

# EVALUASI KEBIJAKAN HARGA DASAR GABAH: STUDI KASUS PANEN RAYA TAHUN 2000

Andik Afandi

## ABSTRACT

*Government gave its support to a price policy with a gabah floor price that was expected to stimulate rice production. But, during the 'great harvest' 2000, the gabah price fell below the floor price in many paddy production centre. The result of this research concluded that the gabah floor price is too low. Above all, the government was not pick-aback and implementing the floor price policy seriously. It's prove that 'cheap food policy', the policy which consumer oriented, is continuing. If this "position" not to be changed, it is potentially provoke the paddy farmer not to produce rice more. Then, the food security can be worst at the next time. Because of the serious implication would be happen, the author recommend to push-up, as an adjust-ment, the level of gabah floor price, and then it must be guarranteed (by the government) as an urgen agenda.*

*Key words : Price policy, cheap food policy, gabah floor price, total cost.*

## PENDAHULUAN

Bagi Indonesia, pertanian padi boleh dibbilang laksana 'jiwa'. Hal ini tidak terlepas dari fakta bahwa pertanian padi merupakan penghidupan bagi sebagian besar penduduk, sementara beras merupakan makanan pokok hampir segenap penduduk Indonesia. Prawiro (1998) bahkan mengemukakan bahwa "... perekonomian Indonesia boleh dikatakan sebagai perekonomian beras".

Hingga saat ini Indonesia adalah salah satu negeri penghasil padi terbesar di dunia, sekaligus negeri yang mengkonsumsi beras terbesar di dunia pula. Data resmi pemerintah menyebutkan bahwa produksi padi Indonesia dalam bentuk gabah kering giling (GKG) pernah mencapai 51,1 juta ton atau setara dengan 33,2 juta ton beras pada tahun 1996. Produksi tersebut adalah hasil dari lahan panen seluas 11,57 juta hektar (ha), dengan

tingkat produksi rata-rata mencapai 5,11 ton GKG per ha. Data hasil Sensus Pertanian tahun 1993 (ST93) menyebutkan bahwa produksi tersebut dihasilkan oleh tidak kurang dari 21.482 ribu keluarga petani (atau 51,01% jumlah keluarga Indonesia) di seluruh pelosok Indonesia.

Konsumsi beras per kapita per tahun Indonesia secara rata-rata berdasarkan data konsumsi dan produksi beras hasil studi Ellis (1993) mencapai 147,8 kg. Padahal kebutuhan normal konsumsi beras bagi orang yang makanan pokoknya nasi adalah cukup sekitar 120 kg per kapita per tahun (Mears dan Moeljono, 1982), yang selama ini digunakan sebagai takaran bagi pemberian tunjangan beras bagi pegawai negeri.

Tingginya konsumsi beras Indonesia disertai kenyataan bahwa beras dan padi menyangkut penghidupan lebih dari separuh keluarga Indonesia,

tersebut telah cukup bagi sebuah kesimpulan mengenai betapa penting dan strategisnya perihal beras ini bagi negeri Indonesia. Beras tidak saja menyangkut kebutuhan konsumen, melainkan juga menyangkut kepentingan para petani produsennya, yang menurut data *International Fund for Agricultural Development* (IFAD) ternyata mereka itu adalah bagian terbesar dari penduduk miskin di Indonesia. Demikian strategisnya beras bagi bangsa Indonesia hingga dalam sejarahnya dari waktu ke waktu beras menjadi pusat perhatian pemerintahan di Indonesia, semenjak jaman kerajaan-kerajaan Nusantara, jaman penjajahan Belanda, masa pendudukan Jepang, selama Orde Lama, sepanjang Orde Baru, bahkan hingga kini.

Satu hal yang patut dicatat dalam perberasan di Indonesia ini adalah bahwa berdasarkan pengalaman apabila terjadi krisis (kelangkaan) beras akan secara otomatis berarti pula terjadi krisis pangan. Terjadinya krisis beras bahkan potensial menjadi pemicu bagi terjadinya krisis berantai berupa krisis nutrisi, krisis kesehatan, krisis ekonomi dan krisis sosial, bahkan krisis politik. Belajar dari pengalaman itulah maka terjadinya krisis beras merupakan hal yang 'menakutkan', sehingga wajar apabila pemerintah pun mengambil sikap yang cenderung menghindari terjadinya krisis beras. Penghindaran tersebut yang mendasari sikap dan kebijakan sepanjang pemerintahan Orde Baru, hingga Orde Baru pun berobsesi untuk mewujudkan 'swasembada beras' semenjak awal masa pemerintahannya. Sebuah proyek ambisius namun akhirnya berhasil terwujud pada tahun 1984.

Kemanfaatan atas dicapainya swasembada beras agaknya memang telah secara nyata dapat dirasakan-

misalnya dalam bentuk terjangkau (baca: murah)-nya harga beras, namun bagaimana dengan nasib para petani padi yang telah berjasa mewujudkan "impian" Indonesia untuk mencapai swasembada beras? Apakah seiring dengan dicapainya swasembada beras ini petani padi juga mengalami peningkatan kesejahteraan, ataukah sebaliknya? Pertanyaan ini begitu mengusik, sebab hal ini terkait dengan fenomena kemiskinan para petani padi. Padahal, pembangunan, yang menjadi alasan normatif dibentuknya suatu masyarakat bangsa, pada prinsipnya bertujuan untuk menghilangkan kemiskinan dan penyebab-penyebab utamanya. Studi mengenai hal ini menjadi menarik, lantaran mulai akhir bulan Januari 2000 yang lalu Indonesia sedang mengalami panen raya padi, yang diwarnai oleh menggejalanya kegelisahan para petani padi akibat anjloknya harga gabah (dan beras) secara cukup tajam.

Penurunan harga gabah dan beras tersebut memang bukan sekali ini terjadi. Sebab sebagaimana hasil produksi pertanian (pangan) lainnya, padi pun merupakan jenis tanaman yang tergantung pada musim dan iklim (Tarrant, 1980: 49). Di Indonesia, daur tahunan yang berlangsung selama ini menunjukkan bahwa panen raya padi mencapai puncaknya pada sekitar bulan Maret-April (Ellis, *op. cit.*). Panen raya ini tidak saja meliputi areal panen yang luas namun juga tingkat produktivitas padi yang tinggi, keduanya terjadi berkat faktor iklim dan musim yang memang mendukung. Pada saat panen raya inilah, pasokan dan penawaran padi (berupa gabah dan beras) di pasar mengalami peningkatan, yang jumlahnya jauh melebihi permintaannya, yang relatif

tetap. Akibatnya, sebagaimana hukum pasar, harga gabah dan beras pun turun. Semakin tinggi produksi semakin besar kemungkinan penurunan harga yang akan terjadi.

Untuk mengatasi permasalahan jatuhnya harga gabah/beras yang terjadi pada (setiap) masa panen raya inilah yang menjadi justifikasi bagi pemerintah untuk melakukan intervensi pasar gabah/beras, dengan menetapkan suatu kebijakan harga dasar (*floor price*) yang merupakan harga bersubsidi (*supported price*) gabah dan beras. Kebijakan penetapan harga dasar gabah/beras ini telah berlangsung hampir sepanjang sejarah Orde Baru. Terakhir kali kebijakan intervensi tersebut dituangkan dalam bentuk instruksi presiden nomor 32 tahun 1998 (Inpres 32/1998) yang dikeluarkan pada tanggal 31 Desember 1998. Berdasarkan Inpres 32/1998 tersebut, apabila harga gabah/beras di pasar lebih rendah dari harga dasar maka pemerintah akan melakukan pembelian gabah/beras sesuai dengan harga dasar yang ditetapkan. Pertanyaannya adalah: (1) Apakah kebijakan harga dasar gabah/beras yang ditetapkan dengan Inpres 32/1998 berdasarkan asumsi-asumsi yang melandasinya telah merupakan tingkat harga yang cukup wajar untuk diterapkan dalam masa panen raya padi tahun 2000?; (2) Bagaimanakah proses penghantaran (*delivery system*) kebijakan harga dasar gabah/beras tersebut, dan faktor apa yang menjadi penyebab sehingga harga dasar gabah/beras yang telah ditetapkan tersebut tidak tercapai? Kedua pertanyaan tersebut yang dicari jawabannya dalam studi ini sebagai tujuan, dengan pijakan bahwa kenyataan mutakhir mengenai anjloknya harga gabah/beras dapat

dipandang sebagai bukti bahwa persoalan ini belum teratasi secara memuaskan. Untuk itu studi ini akan lebih memfokuskan diri pada harga dasar gabah (selanjutnya disingkat HDG).

Sebagai evaluasi, dalam studi ini akan dilakukan pemantauan dan evaluasi atas kasus panen raya tahun 2000. Rentang waktu studi adalah sekitar bulan Januari/Pebruari hingga Mei tahun 2000, dengan menggunakan data sekunder yang tersedia serta berbagai liputan media massa. Sedangkan analisis akan dilakukan dengan sudut pandang ekonomi-politik dan perspektif pembangunan banyak digunakan. Hal ini sejalan dengan pernyataan Mubyarto (1977: 227) bahwa persoalan pertanian, termasuk pertanian padi di Indonesia, bukanlah merupakan persoalan keilmuan secara murni. Artinya bukan hanya sekadar persoalan berproduksi semata-mata, bukan pula sekadar persoalan ekonomi, namun juga merupakan persoalan politik dan sosial.

## RASIONALITAS KEBIJAKAN HARGA DASAR GABAH

Kebijakan harga (*price policy*) gabah dan beras di Indonesia telah menjadi instrumen kebijakan perberasan dan pangan sejak lama. Mears dan Moeljono (*op. cit.*) mengungkapkan bahwa pada masa Amangkurat I pernah diterapkan kebijakan pelarangan ekspor untuk menahan laju kenaikan harga beras domestik akibat kekeringan dan kegagalan panen padi pada tahun 1665. Pemerintahan penjajahan Belanda pun menekankan kebijakan harga beras murah, agar diperoleh upah buruh murah dengan tujuan mengamankan

investasi besar-besaran mereka di sektor perkebunan. Untuk maksud itu pemerintah penjajahan Belanda kemudian mendirikan suatu badan pengelola perberasan yaitu *Stichting Het Voedingsmidlenfonds* (VMF) pada tahun 1939.

