekitar 420 kg/musim (dengan asumsi produksi sekitar 6 ton/ha). Dari sisi produksi, petani harus mengeluarkan biaya untuk keperluan bibit, traktor, pupuk, dll. Persoalan

lainnya adalah aksesibilitas pasar yang relative terbatas, sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya, tata niaga komoditas pertanian di Kabupaten Bantul dikuasai oleh sebagian kecil pedagang, sehingga petani kurang memiliki alternative pembeli.

Tata Niaga gabah/beras

Setiap 100 lobang dapat menghasilkan sekitar 6 kw gabah giling. Pak H dapat menghasilkan gabah sekitar 9 kw dan pak S dapat menghasilkan sekitar 1 ton lebih karena dia menggarap lahan dengan cara maro (setengahnya diberikan kepada pemilik lahan).

Pak S dan Pak H tidak pernah menjual gabah hasil panen. Gabah yang telah dikeringkan biasanya disimpan dirumah. Sebagian digiling untuk kemudian beasnya dijual. Beras ini dijual untuk membayar hutang dan modal awal penanaman padi seperti untuk kebutuhan benih, biaya traktor dan pupuk. Pak H misalnya harus mengeluarkan biaya sebesar 160 ribu untuk membeli pupuk tablet (1 karung seharga 80 rb). Sebagian lagi disimpan untuk kebutuhan makan atau kebutuhan lainnya. Penjualan tidak dalam bentuk gabah tapi dalam bentuk beras. 1 kg gabah akan menjadi 0,65 kg. 1 kg beras dihargai sekitar 4500-4700. Biasanya mereka menjual beras ke tempat penggilingan. Harga tersebut relatif umum di masyarakat. Pemantauan terhadap harga beras biasanya diperoleh dari warung di sekitaran kampung. Apabila dijual ke pasar, beras yang relatif bagus (IR 64/Ciherang) akan dihargai sekitar Rp. 5000/kg.

Menurut keduanya, selain dengan cara menjual beras, sebagian masyarakat juga menjual dalam bentuk gabah kering, menjual ijon dan menjual dengan cara tebas. Penjualan gabah kering biasanya dijual ke pemilik penggilingan padi, harganya sesuai dengan kesepakatan antara kedua belah pihak. Namun menurut keduanya petani tidak mengetahui secara pasti berapa harga pasaran beras. Biasanya pemilik slep memiliki cara tersendiri untuk mengukur kualitas gabah kering, yaitu dengan cara digigit. Apabila bunyinya "trok" berarti kadar air dalam gabah relatif rendah, sebaliknya jika digigit terasa agak buyar akdar airnya masih tinggi. Gabah yang memiliki kadar air tinggi dihargai lebih rendah biasanya harga berkisar antara 2000-2200/kg. penjualan gabah model ini umumnya sedikit, sekitar 1 karung (ukuran 50 kg).

Sementara jual ijon umumnya dilakukan oleh petani yang memiliki kebutuhan mendesak. Kebutuhan mendesak seperti untuk kebutuhan berobat, biaya sekolah, dll. Petani datang ke penebas atau tengkulak untuk meminjam sejumlah uang, sebagai jaminan mereka menyerahkan pohon padi yang masih hijau. Tengkulak akan melakukan penilaian terhadap luasan sawah dan produksi gabah yang mungkin akan di peroleh dari sawah tsb. Biasanya tengkulak akan menekan petani dengan penawaran yang sangat rendah, yakni sekitar 30% dari harga pasaran gabah pada saat peminjaman (misalnya; harga pasaran 2400/kg, → maka harga tengkulak ijon sekitar 1700-1800/kg). jumlah pinjaman ini kemudian dikonversikan ke dalam gabah misalnya peminjaman sekitar 500 ribu, berarti petani harus membayar sekitar 295 – 300 kg gabah.

Model lainnya adalah melalui sistem tebasan. Sistem ini akan sangat tergantung pada kemampuan tawar menawar antara petani dengan penebas. Biasanya penebas datang ke sawah dan melakukan penaksiran. Apabila terjadi kesepakatan antara penebas dengan petani, maka akan dilakukan pemanenan. Jumlah penebas relatif banyak, sehingga petani memiliki keleluasaan dalam memilih calon penebas. Misalnya, di kampung taruban sawah milik pak M seluas 150 lobang atau sekitar 1500 m², telah ditawarkan sekitar 1.800 ribu, pak M belum mau, karena salah satu tetangganya yang memiliki luasan sawah sekitar 120 lobang (1200m) dibeli penebas sekitar 1.600 ribu.

b. Tujuan

Kebijakan stabilisasi harga komoditas pertanian ini bertujuan untuk melindungi petani di Kabupaten Bantul dari kerugian yang diakibatkan penurunan harga komoditas di pasaran. Karena itu, pemerintah daerah melakukan intervensi untuk stabilisasi di 6 komoditas pertanian di Kab. Bantul. Kebijakan intervensi ini bersifat jangka pendek yaitu untuk menstabilkan harga komoditas jika terjadi penurunan harga di bawah harga yang telah di tentukan pemerintah (HPP) untuk komoditas padi.

c. Strategi Implementasi

Pembentukan kelembagaan penanganan pasca panen. Kelembagaan ini berupa kelompok kerja/satuan tugas yang bertugas dalam memonitor dan melakukan operasi pembelian langsung ke petani, dan penjualan ke pasar. Lembaga ini dibentuk berdasarkan surat keputusan (SK) Bupati dan berada di bawah koordinasi Dinas Pertanian Kabupaten Bantul. Sejak awal pembentukannya sampai dengan tahun 2010, pokja/satgas ini berada di bagian sarana dan prasarana produksi di Dinas Pertanian Kabupaten Bantul.

Menyusun mekanisme pemanfaatan dana untuk kepentingan stabilisasi harga komoditas pertanian. Pada masa awal pelaksanaan program stabilisasi harga komoditas pertanian (sekitar tahun 2001) dana stabilisasi harga komoditas berada dalam pos anggaran tak terduga. Selanjutnya, berdasarkan rekomendasi dari BPK, dana tersebut dimasukkan dalam slot anggaran penyertaan modal di Bank Bantul. Saat ini, anggaran sebesar 3,5 M tidak masuk dalam anggaran tahunan, dan menjadi dana abadi yang disimpan di bank Bantul, namun setiap tahun tetap dilaporkan kepada BPK. Pencairan dana abadi yang diperuntukkan Pemkab Bantul untuk mengatasi masalah penurunan harga komoditas pertanian, dilakukan oleh Asisten Daerah Bidang Ekonomi (Asda II) atas pengajuan Kepala Dinas Pertanian dan persetujuan dari Bupati.

Memfaatkan lembaga yang telah ada. Dalam pelaksanaan kegiatan pembelian komoditas pertanian yang mengalami penurunan harga, pokja berkoordinasi dengan lembaga yang telah ada. Prosedur pelaksanaan kegiatan pembelian mewajibkan adanya koordinasi dan kerjasama dengan pemerintah kecamatan, pemerintah desa, dan Gapoktan/Poktan. Pelaksanaan kegiatan pembelian diawali dengan monitoring harga komoditas pertanian pada saat panen. Informasi mengenai harga komoditas diperoleh satgas dari laporan petani baik secara langsung ataupun melalui poktan → gapoktan → pemerintah desa → pemerintah kecamatan → satgas/pokja (lihat dalam diagram alur tentang proses pelaksanaan kegiatan pembelian komoditas pertanian).