Belajar dari pengalaman kegagalan Program Padi Sentra 1959 pada masa Orde Lama dan terjadinya krisis beras (berupa harga beras yang meningkat secara berlipat-lipat) tahun 1966–1967 maka pemerintah Orde Baru pun menggunakan instrumen pengendalian harga beras sebagai salah satu alat kebijakan yang utama sepanjang masa pemerintahannya. Diawali dengan ditemukannya “Rumus Tani” pada tahun 1968, pemerintah kemudian memberlakukan harga dasar (*floor price*) dengan cara mengendalikan harga-harga input produksi padi dengan tujuan merangsang produksi sekaligus bermaksud memperhatikan kesejahteraan petani padi. Untuk mengemban fungsi ini, Komando Logistik Nasional (Kolognas) yang didirikan tahun 1966 dibubarkan kemudian diganti dengan Bulog pada tahun 1967.

Pada dasarnya Bulog berperan untuk mencapai stabilitas harga pada tingkat yang cukup merangsang petani untuk berproduksi pada satu sisi, namun masih cukup murah untuk dijangkau oleh dayabeli rakyat kebanyakan pada sisi yang lain. Maka operasi Bulog yang utama adalah melakukan pembelian gabah/beras petani pada saat panen raya untuk menjamin tercapainya harga dasar gabah (HDG), sekaligus melakukan pengadaan dan memupuk cadangan beras nasional yang akan dimanfaatkan untuk melakukan injeksi beras ke pasaran apabila terjadi kenaikan harga

beras karena kelangkaan beras pada saat musim *paceklik*.

Untuk melaksanakan mandat Bulog tersebut maka dibangunlah gudang-gudang di seluruh pelosok nusantara sebagai sarana penyimpanan cadangan stok beras nasional, yang kini total kapasitasnya mencapai hampir 4 juta ton. Jejaring gudang inilah yang merupakan piranti penting bagi Bulog dalam mencapai missinya, yakni tercapainya swasembada beras pada tahun 1984. Sebuah prestasi mengesankan karena bahkan 2 (dua) tahun sebelumnya secara pesimis Mears dan Moeljono (*op. cit.*) mengemukakan bahwa hasil-hasil perhitungan menunjukkan target swasembada (beras) tersebut sulit dicapai. Keduanya memprediksikan bahwa (target) swasembada beras dalam tahun 1985 hanya bisa dicapai apabila digunakan taksiran tingkat konsumsi yang sangat rendah dan taksiran laju peningkatan produksi yang sangat tinggi. Dengan laju pertumbuhan produksi pada waktu itu, diperkirakan tidak akan cukup untuk mencapai swasembada menjelang tahun 1985.

Dari sudut pandang ekonomi pertanian, kebijakan harga merupakan bagian dari kebijakan tataniaga. Pada dasarnya kebijakan seperti ini merupakan kebijakan mengintervensi pasar, dengan maksud mencapai stabilitas harga. Dalam hal harga dasar, maka kebijakan seperti ini umumnya ditujukan untuk memberikan insentif bagi produsen yakni memberikan sinyal bahwa melakukan produksi akan menghasilkan keuntungan. Hal ini terkait dengan kondisi umum bahwa “Tidak ada yang lebih menggembirakan petani produsen daripada diperolehnya harga yang tinggi pada waktu ia

menjual produksinya" (Mubyarto, *op. cit.*: 152). Dengan kebijaksanaan harga diharapkan pendapatan petani tidak terlalu mengalami fluktuasi dari musim ke musim dan dari tahun ke tahun. Selain itu juga "... agar pengusaha bersedia terjun ke bidang ini maka harus ada (sekedar) jaminan bahwa mereka itu tidak akan rugi. Di sinilah muncul peranan pemerintah" (*ibid.*: 160). Selanjutnya Mubyarto (*ibid.*: 207) menyatakan bahwa:

"Secara teoritis kebijaksanaan harga dapat dipakai mencapai tiga tujuan yaitu:

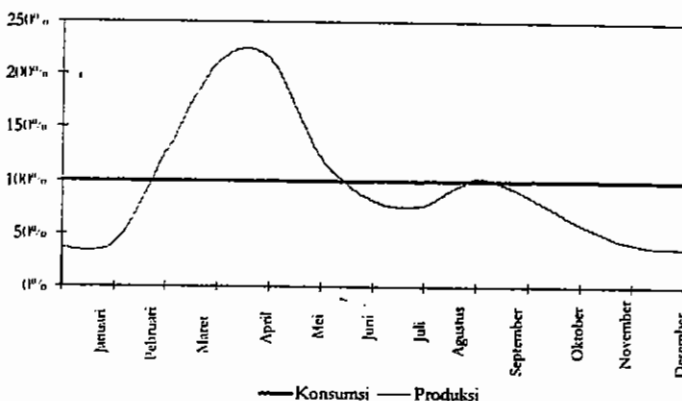
1. Stabilisasi harga hasil-hasil pertanian terutama pada tingkat petani.
2. Meningkatkan pendapatan petani melalui perbaikan dasar penukaran (*term of trade*).
3. Memberikan arah dan petunjuk pada jumlah produksi".

Dengan demikian menjadi jelaslah bahwa kebijakan harga dan tataniaga komoditas produk pertanian

padi memiliki justifikasi yang kuat bagi pemberlakuan dan implementasinya di Indonesia. Kebijakan tersebut tidak saja berfungsi sebagai "jalan-tengah" bagi pertemuan kepentingan produsen-konsumen, tetapi sekaligus berfungsi sebagai alat kebijakan untuk mencapai tingkat kesejahteraan petani dan mengentaskan mereka dari kemiskinan. Di samping itu, isu ketahanan pangan kiranya (juga) merupakan justifikasi yang kuat pula bagi berbagai negara untuk melakukan intervensi di bidang pangan seperti beras. Justifikasi ketahanan pangan tersebut seperti jalin-menjalin dengan justifikasi dari sudut pandang pembangunan, yang secara normatif bertujuan untuk menghapuskan kemiskinan, dalam kasus Indonesia.

Selanjutnya siklus tahunan produksi dan konsumsi padi/beras di Indonesia digambarkan Ellis (*op. cit.*) sebagaimana grafik 1.

**Grafik 1. Pola Produksi dan Konsumsi Beras Tahunan (dalam Persen terhadap Konsumsi)**



Dalam studi Ellis, keseimbangan (antara produksi dan konsumsi) terjadi pada tingkat konsumsi setahun sebesar 89% dari total produksi setahun, 11% selisihnya merupakan jumlah yang "hilang" (rusak, tercecer, dikonsumsi hewan, sebagai cadangan konsumsi bulan berikutnya, digunakan sebagai benih/bibit, dlsb.). Selanjutnya defisit akan dipenuhi dari pengadaan stok pangan nasional yang dihimpun dari masa surplus. Dalam hal ini Bulog minimal harus menyerap sebesar 6% kebutuhan konsumsi setahun, yang dilakukan pada masa panen raya sekaligus beroperasi dengan menerapkan (dan mengamankan) kebijakan harga dasar yang ditentukan pemerintah.

## **KEBIJAKAN HARGA DASAR GABAH DARI WAKTU KE WAKTU**

Untuk pertama kali kebijakan harga dasar (*floor price*) gabah ditetapkan pada tahun 1969. Secara umum kebijakan HDG ini ditujukan untuk memberikan sinyal bagi petani produsen padi agar bergairah mengusahakan produksi padi sebagai tanaman yang dipilihnya. Sinyal tersebut adalah berupa adanya jaminan kepastian tingkat harga yang akan diperoleh apabila para petani mengusahakan pertanian padi. Di sinilah letak pentingnya kebijakan HDG ini.

Hingga saat ini penentuan tingkat HDG telah beberapa kali mengalami perubahan pendekatan, yang pada hakikatnya sejalan dengan perkembangan usahatani padi itu sendiri. Pada awalnya tingkat HDG yang ditetapkan pemerintah mengikuti suatu konsep yang dikenal dengan

"Rumus Tani" yang disodorkan oleh Menteri Pertanian pada tahun 1968. Dengan konsep Rumus Tani tersebut ditetapkan suatu perbandingan antara harga 1 (satu) kilogram (kg) gabah kering lumbung di desa dianggap sama dengan harga  $\frac{1}{2}$  kg pupuk urea. Rumus Tani tersebut dipergunakan dengan pertimbangan sebagai upaya penggalakan penggunaan pupuk (urea impor) untuk merangsang peningkatan produksi padi. Rumus Tani sebagai dasar penghitungan kebijakan (tingkat) HDG kering lumbung ini dikombinasikan dengan subsidi input atas harga pupuk urea yang pada waktu itu masih diimpor.

Kemudian dilakukan pendekatan lain dalam kalkulasi tingkat HDG, berupa IBCR (*incremental benefit-cost ratio*) yang memperhitungkan pula faktor-faktor input di luar pupuk. Pendekatan ini dimaksudkan sebagai penyempurnaan formula Rumus Tani, dengan tujuan mendorong partisipasi petani dalam program intensifikasi pertanian padi. Konsep dasarnya adalah menghitung perbandingan antara tambahan hasil, sebagai efek penggunaan input modern dalam program intensifikasi, dengan tambahan biaya karena keikutsertaan petani dalam program Bimbingan Massal (Bimas). Selanjutnya dilakukan revisi formula IBCR, yakni dengan menetapkan besaran IBCR yang semula 1,5 menjadi 2,2 sejak tahun 1977/78. Formula ini dikenal dengan sebutan 'Net IBCR'.

Berkenaan dengan berbagai formula dan rumus perhitungan HDG ini Mursyid, Sutono dan Saifullah (1992) selanjutnya mengemukakan, bahwa baik konsep IBCR maupun Net IBCR pada akhirnya akan menjadi kurang relevan untuk digunakan

manakala sebagian besar areal tanam padi sudah mengikuti intensifikasi. Untuk itulah maka dalam perkembangannya kemudian pendekatan IBCR tidak lagi ditetapkan secara mandiri, melainkan menjadi demikian kompleks karena meliputi pula pertimbangan mengenai berbagai faktor dan aspek lainnya yang relevan. Beberapa di antaranya adalah: pendapatan petani, kenaikan produksi, konsumsi, subsidi, inflasi, harga internasional, imbalan harga antar komoditi dan nilai tukar petani. Namun demikian di antara kesekian aspek tersebut yang dianggap sebagai determinan adalah aspek peningkatan produksi dan pendapatan petani. Maka hasilnya adalah peningkatannya (HDG) dari tahun ke tahun cenderung kurang-lebih sama dengan tingkat laju inflasi tahunan. Hal ini dimaksudkan untuk mempertahankan tingkat penghasilan dan pendapatan riil petani

padi yang berhadapan dengan tingkat harga-harga pada umumnya.