Bekerjasama dengan perguruan tinggi untuk kebutuhan penetapan harga dasar. Berkait dengan kebutuhan dalam penetapan harga dasar komoditas pertanian, Pemerintah Kabupaten Bantul bekerjasama dengan pihak perguruan tinggi. Pemda Bantul bekerjasama dengan Universitas Gajah Mada (UGM) dalam menentukan harga dasar pembelian pemerintah Kabupaten Bantul (HPP Kab. Bantul). Penetapan HPP kabupaten Bantul berdasarkan pada besaran input produksi (benih, pupuk, tenaga kerja, dan biaya lahan) dan tambahan 15% sebagai keuntungan petani. Harga pembelian pemerintah (HPP) untuk komoditas padi/gabah, Pemkab Bantul mengikuti HPP yang telah ditetapkan oleh Pemerintah Pusat melalui Bulog. Sementara untuk komoditas palawija, seluruhnya dihitung bersama-sama dengan tim dari UGM.

Bekerjasama dengan pemda lain dan swasta. Untuk pendistribusian komoditas pertanian hasil pembelian pemerintah, Pemkab Bantul melakukan kerjasama baik dengan pemerintah daerah lain maupun dengan pihak swasta. Pihak swasta yang bekerjasama dengan Pemkab Bantul diantaranya adalah para pedagang di pasar induk keramat jati. Sementara beberapa daerah lain yang telah menjalin hubungan kerjasama dalam pendistribusian hasil pertanian, diantaranya adalah Kabupaten Wamena di Propinsi Papua.

d. Proses Pelaksanaan Program Stabilisasi harga komoditas pertanian

Kabupaten Bantul telah berhasil dalam menjalankan program stabilisasi harga komoditas pangan sejak tahun 2002. Keberhasilan ini misalnya dilihat dari adanya alokasi anggaran, adanya lembaga yang secara khusus menangani persoalan penurunan harga komoditas pada saat panen, dan adanya kegiatan pembelian komoditas pertanian oleh pemerintah daerah. Dan di sisi lain, program stabilisasi harga komoditas pertanian ini, pada beberapa kasus dapat menjadi *bumper* pada saat terjadi penurunan harga komoditas pertanian dan menekan potensi kerugian petani akibat penurunan harga. Bagian ini menjelaskan proses dan tahapan yang dilalui pemerintah kabupaten Bantul dalam menginisiasi dan melaksanakan program stabilisasi harga komoditas pertanian.

Pelaksanaan program stabilisasi harga komoditas pertanian pangan di Kabupaten Bantul melalui beberapa tahapan. Tahapan-tahapan yang dilakukan Pemda Bantul dalam melaksanakan program stabilisasi harga komoditas pertanian adalah: sosialisasi awal, loby dengan lembaga lain di lingkungan pemerintahan kabupaten, perencanaan pelaksanaan program, dan pelaksanaan program stabilisasi harga komoditas pertanian. Berikut ini tahapan-tahapan yang dilalui Pemerintah Kabupaten Bantul dalam menginisiasi program stabilisasi harga komoditas pertanian:

➤ **Sosialisasi Awal**

Sosialisasi tahap ini dilakukan pada masa-masa awal perencanaan program. Ide mengenai pentingnya intervensi pemerintah dalam upaya mengatasi masalah penurunan harga komoditas pertanian muncul dari Kepala Daerah pada masa awal pemerintahan Idham Samawi. Ide ini mulai dipublikasikan bupati sekitar tahun 2001. Diawali dengan diskusi internal di lingkungan pemerintah daerah, dan dilanjutkan dengan publikasi secara massif melalui berbagai media. Kegiatan yang dilakukan Pemkab Bantul pada sosialisasi awal ini adalah menyebarkan informasi tentang rencana program Pemkab Bantul dalam mengatasi persoalan kerentanan harga komoditas pertanian pada saat panen raya berlangsung. Informasi yang disebarkan oleh Pemkab Bantul meliputi: (1). Persoalan-persoalan yang dihadapi oleh petani pada saat panen seperti harga jual yang rendah dan perilaku petani pada saat panen seperti menjual dalam bentuk tebasan, ijon, atau penjualan dalam bentuk gabah, (2). Dampak yang ditimbulkan karena persoalan tersebut, seperti harga komoditas pertanian yang berada di bawah standar pemerintah, (3). Rencana pemerintah daerah untuk mengatasi masalah penurunan harga komoditas pertanian.

Strategi yang dilakukan pemda Bantul adalah dengan memanfaatkan berbagai saluran informasi dan memunculkan ketokohan pimpinan daerah sebagai penggagas ide stabilisasi harga komoditas pertanian. Bupati Bantul memanfaatkan berbagai saluran informasi seperti media massa (elektronik seperti radio dan televisi daerah dan cetak/koran kedaulatan rakyat), kegiatan diskusi dan sambutan dalam berbagai pertemuan resmi maupun

tidak resmi, untuk mensosialisasikan gagasan tentang stabilisasi harga komoditas pertanian. Salah satu media cetak local “Kedaulatan Rakyat” sering memuat gagasan Bupati Bantul (Idham Samawi) dalam pemberitaannya, demikian juga di Radio Bantul, RB TV TVRI Yogya.

Sosialisasi awal ini bertujuan untuk mendapatkan dukungan berbagai pihak sekaligus mengurangi kemungkinan adanya resistensi dari sebagian anggota legislative. Dukungan berbagai pihak sangat diperlukan pemerintah daerah, karena rencana program stabilisasi harga komoditas pertanian akan mempengaruhi alokasi anggaran dalam APBD.

Penyusunan rencana program stabilisasi

Penyusunan rencana program stabilisasi harga komoditas pertanian dilakukan Pemda Bantul bersamaan dengan proses sosialisasi awal. Penyusunan rencana program meliputi; strategi pelaksanaan program, pembiayaan, dan target pencapaian program. Proses penyusunan rencana program ini dilakukan oleh dinas pertanian bersama-sama dengan satuan kerja lainnya seperti Bappeda dan lembaga lainnya di luar lingkungan pemerintah daerah seperti dengan perguruan tinggi. Perguruan tinggi misalnya, membantu Pemda Bantul dalam menghitung nilai ekonomis beberapa komoditas pertanian.

Perencanaan strategi pelaksanaan program melingkupi beberapa aspek. Diantara aspek yang pelaksanaan program adalah terkait dengan kelembagaan yang berwenang sebagai pelaksana kegiatan, mekanisme pelaksanaan kegiatan, komoditas pertanian yang menjadi target kegiatan, dan mekanisme dalam menentukan harga dasar pembelian pemerintah kabupaten Bantul.

Perencanaan strategi pembiayaan melingkupi aspek-aspek yang terkait dengan sumber-sumber pendanaan, mekanisme pengelolaan dana dan mekanisme pelaporan. Pendanaan yang rencananya akan digunakan Pemerintah Kabupaten Bantul untuk melakukan program stabilisasi harga komoditas pertanian bersumber dari dana APBD Kabupaten Bantul. Dana ini merupakan dana awal yang selanjutnya diproyeksikan menjadi dana abadi.

Namun karena terkendala aturan pengelolaan dana APBD, dana program dimasukkan dalam slot anggaran/dana tak terduga.

Perencanaan target pencapaian program menitikberatkan pada kondisi harga komoditas pertanian yang sesuai dengan nilai ekonomis. Program stabilisasi harga pada sebagian komoditas pertanian sejak dari awal direncanakan Pemerintah Daerah Bantul sebagai salah satu cara dalam mengatasi masalah ketidakstabilan harga khususnya pada saat penurunan harga komoditas pertanian yang berada di bawah nilai ekonomi. Pemerintah daerah Bantul bersama-sama dengan perguruan tinggi menghitung titik impas dalam usaha pertanian pada 7 komoditas pangan. Titik impas biaya produksi dan keuntungan 15% dari total biaya produksi ditetapkan pemda sebagai nilai ekonomis suatu komoditas dan menjadi harga pembelian Pemerintah Daerah Bantul. Nilai ekonomis inilah, yang kemudian dijadikan Pemda Bantul dalam menakar kondisi harga pasar. Apabila harga 7 komoditas pertanian di tingkat tengkulak/pedagang berada jauh dari harga dasar Pemda Bantul, pemerintah daerah Bantul akan mengintervensi pasar. Program stabilisasi ini akan berhenti jika harga komoditas pertanian sudah mendekati atau sesuai dengan HPP Bantul. Dengan kata lain, menurut Kepala Dinas Pertanian Kabupaten Bantul, program ini menjadi alat untuk “shock therapy” bagi pelaku pasar yang sering memperlmainkan harga.