Hingga tahun 1998 pemerintah selalu menetapkan tingkat HDG yang seragam untuk seluruh wilayah Indonesia, yang disebut sebagai pendekatan 'multi input single output'. Namun semenjak tahun 1999, HDG yang ditetapkan oleh pemerintah dengan Inpres 32/1998 dan SKB) 3 (tiga) pejabat eselon I Depkop-PKM, Deptan dan Bulog, nomor 03/SKB/BK/I/1999; I.HK.0650.9903; KEP-03/KA/01/1999 tentang Harga Pembelian Gabah oleh Koperasi/LSM dari Petani di Tingkat Koperasi/LSM. mengadopsi pendekatan baru, yakni penetapan tingkat HDG yang berbeda untuk berbagai wilayah di Indonesia, dengan pertimbangan utama menyangkut tingkat surplus/defisit padi/beras masing-masing wilayah tersebut (tabel 1).

**Tabel 1. Harga Dasar Gabah berupa Harga Pembelian Gabah oleh Koperasi/LSM dari Petani di Tingkat Koperasi/LSM**

<b>• Harga Pembelian oleh Koperasi/LSM dari Petani (rupiah per kg)</b>			
<b>Wilayah:</b>	<b>GKG</b>	<b>GKS</b>	<b>GKP</b>
Wilayah I <sup>4)</sup>	1.400,00	1.200,00	1.020,00
Wilayah II <sup>5)</sup>	1.450,00	1.240,00	1.060,00
Wilayah III <sup>6)</sup>	1.500,00	1.285,00	1.095,00
<b>• Persyaratan Kualitas (dalam persen kandungan maksimum)</b>			
<b>Kandungan:</b>	<b>GKG</b>	<b>GKS</b>	<b>GKP</b>
Kadar Air	14%	18%	25%
Kotoran/Hampa	3%	6%	10%
Butir Hijau/Mengapur	5%	7%	10%
Butir Kuning/Rusak	3%	3%	3%
Butir Merah	3%	3%	3%

Keterangan:

- Wilayah I, meliputi Jawa, Bali, NTB, Sulsel, Sultra dan Sulteng;
- Wilayah II, meliputi Sumatera;
- Wilayah III, meliputi Kalimantan, NTT, Sulut, Maluku, Irja dan Timtim.

*Sumber: Departemen Pertanian.*

Inpres 32/1998 juga menganut pendekatan baru berupa upah minimum regional (UMR) sebagai acuan. Artinya, dengan HDG yang ditetapkan (dan dijamin) oleh pemerintah maka pendapatan petani padi diharapkan tidak akan lebih rendah dari UMR yang berlaku. Untuk itu diasumsikan lahan pertanian padi yang diusahakan oleh petani padi Indonesia rata-rata mayoritas seluas 0,3, tepatnya 0,25 ha, dengan tingkat produktivitas kurang-lebih rata-rata sebesar 3.589 kg (luar Jawa), 4.826 kg (Jawa), atau 4.201 kg (nasional) gabah kering giling (GKG) per hektar (ha) (berdasarkan angka ramalan III BPS 1998). Adapun struktur biaya usahatani padi tahun 1998 dalam bentuk rata-rata nasional yang dijadikan acuan adalah sebesar Rp2.994.705,00 (sumber: Deptan).

Dengan tingkat HDG tersebut diharapkan bahwa penghasilan petani padi sekali panen minimal sebesar 4 kali UMR yang berlaku (dengan asumsi sekali musim tanam (MT) adalah 4 (empat) bulan atau  $\pm 120$  hari, semenjak pengolahan tanah, pembibitan, pemeliharaan hingga panen). Untuk itu telah dilakukan kalkulasi simulatif dengan jangkar produksi petani dalam bentuk gabah kering giling (GKG). Selain itu kebijakan HDG berdasarkan Inpres 32/1998 tersebut juga dimaksudkan pula sebagai "kompensasi" atas dicabutnya subsidi input (pupuk) dan dibebaskannya tataniaga beras impor dari proteksi pemerintah selama ini (hingga September 1998) (selengkapnya mengenai tingkat HDG yang ditetapkan pemerintah selama ini dapat dilihat dalam tabel 2).

Dalam melakukan perhitungan hingga penetapan HDG tersebut pemerintah membentuk suatu tim antardepartemen, di bawah koordinasi menteri koordinator bidang ekonomi,

keuangan dan industri (Menko Ekuin). Unsur-unsur utama yang terkait di antaranya adalah Departemen Pertanian, Departemen Koperasi (Pembinaan Pengusaha Kecil dan Menengah/PKM), Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas), Departemen Keuangan, dan Badan Urusan Logistik (Bulog).

Tim tersebut membahas usulan HDG yang diajukan anggota untuk kemudian diperhitungkan berbagai kemungkinan dampak positif dan negatif yang ditimbulkan. Kesepakatan sebagai hasil dari pembahasan tim kemudian diusulkan kepada Presiden sebelum ditetapkan sebagai kebijakan pemerintah melalui suatu Instruksi Presiden (Inpres). Pembahasan tersebut biasanya dilakukan pada bulan September, sedangkan penetapannya biasanya pada bulan Oktober/November setiap tahunnya.

## EVALUASI DAN MONITORING

### 1. Tingkat Harga Dasar Gabah Tahun 2000

Dari total jumlah rumah tangga di Indonesia (37.240.000) 21.161.000 rumah tangga di antaranya adalah rumah tangga pertanian pengguna lahan, yang tak kurang dari 19,7 juta (87,32%) di antaranya berada di perdesaan. Dari total rumah tangga pertanian pengguna lahan, 18.096 (85,52%) di antaranya adalah rumah tangga pertanian sub sektor padi/palawija, atau 48,59% dari total rumah tangga di Indonesia. Luas lahan pertanian mereka mayoritas rata-rata adalah seluas 0,25 ha. Yang berdasarkan data ST93, di Jawa sekitar  $\frac{2}{3}$  (lebih dari 63%) total luas lahan pertanian padi dapat ditanami lebih dari sekali dalam setahun, sebaliknya di luar Jawa lebih dari 63% total luas lahan pertanian padi justru hanya dapat diusahakan sekali dalam setahun.



**Tabel 2. Harga Dasar Gabah 1969–2000**

Tahun	Harga Dasar Gabah (rupiah)			
1969/70	20,90			
1970/71	20,90			
1971/72	20,90			
1972/73	20,90			
1973/74 I	20,90			
1973/74 II	25,55			
1974/75	41,80			
1975/76	58,50			
1976/77	68,50			
1977/78	71,00			
1978/79	75,00			
1979/80 I	85,00			
1979/80 II	95,00			
1980/81	105,00			
1981/82	120,00			
1982/83	135,00			
1983/84	145,00			
1984/85	165,00			
1985/86	175,00			
	<b>GKP</b>	<b>GKD</b>	<b>GKL</b>	<b>GKG</b>
1986/87	105,00	135,00	150,00	175,00
1987/88	135,00	160,00	175,00	210,00
1988	135,00	160,00	175,00	210,00
	<b>GKP</b>	<b>GKS</b>		<b>GKG</b>
1989	175,00	210,00		250,00
1990	190,00	230,00		270,00
1991	210,00	250,00		295,00
1992	235,00	280,00		330,00
1993	245,00	290,00		340,00
1994	260,00	305,00		360,00
1995	285,00	340,00		400,00
1996	330,00	385,00		450,00
1997	385,00	450,00		525,00
1998 I	440,00	515,00		600,00
1998 II	515,00	600,00		700,00
1998 III	730,00	855,00		1000,00
1998 IV-2000				
▪ Wilayah I	1.020,00	1.200,00		1.400,00
▪ Wilayah II	1.060,00	1.240,00		1.450,00
▪ Wilayah III	1.095,00	1.285,00		1.500,00

Keterangan: *GKD: Gabah Kering Desa; GKL: Gabah Kering Lumbang;*

Sumber: Departemen Pertanian.

Masa panen raya padi setiap tahunnya adalah saat ketika hampir semua petani yang sawahnya dapat ditanami padi mengusahakan tanaman padi, baik di lahan beririgasi maupun yang nonirigasi. Dengan asumsi bahwa varietas padi berusia terpendek memerlukan waktu setidaknya 100 (seratus) hari sejak persiapan, pengolahan, pemeliharaan hingga panen, maka studi atas panen raya padi (Pebruari hingga Mei) tahun 2000 ini akan "mencatat" aktivitas pertanian padi dalam sekali tanpa repetisi. Fenomena panen raya padi merupakan fenomena tahunan yang telah terjadi selama puluhan tahun. Ia merupakan semacam "tradisi" bertanam padi yang terbentuk sebagai interaksi intens petani dengan alamnya. Kenyataan ini menjadi bukti bahwa usaha pertanian (pangan) memang berlaku daur berdasarkan perputaran musim(an), dan saat panen raya merupakan saat/musim terbaik bagi pertanian padi. Saat panen akumulasi hasil panen pun mencapai puncaknya, yang diperkirakan mencapai  $\pm 60\%$  total produksi setahun (dalam waktu sekitar 33% tahun =  $\pm 4$  bulan).

Selain kondisi alamiah lahan pertanian padi yang diusahakan petani baik kondisi lahan maupun kondisi cuaca/musim, produksi padi dipengaruhi pula oleh faktor perlakuan oleh petani. Dengan demikian maka potensi penghasilan petani padi tergantung pada banyak faktor, atau dengan kata lain nilai padi sebagai keluaran (*output*) sangat tergantung pada masukan (*input*)-nya. Dalam kaitan ini maka dipandang dari aspek ekonomi atas pertanian padi sebagai suatu usaha maka 'hasil' yang diperoleh tergantung pada 'biaya' yang dikeluarkan, sehingga selisih antara

nilai produk (hasil) dikurangi ongkos produksi (biaya) merupakan pendapatan. Kebijakan HDG terutama dimaksudkan untuk menjamin pendapatan petani agar berada pada tingkat yang sewajarnya sehingga cukup menguntungkan.