Melakukan loby di DPRD

Kegiatan lainnya yang dilakukan inisiator pada tahap awal adalah dengan me-lobby anggota dewan di DPRD Bantul. Lobby politik terhadap anggota DPRD Bantul dipandang penting oleh inisiator program karena beberapa hal diantaranya: (1) rencana program stabilisasi harga komoditas pertanian bersumber dari dana APBD Bantul, program tersebut pada perencanaan awal membutuhkan dana sebesar Rp. 1,5 M, sehingga akan mempengaruhi beberapa pos anggaran di APBD (2) partai pendukung Bupati sebagai inisiator program bukan merupakan partai mayoritas, meskipun menjadi pemenang pemilu pada tahun 1999.

Beberapa bentuk kegiatan yang dapat diidentifikasi sebagai kegiatan loby politik adalah:

- 1) Memanfaatkan dukungan Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDIP) sebagai modal dasar untuk mengkomunikasikan ide program di DPRD. Anggota dewan yang berasal dari PDIP hasil pemilu tahun 1999 berjumlah sekitar 16 orang atau sekitar 35,5% dari keseluruhan anggota DPRD Bantul adalah partai pengusung Bupati Bantul (periode 2000–2005). Anggota dewan pengusung kepala daerah ini melakukan berbagai pendekatan baik formal maupun informal dengan anggota dewan dari partai lain. Menurut ketua Komisi B (periode 2009–2014 dan pernah menjabat anggota dewan sejak tahun 1999), mengemukakan bahwa pada masa awal pengenalan program stabilisasi harga komoditas pertanian, sebagian besar anggota dewan melakukan penentangan, karena meragukan keefektifan program dan mencurigai program sebagai alat partai pendukung Bupati untuk memperbesar suara. Namun melalui proses komunikasi yang panjang, akhirnya program ini memperoleh dukungan dari anggota lainnya di DPRD Bantul.
- 2) Bupati melakukan “tekanan politik” terhadap anggota dewan dengan mengembangkan wacana di berbagai media massa. Wacana yang dikembangkan diantaranya; program stabilisasi harga komoditas pertanian telah menjadi tekad pemda bantul, tinggal menunggu persetujuan dari pihak legislative.
- 3) Dinas pertanian terus melakukan diskusi dan hearing dengan DPRD, terutama komisi B. pada saat diskusi/hearing, dinas pertanian mempresentasikan rencana program stabilisasi harga komoditas pertanian.

Pada tahun 2001, usulan program stabilisasi harga komoditas pertanian disetujui oleh DPRD. Program stabilisasi harga komoditas pertanian diusulkan Pemda Bantul dan dibahas dalam

pembahasan APBD Perubahan tahun 2001. Selanjutnya, usulan program masuk dalam APBD Perubahan tahun 2001, dengan dana yang disetujui oleh DRRD sebesar Rp. 1,5 M. Dana untuk pelaksanaan program stabilisasi harga komoditas pertanian berada di dalam pos anggaran tak terduga.