Biaya pengusahaan pertanian padi amatlah bervariasi. Direktorat Bina Usaha Tani dan Palawija Direktorat Jenderal Tanaman Pangan dan Hortikultura Departemen Pertanian Republik Indonesia keadaan bulan September 1999. Dengan menggunakan data keadaan September 1999 mencatat biaya usahatani padi adalah sebesar Rp3.568.406,00 per ha. Dengan mendasarkan pada besarnya biaya usahatani padi tersebut sebagai acuan, selanjutnya dapat dilakukan perhitungan simulatif mengenai besarnya penghasilan dan pendapatan petani padi di berbagai daerah dengan memperhitungkan tingkat produktivitas di masing-masing wilayah. Untuk itu data mengenai tingkat produktivitas masing-masing wilayah (provinsi) dalam bentuk rerata akan digunakan data aktual produktivitas periode Januari-April 2000 yang dimiliki BPS. Penghasilan petani diperoleh dengan asumsi bahwa harga jual produk petani padi yang diperoleh adalah sesuai dengan tingkat HDG sebagaimana ditentukan dalam Inpres 32/1998 dalam bentuk GKG. Selanjutnya besarnya pendapatan petani per bulan akan disandingkan dengan UMR (tahun 1999 dan 2000) pada masing-masing wilayah provinsi yang bersangkutan. Hasil akhir analisis akan menampilkan angka dalam bentuk persentase pendapatan petani per bulan terhadap UMR per bulan di masing-masing daerah (tabel 3).

**Tabel 3. Perkiraan Pendapatan Petani Padi per Bulan pada Panen Raya 2000 dengan Asumsi Lahan yang Diusahakan Seluas 0,25 ha**

Wilayah/Provinsi	Pendapat-an (Rp)	UMR 1999 (Rp)	Persen-tase (%)	UMR 2000 (Rp)	Persen-tase (%)
<b>Wilayah I:</b>					
D. K. I. Jakarta	126.941	231.000	55	286.000	44
Jawa Barat	151.155	208.750	72	242.500	62
Jawa Tengah	184.806	153.000	121	185.000	100
D. I. Yogyakarta	297.733	130.000	229	194.500	153
Jawa Timur	212.109	170.500	124	214.500	99
Bali	339.242	176.500	192	202.300	168
Nusa Tenggara Barat	214.154	145.000	148	180.000	119
Sulawesi Tengah	144.468	150.000	96	203.000	71
Sulawesi Selatan	208.565	148.000	141	200.000	104
Sulawesi Tenggara	240.274	160.000	150	210.000	114
<b>Wilayah II:</b>					
D. I. Aceh	232.776	171.000	136	265.000	88
Sumatera Utara	256.265	210.000	122	254.000	101
Sumatera Barat	202.671	160.000	127	200.000	101
Riau	192.489	242.000	80	300.233	64
Jambi	248.243	150.000	165	173.000	143
Sumatera Selatan	279.967	175.000	160	202.500	138
Bengkulu	229.211	150.000	153	173.000	132
Lampung	255.066	160.000	159	192.000	133
<b>Wilayah III:</b>					
Kalimantan Barat	188.346	175.000	108	228.000	83
Kalimantan Tengah	188.664	195.000	97	285.000	66
Kalimantan Selatan	210.370	166.000	127	200.000	105
Kalimantan Timur	211.148	194.000	109	233.000	91
Sulawesi Utara	250.353	155.000	162	186.000	135
Nusa Tenggara Timur	229.118	143.000	160	184.000	125
Maluku	221.097	180.000	123	180.000	123
Irian Jaya (Papua)	221.565	225.000	98	315.000	70
<b>Rata-rata Indonesia</b>	<b>210.721</b>	<b>174.010</b>	<b>121</b>	<b>218.790</b>	<b>96</b>

Sumber: Departemen Pertanian dan BPS, diolah.

Perhitungan simulatif dalam tabel 3 tersebut menunjukkan bahwa apabila diperbandingkan dengan UMR tahun 1999 dan 2000 maka jelas pendapatan petani padi mengalami penurunan. Penyebabnya adalah karena UMR memang mengalami kenaikan dari tahun ke tahun. Jika dibandingkan dengan UMR tahun 1999 rerata nasional masih di atas UMR (121%), dengan 6 (enam) provinsi yang di bawah UMR (DKI Jakarta, Jawa Barat, Riau, Kalimantan Tengah, Sulawesi Tengah, dan Irian Jaya), sedangkan apabila diperbandingkan dengan UMR 2000 maka rerata nasionalnya sudah lebih rendah dari UMR (96%), dengan 10 (sepuluh) provinsi yang di bawah UMR (keenam provinsi tersebut terdahulu ditambah provinsi-provinsi D. I. Aceh, Jawa Timur, Kalimantan Barat, Kalimantan Tengah, Kalimantan Timur). Dengan kenyataan tersebut berarti pada panen raya tahun 2000 ini hampir separuh aktivitas usahatani padi potensial menghadapi risiko tingkat pendapatan per bulan petani padi di bawah UMR tahun 2000. Padahal UMR tahun 2000 sebenarnya hanya mampu mencakup 70% (terendah, di Nusa Tenggara Barat/NTB) hingga 105,2% (tertinggi, di Riau Kepulauan) untuk luar Jawa dan 76,4% (terendah, di Jawa Barat Wilayah II) hingga 100,51% (tertinggi, di Jawa Timur Wilayah II) untuk Jawa kebutuhan hidup minimum (KHM), yang diasumsikan merupakan tingkat pemenuhan kebutuhan hidup minimum untuk seorang dewasa lajang. Apalagi berdasar data ST93 rata-rata jumlah anggota keluarga/rumahtangga pertanian adalah 5 orang.

## 2. Penawaran, Permintaan Dan Harga

Harga adalah keseimbangan (*equilibrium*) antara penawaran dengan permintaan. Hukum ekonomi ini berlaku umum, tak terkecuali untuk komoditas beras sebagai produk pertanian tanaman pangan padi. Berlakunya hukum ekonomi keseimbangan harga tersebut menjadi khusus, oleh karena untuk komoditas produk usaha pertanian bahan pangan, termasuk beras, berlaku kondisi yang khas karena permintaan akan bahan pangan bersifat inelastis. Artinya permintaan cenderung tetap, karena tingkat konsumsi bahan pangan memang bersifat tetap pada tingkat tertentu. Dengan demikian maka yang lebih menjadi penentu harga yang terbentuk di pasaran adalah tingkat penawarannya.

Ketika pasar beras (domestik) bersifat tertutup (dari pasar internasional) yakni ketika impor beras hanya dimonopoli oleh Bulog, maka pemerintah dapat secara efektif berfungsi sebagai stabilisator harga. Bahkan boleh dikata pemerintah melalui Bulog sebagai agennya dapat memainkan peran sebagai pembentuk harga (*price maker*), dengan mempengaruhi tingkat penawaran. Peran Bulog dalam pembentukan harga tersebut nyata, sebab selama ini peran Bulog dalam perdagangan gabah dan beras tidak pernah melebihi 10%; ketika menjaga HDG Bulog menyerap kurang dari 10% gabah yang diproduksi, demikian pula untuk menjaga harga plafon beras Bulog menyalurkan beras kurang dari 10% total beras yang dikonsumsi (Ramli, 2000). Dalam keadaan demikian maka operasi *bufferstock* yang dijalankan

Bulog akan merupakan instrumen yang secara potensial efektif dapat dilakukan untuk menjaga atau mengamankan berlakunya suatu tingkat harga dasar (*floor price*) tertentu. Pemerintah melalui Bulog tinggal melaksanakan operasi berupa intervensi pasar dengan melakukan pembelian dalam jumlah tertentu yang signifikan untuk mengefektifkan harga dasar tersebut pada saat panen raya padi, yakni saat ketika secara temporer terjadi surplus produksi (dan penawaran) gabah (dan beras). Hal ini telah terbukti dan berhasil dilaksanakan selama ini, setiap kali panen raya dari tahun ke tahun. Selanjutnya dalam status negara dalam keadaan defisit beras (secara tahunan), maka impor yang dilakukan secara monopoli dapat diatur untuk hanya dilaksanakan ketika stok pangan (beras) nasional sudah dalam keadaan (temporer) minus.

Keadaan menjadi berbeda apabila pasar beras domestik tidak lagi diisolasi dari pasar beras internasional, yakni ketika siapa pun boleh melakukan impor beras dalam jumlah berapa pun. Hal ini berarti upaya stabilisasi harga berupa pengamanan harga dasar menjadi lebih sulit. Pasalnya adalah karena importir beras swasta hanya mengenal 1 (satu) motif yaitu ada atau tidaknya margin keuntungan. Pada keadaan yang demikian maka disparitas harga domestik dengan harga internasional akan menjadi determinan bagi masuknya beras impor ke pasar dalam negeri. Apabila harga beras internasional ditambah biaya-biaya ternyata masih cukup menguntungkan bagi pengusaha/importir maka dengan sendirinya impor beras akan terjadi, tidak peduli saat itu di dalam negeri

sedang berlangsung panen raya padi. Manakala hal ini terjadi maka akan terjadi kelebihan pasokan (*excess supply*) secara berlebihan, yang menyebabkan harga akan semakin tertekan sehingga upaya mengamankan HDG akan semakin mahal.

Ramalan produksi pertama (I) yang dikeluarkan BPS pada pertengahan bulan Pebruari yang dibuat berdasarkan luas tanaman padi pada akhir tahun sebelumnya menyebutkan bahwa pada tahun 2000 ini produksi beras nasional diramalkan akan mencapai 49,10 juta ton gabah kering giling (GKG) atau 31,03 juta ton setara beras. Namun dalam angka Ramalan II yang dikeluarkan Juni 2000 BPS kemudian merevisi perkiraan produksi padi tahun 2000 menjadi 50,07 juta ton GKG atau setara 31,64 juta ton beras, padahal total luas panen tahun 2000 ini diperkirakan lebih kecil dibanding jumlah luas panen tahun 1999. Untuk masa seputar panen raya tahun 2000 ini (Januari-April) luas panen akan meliputi 5.758.855 ha, yang dengan tingkat produksi rata-rata sebesar 4.336 kg berarti produksi nasionalnya adalah 24.972.967 ton GKG. Sedangkan volume produksi per bulan selama periode panen raya tahun 2000 ini berturut-turut adalah 2.162.630 (Januari), 6.640.267 (Pebruari), 10.005.947 (Maret), 6.163.517 (April), 3.356.962 (Mei), dan 3.625.009 (Juni) (ton GKG). Tingkat produksi yang cukup tinggi tersebut merupakan hasil interaksi antara kondisi cuaca yang mendukung diperkuat oleh stabilnya harga gabah dan beras sepanjang tahun 1999, merupakan insentif bagi para petani padi untuk giat mengusahakan padi, sebab para petani padi umumnya memang sangat mudah mengingat

tingkat harga setahun yang lalu (Mubyarto, *op. cit.*).

Kenyataan masa panen raya yang berkecenderungan semakin maju, menurut Sapuan (1991: 137-144) menghadapi konsekuensi bahwa panen raya jatuh pada saat curah hujan masih cukup tinggi. Tingginya curah hujan pada saat panen raya akan secara langsung berdampak pada kadar air gabah yang dipanen, yang cenderung tinggi. Sehingga padi yang tidak memperoleh pengeringan dan penyimpanan yang baik akan lebih mudah rusak dengan cepat. Ditambah dengan kesibukan bertani untuk masa tanam berikutnya serta kebutuhan petani akan uang tunai, menyebabkan semakin besarnya volume hasil padi yang dipasarkan segera setelah dipanen (*marketable surplus*), khususnya dalam bentuk GKP.

Kini Indonesia kembali pada posisi defisit beras, sebab produksi domestik tidak lagi mampu memenuhi kebutuhan konsumsi nasional. Untuk itu maka diperlukan impor beras, yang jumlahnya pun beranjak naik dari tahun ke tahun, bahkan sempat memuncak pada tahun 1998 hingga mencapai lebih dari 5,8 juta ton. Berkaitan dengan impor beras, semenjak tahun 1967 hingga September 1998 Bulog adalah importir tunggal. Namun sejak tanggal 22 September 1998 monopoli Bulog tersebut dihapus.

Penghapusan monopoli Bulog tersebut berkaitan dengan keharusan pengurangan peran pemerintah dalam hal perberasan, sebagai konsekuensi liberalisasi perdagangan global dan rekomendasi IMF. Kepada semua importir beras Pemerintah menetapkan bea masuk 0% untuk semua jenis beras. Ketentuan ini berlaku hingga

akhir tahun 1999, yang kemudian semenjak 1 Januari 2000 impor beras ditetapkan dikenakan BM rata-rata *advalorem* sebesar 30% atau Rp430,00 per kg beras untuk semua jenis.

Impor beras terdiri atas impor pemerintah dan impor nonpemerintah/swasta. Dalam hal impor beras swasta, jumlah beras yang diimpor sangat dipengaruhi oleh tingkat margin keuntungan sebagai akibat adanya disparitas harga beras domestik dengan harga beras internasional. Semakin besar selisih antara harga beras internasional (di pasar dunia) dengan harga beras domestik (harga beras domestik lebih tinggi) semakin besar pula jumlah beras yang diimpor yang kemudian masuk ke pasar domestik. Dan semakin besar surplus produksi beras di negara-negara produsen akan cenderung meningkatkan pasokan beras di pasar internasional, dan harganya pun cenderung murah. Hal ini dikarenakan negara-negara yang surplus produksi beras akan cenderung mengambil keputusan untuk mengeksportnya kendati dengan harga yang murah ketimbang harus menyimpannya (dengan biaya mahal) untuk kemudian rusak padahal mereka memang tidak membutuhkannya. Maka muncullah apa yang dikenal dengan istilah '*residual trading*' yang dampaknya sama saja dengan politik dagang *dumping*.

Atas pengalaman "menakutkan" atas terjadinya krisis beras pada tahun 1997/1998 maka demi melindungi kebutuhan konsumen dan mengamankan ketersediaan stok pangan nasional, impor beras masuk dalam 'jalur hijau', yakni jalur impor yang "dimudahkan" dalam hal urusan kepabeanan. Dengan masuknya impor beras ke dalam 'jalur hijau' maka

hanya dilakukan *post-audit* atas impor beras.

Berapa tepatnya jumlah beras yang masuk (diimpor) ke Indonesia agak sulit memperkirakannya. Merujuk pada data yang ada pada Bulog, pada tahun 1999 telah masuk beras impor sejumlah 2,851 juta ton (1,530 juta ton diimpor oleh Bulog dan 1,321 juta ton oleh non Bulog). Besarnya volume beras impor non Bulog, khususnya oleh para importir umum, pada tahun 1999 ini lantaran adanya perbedaan yang signifikan antara harga beras internasional dengan harga beras domestik. Penyebabnya adalah karena dukungan iklim yang baik maka panen padi tahun 1999 di berbagai negara produsen beras relatif berhasil dan telah dapat melampaui tingkat kebutuhan konsumsinya. Akibatnya pasar beras internasional pun mengalami kelebihan pasokan sehingga harga cenderung turun. Pada saat yang bersamaan nilai tukar rupiah terhadap matauang asing (dollar Amerika) cenderung mengalami penguatan. Maka perbedaan harga beras internasional dengan harga beras domestik pun membesar, sementara impor beras pada tahun 1999 tidak dikenai (dibebaskan dari) pajak impor (bea masuk beras ditetapkan sebesar 0%). Sinyal ini tentu saja merupakan insentif bagi usahawan importir beras untuk melakukan impor beras, sebab memang menguntungkan. Apalagi, inspeksi kepabeanan atas impor beras berlaku longgar.

Besarnya volume impor beras pada tahun 1999 tersebut berakumulasi dengan besarnya stok beras nasional akibat tahun sebelumnya (1998) Indonesia juga melakukan impor beras dalam jumlah yang luar biasa besar (lebih dari 5,8 juta ton). Volume impor

tahun 1998 yang sangat besar tersebut dikarenakan terjadinya krisis berupa anjloknya produksi beras nasional akibat berlangsungnya kekeringan yang berkepanjangan pada musim tanam tahun 1997/1998 hingga memicu terjadinya kelangkaan beras di pasaran. Kelangkaan beras tersebut terjadi bersamaan dengan dialaminya puncak krisis ekonomi pada tahun 1998 yang ditandai oleh peningkatan harga-harga (inflasi) yang sangat tinggi, termasuk harga beras. Tahun 1998 tersebut akhirnya mencatat sejarah krisis beras tersendiri yang sempat diwarnai oleh aksi borong (*panic buying*) beras di pasaran sehingga penyerapan beras melebihi kebutuhan konsumsi riil.

Secara siklikal di Indonesia dikenal adanya 3 (tiga) periode tingkat harga gabah, yakni: (1) periode harga tinggi (mendekati musim hujan), (2) periode harga sedang (memasuki musim panen), dan (3) periode harga rendah (memasuki masa panen raya) (Sidik dan Purnomo, 1991). Logikanya, ketika harga sedang rendah maka petani akan menyimpan hasil penennya untuk kemudian dijual ketika harga sudah mulai bergerak naik. Dengan demikian petani akan menikmati keuntungan yang lebih tinggi. Namun pada kenyataannya tidaklah demikian, sebab pengolahan pasca panen yang harus dilakukan petani, yang memerlukan tenaga dan biaya, berhadapan dengan keperluan petani untuk segera mengelola pertaniannya untuk masa tanam berikutnya. Perilaku petani yang cenderung menjual langsung gabah hasil produksinya semakin meningkatkan *marketable surplus* produksi padi, sehingga semakin potensial menekan harga gabah di

waktu panen raya. Apabila pada saat yang bersamaan ternyata beras impor yang memasuki pasaran domestik pun melimpah, maka tekanan penurunan harga menjadi lebih kuat lagi. Fenomena inilah yang terjadi selama periode panen raya tahun 2000 ini (periksa tabel 4).

Dengan tingkat surplus bulanan yang besar maka menjadi wajar apabila harga gabah di tingkat petani akan menjadi tertekan hingga di bawah HDG. Data yang dikompilasi penulis dari *Kompas* ternyata bersesuaian dengan data yang ada di Bulog yang dihimpun dari survai pemantauan harga gabah, khususnya dalam bentuk GKP di wilayah I HDG, yang dilakukan oleh BPS selama kurun

waktu Januari-Mei 2000. Data tersebut menunjukkan bahwa rerata harga GKP yang terbentuk seluruhnya berada di bawah HDG yang ditetapkan oleh pemerintah. Apabila dihubungkan dengan data tabel 4, nampak jelas bahwa surplus suplai memang secara signifikan telah menjadi determinan terbentuknya harga gabah. Kenyataan ini sesuai dengan tesis Tarrant (1980: *loc. cit.*), bahwa secara simplistis fluktuasi harga bahan pangan merupakan kebalikan fluktuasi produksi/pasokan. Kenyataan tersebut dapat dilukiskan secara grafis yang memuat kurva stok beras dan kurva harga gabah sebagaimana ditunjukkan oleh grafik 2.

**Tabel 4. Perkiraan Neraca Bulanan Beras Nasional Januari-Juni 2000**

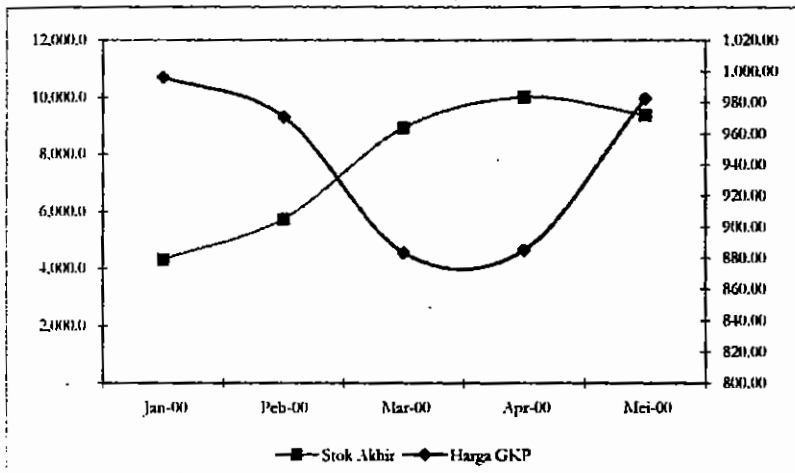
Uraian	Jan-00	Peb-00	Mar-00	Apr-00	Mei-00	Jun-00
Stok Awal	5.503,0	4.305,9	5.735,7	8.941,9	10.003,0	9.379,4
- <i>New Bulog</i>	4.206,3	3.257,3	4.816,8	7.955,4	8.717,5	7.681,8
- <i>Bulog</i>	1.296,7	1.048,6	919,0	986,5	1.285,5	1.697,5
Produksi Domestik	1.367,0	4.197,0	6.324,0	3.895,0	2.122,0	2.291,0
<u>Impor</u>	165,0	245,0	107,0	148,0	59,0	50,0
- <i>Swasta</i>	47,0	38,0	56,0	50,0	50,0	50,0
- <i>Bulog</i>	118,0	207,0	51,0	98,0	9,0	-
Suplai Domestik	7.035,0	8.747,9	12.166,7	12.984,9	12.184,0	11.720,4
Konsumsi Domestik	2.592,4	2.592,4	2.592,4	2.592,4	2.592,4	2.592,4
Ekspor	-	-	-	-	-	-
Hilang/Susut/Tercecer	136,7	419,7	632,4	389,5	212,2	229,1
Stok Akhir	4.305,9	5.735,7	8.941,9	10.003,0	9.379,4	8.898,8

**Keterangan:**

- Stok awal Januari 2000 adalah data Bulog;
- Produksi Domestik adalah konversi luas panen menjadi beras yang diolah dari Data BPS (Mei dan Juni Angka Ramalan II);
- Impor Swasta Januari-Maret angka realisasi data Ditjen Bea & Cukai, April-Juni perkiraan;
- Konsumsi Domestik konstan per bulan dengan perkiraan konsumsi per kapita 147,8 kg per tahun, dengan perkiraan jumlah penduduk pertengahan tahun 2000 sejumlah 210.485.600 jiwa (proyeksi SUPAS 1995);
- Hilang/susut/tercecer (*losses*) diperkirakan sebesar 10% dari produksi domestik.