➤ Pelaksanaan Program Stabilisasi Harga

Persetujuan DPRD atas usulan program stabilisasi harga komoditas pertanian menjadi awal dari keterlibatan Pemerintah Daerah Kabupaten Bantul dalam 'mengintervensi' tata niaga sebagian komoditas pertanian. Bentuk 'intervensi' yang dilakukan pemerintah daerah bantul adalah: (1). Penetapan komoditas pertanian yang dianggap Pemkab Bantul rentan terhadap penurunan harga, (2). Penetapan harga dasar komoditas pertanian yang rentan terhadap penurunan harga, (3). Melakukan operasi pasar dalam bentuk pembelian langsung kepada petani, (4). Penjualan komoditas pertanian ke pasar induk/ke daerah lain.

Intervensi ini dilakukan Pemkab Bantul pada *kondisi khusus* dan bertujuan untuk mendorong agar harga komoditas pertanian berada pada *posisi wajar*. Kondisi khusus dalam pengertian Pemkab Bantul adalah kondisi harga 7 komoditas pertanian (diantaranya: cabe merah, bawang merah, gabah, kedelai, dan jagung) yang berada di bawah harga dasar yang telah ditetapkan oleh Pemkab Bantul. Sementara, posisi wajar dimaknai sebagai posisi harga 7 komoditas pertanian yang sesuai dengan harga dasar yang telah ditetapkan Pemkab Bantul. Intervensi hanya dilakukan Pemkab bantul pada saat harga pembelian pedagang berada di bawah harga dasar dan akan menghentikan intervensi jika harga pembelian pedagang sesuai atau mendekati harga dasar pembelian yang telah ditetapkan Pemkab bantul.

Sebelum adanya program stabilisasi harga komoditas pertanian, tata niaga komoditas pertanian dikuasai oleh tengkulak dan pedagang. Pada beberapa kasus, terdapat indikasi praktik pembelian tengkulak/pedagang yang merugikan petani terutama pada saat panen raya, misalnya pembelian gabah di bawah HPP, pembelian cabe di bawah harga produksi, dll.

4. KESIMPULAN

1. Secara umum, pelaksanaan stabilisasi harga komoditas pertanian di Kab. Bantul memberikan manfaat bagi pelaku usaha pertanian khususnya dalam menjaga kestabilan harga komoditas pertanian
2. Pembiayaan yang dikeluarkan pemda untuk stabilisasi harga komoditas pertanian tidak harus berjumlah besar. Pemda Bantul hanya mengalokasikan dana sekitar 3,5 M/tahun, namun yang digunakan hanya sekitar 600 juta. Yang diperlukan adalah keseriusan pemerintah daerah dalam menangani masalah kerentanan usaha pertanian, sehingga dapat menyusun strategi pelaksanaan program yang disesuaikan dengan karakteristik pertanian di daerah.
3. Program stabilisasi Harga komoditas pertanian memerlukan beberapa prasyarat:
 - Adanya dukungan publik yang kuat. Bupati Bantul memanfaatkan media massa untuk mendapatkan dukungan publik secara luas dan melakukan penekanan pada pihak-pihak yang berpotensi menghambat program
 - Adanya kelembagaan yang kuat di tingkat petani
 - Adanya kapasitas pemda dalam memahami persoalan tata niaga komoditas pertanian dan memahami karakteristik pedagang dan petani di wilayahnya.
 - Adanya kapasitas pemda dalam mengelola dana talangan



KRKP

Lembaga nirlaba yang lahir dari keprihatinan terhadap persoalan kelaparan dan nasib petani penghasil pangan. KRKP didirikan sebagai media bagi pencapaian hak atas pangan dengan pendekatan kedaulatan pangan di tingkat lokal, nasional dan internasional melalui advokasi, kajian, pengembangan kapasitas dan penguatan jaringan baik, nasional maupun internasional.

Sekretariat Koalisi Rakyat untuk Kedaulatan Pangan
Sindangbarang Grande No. 16. Sindangbarang, Bogor. 16617
Tel/fax: 0251-8423752

www. Kedaulatan pangan.net email: admin@krkp.org