**Grafik 2. Stok Beras dan Harga Gabah Januari–Mei 2000**



**Keterangan:**

- Stok beras menggunakan skala kiri (ribu ton);
- Harga gabah menggunakan skala kanan (rupiah)

Dengan harga yang terbentuk di pasaran tersebut, maka dipastikan pendapatan petani menjadi lebih rendah dibandingkan dengan yang telah dikemukakan pada tabel 3. Selanjutnya apabila harga yang terbentuk di pasar tersebut dikaitkan dengan indeks nilai tukar petani, maka telah terjadi kecenderungan menurun, bahkan secara tajam (Econit, 2000).

Dengan gambaran anjloknya indeks nilai tukar petani tersebut maka menguatkan penilaian bahwa tingkat pendapatan petani semasa panen raya padi tahun 2000 ini memang begitu rendahnya. Kemerosotan indeks nilai tukar pertanian tentu saja mengakibatkan penurunan pendapatan riil petani. Dengan menurunnya pendapatan riil petani, berarti dayabeli petani terhadap barang-barang modal dan kebutuhan rumahtangga (*basic needs*) juga akan menurun, yang tentunya juga menurunkan tingkat kesejahteraan petani itu sendiri.

**3. Menjaga Harga (Dasar) Gabah Tahun 2000**

Dalam Instruksi Presiden nomor 32 tahun 1998 (Inpres 32/1998) tentang Penetapan Harga Dasar Gabah serta Harga Pembelian Gabah dan Beras, dengan tegas dinyatakan bahwa penjaminan HDG dan beras dimaksudkan dalam upaya memacu kegiatan produksi pangan serta untuk meningkatkan pendapatan petani (konsideran menimbang). Selanjutnya diterbitkan Keputusan Menteri Pertanian nomor 21/Kpts/KP.150/1999 tanggal 9 Januari 1999 tentang Pembentukan Tim Evaluasi dan Pengamanan Harga Dasar Gabah, baik di tingkat pusat maupun di daerah, yang melibatkan berbagai instansi terkait. Secara umum tugas Tim tersebut adalah: (1) Melakukan inventarisasi perkembangan harga gabah yang terjadi; (2) Melakukan analisis terhadap

perkembangan harga gabah dan memahami faktor-faktor yang mempengaruhinya; (3) Mengambil langkah-langkah operasional yang dipandang perlu; dan (4) Melakukan evaluasi kebijakan dan implementasi kebijakan harga dasar gabah.

Sayangnya, Tim yang dibentuk dengan struktur dan konstelasi "lama" yang tidak diperbaiki sejak dibentuk tersebut ternyata menampilkan kinerja koordinasi yang demikian lemah. Panen raya 2000 bahkan diwarnai berulangnya "konflik" antara Mentan dengan Menperindag (*Media Indonesia* 22/03/2000). Hal ini terjadi karena keduanya "mewakili" 2 (dua) kepentingan yang secara klasik bertentangan dan sukar untuk mempertemukannya. Sang Mentan ingin tampil membela petani dan mengharapkan diberikannya perlindungan kepada petani. Sementara Menperindag cenderung ingin melindungi sebagian terbesar lainnya, yakni para konsumen beras, termasuk para petani yang juga mengonsumsi beras. Belum lagi mengenai *ngotot*-nya Mentan menaikkan BM impor beras yang diusulkannya hingga 50–60%, merupakan bukti tersendiri bahwa sang Mentan ternyata tidak cukup memahami persoalan. Sebab penerapan BM impor beras bukanlah instrumen kebijakan yang dapat bekerja secara seketika melainkan memerlukan waktu agar tercapai efektivitasnya, yakni setidaknya 2–3 bulan sesuai dengan waktu yang dibutuhkan bagi suatu transaksi impor beras hingga saatnya memasuki pasaran. Apalagi dalam perhitungan penulis ternyata pada periode Januari–Mei 2000 NPR-nya adalah sebesar rata-rata 31,1%, yang berarti penetapan dan penerapan BM impor

beras sebesar 30% adalah *reliable*. Ditambah lagi soal masuknya impor beras ke jalur hijau maka manipulasi dokumen impor dapat dilakukan dalam bentuk *underinvoicing* atau *overtonnage*, yakni barang yang diimpor lebih banyak ketimbang yang dinyatakan dalam dokumen impor. Dalam hal ini bahkan pernah beredar sebuah istilah beras (impor) "spanyol"—akronim dari separo *nyolong*, yang bermaksud melukiskan mengenai demikian besarnya praktik *overtonnage* yang terjadi.

Kejadian itulah yang menyulitkan bagi deteksi dan pencatatan jumlah persisnya beras impor yang telah memasuki pasar beras domestik. Apabila kenyataan ini terjadi pada saat yang bersamaan dengan berlangsungnya panen raya padi, sehingga pasokan gabah dan beras di dalam negeri sedang melimpah, maka upaya stabilisasi harga beras dan pengamanan HDG pun menjadi semakin sulit untuk dilakukan. Sebab secara riil dan psikologis akan membawa dampak negatif terhadap pasar beras domestik. Fenomena inilah yang terjadi menandai berlangsungnya panen raya 2000 ini. Dan hal ini, sekali lagi, menjadi bukti bahwa kebijakan perberasan ternyata belum terintegrasi dengan baik. Padahal memainkan instrumen pengadaan dalam negeri selama masa panen raya secara efektif saja sudah menuntut kecermatan dan dukungan pendanaan yang memadai, tentunya apabila upaya pengamanan HDG memang menjadi prioritas.

Sayangnya (bagi pemerintah) persoalan ini nampaknya bukanlah prioritas. Kesimpulan tersebut diambil berdasarkan kenyataan bahwa persoalan yang sebenarnya bersifat "rutin" dalam artian berulang setiap

tahun dan pemerintah telah memiliki pengalaman panjang serta institusi yang memadai untuk itu ternyata "lalai" mengantisipasi persoalan jatuhnya harga gabah pada musim panen tahun 2000 ini. Padahal dalam *release*-nya Bulog bahkan sudah "tahu" bahwa anjloknya harga gabah tahun 2000 ini telah diprediksikan akan terjadi dan merupakan sebuah pekerjaan berat untuk melakukannya (<http://www.bulog.go.id>, 2000). Kendati demikian *toh* kenyataan anjloknya harga gabah tetap terjadi, dan instrumen pengadaan gabah (dan beras) dalam negeri ternyata tidak dipersiapkan untuk mengantisipasinya. Pengadaan dalam negeri oleh pemerintah (Bulog) selama kurun waktu 1 Januari–28 Juli 2000 ternyata dalam jumlah yang rendah, bahkan di bawah prognosa. Padahal sebenarnya peningkatan volume pengadaan DN oleh Bulog menimbulkan efek signifikan bagi peningkatan harga gabah di pasaran. Ketidakcerdikan Bulog memainkan instrumen pengadaan dalam negeri tersebut agaknya diperburuk dengan sinyalemen mengenai masuknya beras "oplosan" (beras produksi domestik yang dicampur dengan beras impor) ke dalam gudang-gudang Bulog melalui mekanisme pengadaan dalam negeri.

Selanjutnya perihal pendanaan pun menjadi catatan tersendiri bagi operasi pengamanan HDG tahun 2000 ini. Setelah berlakunya UU Independensi BI maka KLBI, termasuk kepada Bulog dan KUD untuk keperluan pengadaan pangan, tidak diberikan lagi. Artinya, Bulog kini harus mengandalkan operasinya pada kredit komersial, yang itu berarti dengan beban bunga yang cukup tinggi sesuai yang berlaku di pasaran. Akhirnya

operasi Bulog dalam hal pengadaan gabah sepanjang panen raya kali ini lebih banyak berharap pada bekerjanya saluran Koperasi/LSM dan Non Koperasi/LSM. Padahal dana kredit pengadaan pangan yang selama ini juga disediakan melalui skema KLBI pun tak ada lagi. Celaknya, ternyata pemerintah merespon keadaan ini secara lamban, dan baru menerbitkan surat utang pemerintah (SUP) atau obligasi pemerintah untuk menggantikan KLBI sebagai sumber pendanaan kredit pengadaan pangan pada tanggal 28 Maret 2000 (<http://www.depkeu.go.id>, 2000). Itupun pencairannya tergantung pada kesediaan BI membeli SUP tersebut yang bagi BI tergantung pada prestasi pengembalian KLBI tahun sebelumnya, yang ternyata sangat lambat. Dan ternyata tingkat pengembalian KLBI pun sangat lamban.

Lambannya pencairan K-Kop Pangan tersebut kemudian membuat jatuhnya harga gabah menjadi berlarut-larut, hingga kemudian pemerintah "terpaksa" mengeluarkan "dana talangan" dari Depkeu berupa dana segar sebesar Rp500 miliar melalui BRI, yang ternyata baru cair dan terserap pada akhir bulan Mei 2000 (*Business News* 03/07/2000). Itupun masih diwarnai oleh aksi "saling tuding" (saling menyalahkan) dan saling berkelit antara Bulog-BRI-Menkop-PKM, sampai akhirnya masa panen raya pun usai. Kenyataan di seputar pendanaan pengamanan HDG ini merupakan indikasi kuat bahwa komitmen pemerintah dalam hal pengamanan kebijakan HDG memang rendah.

## REALITAS HARGA GABAH: UNTUK SIAPA?

Tidak mudah, memang, untuk menjembatani dan mempertemukan (setidaknya) 2 (dua) kepentingan berbeda yang saling bertentangan, yakni kepentingan produsen di satu sisi dengan kepentingan konsumen di sisi yang lain. Secara sederhana, produsen tentu menginginkan harga yang tinggi atas padi yang diproduksinya, sedangkan konsumen menginginkan harga yang murah untuk beras yang dikonsumsi. Belum lagi pedagang yang mengharapkan harga gabah yang murah sekaligus harga beras yang tinggi, sehingga margin keuntungan yang diperolehnya maksimal. Lalu bagaimana pula harapan produsen yang sekaligus konsumen? Bagaimana pula kepentingan dan harapan pihak-pihak lain yang berkepentingan (*stakeholders*) di seputar harga gabah dan beras ini?

Kajian Syafa'at (1996) dari sudut pandang ekonomi kesejahteraan (*welfare economics*) mengenai kebijakan subsidi harga output (*price support*), seperti kebijakan harga dasar gabah, dan dampaknya bagi kesejahteraan masyarakat menghasilkan beberapa butir penting, antara lain:

1. Harga riil gabah berpengaruh negatif terhadap permintaan padi; kenaikan harga sebesar 10% akan mengurangi permintaan padi sebesar 8,9%;
2. Harga riil gabah berpengaruh positif terhadap produksi padi; kenaikan harga gabah sebesar 10% akan mendorong pertumbuhan produksi padi sebesar 6,5%;
3. Penawaran gabah-gabah bersifat inelastik; yang berimplikasi setiap kebijaksanaan yang menggeser kurva

penawaran ke kanan, misalnya introduksi teknologi bibit unggul, akan cenderung mengurangi pendapatan petani karena pendapatan yang diakibatkan oleh peningkatan produksi lebih kecil dibandingkan dengan pendapatan karena penurunan harga.

Dengan pendekatan ekonomi kesejahteraan, dengan melakukan maksimasi kesejahteraan, dapat ditentukan tingkat subsidi optimal harga output, yakni bantuan yang diberikan kepada petani untuk setiap satuan produksi yang dihasilkan, yang memungkinkan dicapainya maksimasi kesejahteraan bagi masyarakat secara keseluruhan, utamanya bagi para petani produsen padi.

Memang, dari segi perkiraan kasar jumlah produsen-konsumen beras di Indonesia berbanding 30:70, sebab sekitar 40% petani adalah buruh tani (Econit, *op. cit.*). Namun, dengan hasil penelitian Syafa'at tersebut menjadi jelas bahwa tanpa memperdebatkan posisi petani padi itu lebih banyak sebagai produsen atau pun konsumen, sebenarnya, dengan memperhatikan permintaan-penawaran, pemerintah sangat berpeluang membuat suatu kebijakan harga dasar yang efektif untuk menekan kerugian petani akibat meningkatnya produksi. Entah mengapa *kok* pemerintah tidak melakukannya. Padahal menurut Profesor Azril Azahari (*Kompas* 03/04/2000) subsidi harga output pertanian (padi) ini seharusnya mutlak diberikan, guna menghindari terjadinya salah sasaran (misalokasi) pemberian subsidi.

Karena harga merupakan insentif bagi produksi, maka harga gabah merupakan insentif (produksi) bagi usahatani padi. Beberapa tahun

belakangan ini produksi beras nasional Indonesia menghadapi dilema berupa stagnasi, karena peningkatan produktivitas per satuan lahan dinegasikan oleh terjadinya penurunan luas areal tanam/panen padi secara signifikan Irawan (1997) Dengan jumlah penduduk yang terus meningkat dan tingkat konsumsi beras per kapita yang juga cenderung meningkat, tentu saja ketahanan pangan Indonesia sedang menghadapi ancaman serius. Dalam posisi demikian, maka prospek ketahanan pangan tersebut menjadi sangat tergantung pada partisipasi sukarela petani padi untuk berusaha tani padi. Yang ini berarti tergantung pada ada/tidaknya insentif untuk berproduksi, termasuk harga dasar gabah yang efektif.

Analisis Mubyarto (1975) ternyata paralel dengan Irawan (*op. cit.*) yang menyimpulkan bahwa ekspektasi (perkiraan) petani untuk berproduksi pada tahun yang akan datang (sangat) dipengaruhi oleh pengalamannya tentang harga padi pada tahun sebelumnya. Mubyarto mengemukakan contoh bahwa kenaikan produksi di tahun 1968 adalah karena tingginya harga tahun 1967, sebaliknya penurunan produksi tahun 1969 merupakan dampak rendahnya harga tahun 1968. Artinya, kenyataan rendahnya harga gabah pada panen raya 2000 tidak lebih merupakan pengulangan dari kejadian serupa yang sudah berulang kali terjadi selama bertahun-tahun sebelumnya, yang sangat boleh jadi akan berulang pada tahun mendatang, berupa penurunan produksi akibat begitu rendahnya harga riil gabah pada panen raya tahun 2000 ini.

Apabila prediksi penurunan produksi padi tahun depan (2001)

akibat rendahnya harga riil gabah (dan beras) tahun 2000 ini benar-benar terjadi, maka sangat mungkin akan menghasilkan akumulasi penurunan yang signifikan mengingat kemungkinan terjadinya kemarau panjang tahun 2001 yang gejalanya mulai nampak sekarang ini. Ini berarti bahwa ancaman terhadap ketahanan pangan makin serius saja, nampaknya. Apabila hal ini dikaitkan dengan mandat yang diamanatkan oleh UU Pangan mengenai kewajiban pemerintah menjaga ketahanan pangan, tentu saja pemerintah tidak boleh menganggap enteng persoalan ini.

Pengalaman impor besar-besaran di tahun 1998 yang lalu akibat terjadinya penurunan produksi padi nasional kiranya cukup terjadi sekali dan jangan sampai berulang lagi. Dan ini merupakan justifikasi yang sangat kuat bagi agresivitas pemerintah untuk dengan sungguh-sungguh memperhatikan keberlanjutan peningkatan produksi padi, khususnya dengan menawarkan insentif harga output usahatani padi. Sebab "harga" ketahanan pangan yang harus dibayar dengan melakukan impor beras secara massif tahun depan tidak sebanding dengan biaya yang diperlukan dikeluarkan untuk menjamin harga dasar gabah yang efektif (pada musim panen raya) tahun ini. Apalagi *toh* biaya yang diperlukan bagi operasi pengadaan gabah dan beras dalam negeri selama masa panen raya tahun 2000 ini bukanlah uang yang hilang percuma, melainkan (sebagian besar) akan kembali ke kantong kas negara ketika stok tersebut dilepas ke pasar pada masa *paceklik*.

Ketakutan Bulog yang seringkali dikemukakan akibat hilangnya *captive market* berupa penyaluran beras untuk "golongan anggaran" (mulai April

2000) bukanlah alasan yang kuat untuk berkelit sehingga enggan melakukan operasi pembelian gabah dan beras produksi dalam negeri. Sebab pada saat yang sama sebenarnya sudah ada komitmen untuk menyalurkan beras operasi pasar khusus (OPK) kepada kaum miskin dalam kerangka program jaring pengaman sosial (JPS) secara bulanan yang jumlahnya mencapai 1,5 juta ton dalam setahun, jumlah yang mendekati jumlah beras yang disalurkan kepada golongan anggaran yang sebesar 1,7-1,8 juta ton per tahunnya. Belum lagi kebutuhan beras untuk operasi pasar biasa di masa *paceklik*. Perbandingan jumlah beras untuk OPK dengan untuk golongan anggaran tersebut sangat *reasonable* untuk digunakan sebagai sarana "transisi" mengonsolidasikan stok beras Bulog.

Keberlanjutan ketahanan pangan nasional inilah yang oleh Econit (*op. cit.*) disebut sebagai *intertemporal benefit*, yang sudah seharusnya dimaknai sebagai suatu "investasi" dan bukannya divestasi. Selama ini Bulog (dan pemerintah) cenderung mengemukakan bahwa penanganan komoditas beras merupakan aktivitas merugi (*money losing operations*), dibanding pengelolaan komoditi lainnya. Karenanya maka Bulog dan pemerintah cenderung menggunakan alasan "merugi" tersebutlah yang merupakan kendala bagi alokasi dana secara (lebih) memadai bagi operasi pengadaan gabah/beras domestik. Padahal pemerintah pulalah yang nantinya akan tergopoh-gopoh untuk kesana-kemari mencari pasokan beras di pasaran internasional apabila ternyata pasokan domestik jauh di bawah kebutuhan konsumsi. Sedangkan semua tahu bahwa pasar

beras internasional yang "tipis" (*thin market*) itu bukanlah jalan keluar terbaik mengatasi ancaman rapuhnya ketahanan pangan nasional kita. Pendek kata, ketahanan pangan mandiri (swasembada beras) sejatinya tetap masih merupakan pilihan terbaik yang seyogyanya tetap harus diupayakan untuk dicapai, terlebih-lebih mengingat kita sedang mengalami krisis ekonomi seberat seperti sekarang ini. Sebab dengan ketahanan pangan yang mantap dan berlanjut (*sustainable*) keseluruhan masyarakat akan diuntungkan. Sayangnya, ternyata pemerintah

"... dalam membahas beragam strategi (ketahanan pangan, penulis) itu kurang merujuk secara lebih spesifik beragam kebijakan makro-ekonomi yang mesti mendasarinya agar "ketahanan pangan" tercapai secara nasional maupun secara wilayah (tingkat desa) dan di tingkat keluarga/rumah tangga, dari sisi penawaran dan sisi permintaan" (Sajogyo, 1999).

sehingga cenderung mengabaikan aspek ketahanan pangan dalam jangka panjang.

Meminjam reviu Mas'ood atas krisis rutin pertanian di Afrika yang dibuat Bates (1981) kiranya dapat dimengerti bahwa serangkaian proses yang dialami Afrika ternyata memiliki anasir-anasir yang "mirip" dengan yang dialami para petani di Indonesia hingga saat ini. Pemerintah enggan menaikkan harga (output) barang pertanian karena alasan politis. Sebab "... kalau pemerintah menaikkan harga produk pertanian, maka keuntungan akibat kenaikan harga itu akan bisa dinikmati semua produsen pertanian, baik yang mendukung maupun yang

menentang pemerintah” (Mas’oed, *op. cit.*). Padahal pemerintah maunya memberikan *rewards* (hanya) kepada mereka yang mendukungnya, yang berarti tak bisa lagi dipungkiri bahwa (sebuah) kebijakan harga dasar gabah pun sejatinya juga ditujukan bagi (kelanggengan) kekuasaannya.

Kenyataan yang terjadi tersebut dalam ‘teori grup’, yang mengemukakan tentang kebijakan sebagai keseimbangan (*equilibrium*) (Truman, dalam Dye, 1972: 23–25), menunjukkan bahwa dalam hal kebijakan HDG pergulatan kepentingan telah dimenangkan oleh konsumen dan “mengalahkan” produsen, atau dengan kata lain bersifat *consumer oriented*.

## KESIMPULAN DAN IMPLIKASI KEBIJAKAN

Tingkat HDG sebagaimana hasil studi ini telah menjadi bukti tersendiri bahwa kebijakan ‘pangan murah’ agaknya masih berlanjut hingga kini, yang berarti bahwa penghisapan surplus ekonomi/pendapatan petani yang telah lama berlangsung pun masih saja berlanjut. Sebuah kebijakan (HDG) yang rasional untuk menjembatani berbagai kepentingan (produsen, konsumen dan pedagang gabah/beras) ternyata telah sedemikian rupa tidak dimanfaatkan secara optimal untuk membuat peluang bagi suatu maksimasi kesejahteraan yang potensial untuk diwujudkan. Bahkan peluang bagi mewujudkan ketahanan pangan dengan “memainkan” tingkat penawaran dan permintaan pun juga tidak diambil. Padahal pengalaman berpuluh tahun rasanya cukup untuk belajar banyak daripadanya, tentu saja apabila (pemerintah) mau.

Terlebih lagi pada kenyataannya HDG yang ditetapkan oleh pemerintah tersebut telah gagal dijaga oleh

pemerintah sendiri. Pemerintah terkesan lamban dan tidak bertindak *all-out* dan cenderung bersikap *business as usual*. Peluang peranan sebagai *price maker* tidak nampak untuk diusahakan dimainkan dengan cerdas.

Realitas harga gabah sepanjang panen raya tahun 2000 ini membuktikan bahwa “Ekonomi pasar yang menganggap bahwa pasar akan dapat mengalokasi sumber daya paling efisien terbukti gagal dalam ekonomi beras”. Rendahnya harga yang diterima petani produsen padi sedemikian rupa menguatkan kesimpulan klasik bahwa petani tak lebih sebagai penerima harga (*price taker*) berhadapan dengan pasar yang dihadapinya. Tentu saja rendahnya harga yang diterima petani padi telah mengakibatkan rendahnya penghasilan dan pendapatan mereka. Rendahnya pendapatan petani (padi) tercermin dari kenyataan anjloknya indeks nilai tukar petani pada tahun 2000 ini. Kenyataan ini telah membuat petani dirugikan 2 (dua) kali, sebuah kenyataan yang telah berlangsung demikian lama, sebagaimana dikonstatasikan oleh Hatta pada tahun 1933 sebagaimana dikutip Arief (1998), bahwa “Demikianlah rata-rata nasib rakyat kita dan ekonominya. Dua kali rugi. Sebagai si penjual ia menjual dengan semurah-murahnya; sebagai si pembeli ia membeli dengan semahal-mahalnya”. Keadaan inilah yang pada akhirnya mengawetkan kondisi di mana perekonomian (beras) nasional kita seolah terjebak dalam suatu keseimbangan yang rendah (*low equilibrium trap*) alias telah terjadi diskriminasi secara sistematis terhadap sektor pertanian, sebagaimana tesis yang dikemukakan oleh Nainggolan

(2000). Keseimbangan yang rendah tersebut dalam suatu perekonomian di mana porsi beras masih cukup berarti tentu saja bersifat kontraproduktif.

Hasil studi ini agaknya juga menguatkan tesis bahwa latennya kemiskinan suatu negara ditinjau dari perspektif kebijakan publik bukan (semata-mata) disebabkan karena kemiskinan negara tersebut (*a country is poor because it is poor*) sebagaimana pernah dikemukakan oleh Ragnar Nurkse di tahun 1950-an, melainkan (lebih) diakibatkan oleh kualitas kebijakan publik yang rendah (*the country is poor because of poor policy*). Simpul ini secara nyata dapat ditelusuri manakala ternyata secara ekonomi maksimasi kesejahteraan tidak dilakukan, dan ketahanan pangan diabaikan. Yang ternyata pemerintah telah dengan "sengaja" memilih untuk membiarkan kenyataan terjadinya anjloknya harga gabah pada musim panen raya tahun 2000 ini, karena alasan "politis" bagi kepentingan kekuasaannya. Menyikapi keadaan tersebut, maka menurut hemat penulis, tidak bisa tidak, harus dilakukan ikhtiar untuk memperbaiki kualitas kebijakan publik, baik pada formulasi maupun kualitas implementasinya pada ranah praksis.

Salah satu caranya adalah dengan "menggeser" acuan UMR menjadi kebutuhan hidup minimum (KHM) sebagai acuan. Jadi, dengan luasan lahan mayoritas yang diasumsikan 0,25 ha seyogyanya diharapkan agar tingkat HDG yang ditetapkan, dan harus dijamin, oleh pemerintah hendaknya membuat petani padi memperoleh pendapatan di atas KHM. Untuk itu pada tahun 2000 ini HDG setidaknya (seharusnya) ditetapkan pada tingkat sebesar Rp1.800,00 per kg (wilayah D), Rp1.900,00 (wilayah

II), dan Rp2.000,00 (wilayah III). Usulan level HDG tersebut memang dengan sendirinya akan meningkatkan harga beras, namun diperkirakan tidak mencapai level Rp3.000,00-an, sehingga sebenarnya tidaklah terlampau memberatkan konsumen. Lebih dari itu, tingkat harga yang baru yang lebih "mahal" tersebut diharapkan nantinya akan mendorong tercapainya suatu "keseimbangan" baru di mana konsumen terangsang untuk mengurangi konsumsinya, yang selama ini sebenarnya sudah terlampau tinggi, di satu sisi, dan lebih merangsang para petani padi untuk mendongkrak produktivitas usahatani. Sedangkan untuk mengatasi lemahnya dayabeli beras bagi kaum yang kurang beruntung maka disarankan agar program pangan murah bagi kaum miskin terus dilaksanakan, setidaknya sampai kondisi krisis ekonomi yang melanda Indonesia ini berlalu. *Toh*, prinsip *targeted subsidy* memang hendak dikembangkan sejalan dengan eliminasi/reduksi *general subsidy* (<http://www.depkeu.go.id>, 2000).

Selanjutnya tingkat HDG yang lebih layak tersebut harus menjadi bagian penting dalam agenda kerja pemerintahan, untuk dengan segala daya dan upaya menjaga dan mempertahankannya. Bagi presiden Wahid persoalan ini harus menjadi prioritas wahid. Biaya yang harus dikeluarkan untuk itu haruslah dipandang sebagai suatu bentuk manifestasi komitmen bangsa yang tidak sepenuhnya tepat apabila sekedar dipandang sebagai biaya secara ekonomi (*economic cost*) semata. Sebab apabila insentif bagi usahatani padi tidak ada lagi maka konsekuensi logis berupa keengganan para petani padi untuk mengusahakan komoditas padi akan sangat mungkin terjadi. Dan



apabila hal ini terjadi maka ketahanan pangan benar-benar akan dipertaruhkan. Sebuah pertarungan yang teramat mahal, sebab terjadinya kelangkaan/krisis beras dipastikan akan menimbulkan efek bola salju (*snowballing effect*) berupa instabilitas dan krisis ekonomi, sosial, bahkan politik.

Tanpa ketahanan pangan yang mantap, maka kita menjadi tergantung pada pasar beras internasional yang sangat tipis (*thin market*) yang jelas tidak bisa diandalkan untuk mengatasi lemahnya ketahanan pangan. Sebab implikasinya adalah berupa besarnya jumlah devisa yang harus dibelanjakan untuk impor beras. Karenanya maka kita harus segera tersadar bahwa integrasi kebijakan HDG dengan instrumen kebijakan perekonomian lainnya harus benar-benar diupayakan. Atas hal ini kiranya perlu disadari bahwa kebijakan protektif berupa bea masuk (BM) impor beras masih relevan untuk dipertahankan, setidaknya sebagai katup pengaman bagi ketahanan pangan nasional. Untuk itu penerapan BM impor beras dengan pola semacam *timetable* perlu dipikirkan, yang seyogyanya berada pada level sekitar angka *nominal protection rate* (NPR). Atau dapat pula dengan cara bahwa IU hanya boleh mengimpor beras kualitas tinggi saja.

Untuk itu diperlukan komitmen yang kuat di semua lini di setiap level. Tidak ada tempat bagi kelalaian pemerintah untuk hal yang satu ini. Apalagi dalam suasana demokratisasi, di mana berbagai aspirasi dan tuntutan masyarakat akan semakin menemukan jalannya untuk diartikulasikan maupun didesakkan, termasuk "suara-suara petani" yang belakangan ini mulai "menggema". Jangan lagi pemerintah "terjebak" pada kepentingan politis

sesaat bagi kelanggengan kekuasaannya dengan menganggap bahwa "*the silent mass*" akan selamanya diam, walaupun sejauh ini mereka para petani padi belum cukup mampu mengorganisasikan diri dan mengartikulasikan kepentingannya (sehingga cenderung dikalahkan). Untuk itu penulis menyerukan dilakukannya tekanan politik (*political pressure*) bagi sebuah keberpihakan (kebijakan) pemerintah kepada para petani. Agaknya sudah lebih dari cukup, apabila kita mau belajar. Karenanya, jangan lagi kesalahan (fatal) ini terulang.

Selanjutnya, gagasan-gagasan segar dan kreatif untuk mencari solusi mengatasi persoalan ini harus terus-menerus dicari. Pemikiran membangun *corporate farming*, gagasan gadai atas hasil panen padi selama musim panen raya, pemikiran pendekatan agribisnis, rencana pembuatan bursa berjangka komoditi misalnya, atau gagasan-gagasan lainnya perlu terus didiskusikan dalam wacana mengangkat posisi inferior petani dan sektor pertanian padi. Untuk itu penulis memberanikan diri mengemukakan rekomendasi lain berupa dilakukannya kajian-kajian analitis, khususnya dengan '*social cost-benefit analysis*' agar ditemukan posisi "keseimbangan" yang lebih adil (*fair*). Jangan biarkan 'kelelahan' petani padi dan kelalaian pemerintah yang terjadi 5-6 tahun belakangan ini (Sapuan, 1999) semakin berakumulasi hingga mengakibatkan kelumpuhan (*paralysis*), sebagaimana yang dikhawatirkan oleh Geertz puluhan tahun yang lampau dengan tesis tentang terjadinya involusi pertanian di Indonesia. Semoga.

## DAFTAR PUSTAKA

- Arief, Sritua. 1998. *Pembangunanisme & ekonomi Indonesia: pemberdayaan rakyat dalam arus globalisasi*. Bandung: Zaman Wacana Mulia.
- Dye, Thomas R. 1972. *Understanding public policy*. Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall, Inc.
- Econit. 2000. "Mayoritas terlupakan: tragedi petani dan anjloknya harga gabah", *Econit's Public Policy Review*, 2 (1) March
- Ellis, Frank. 1993. "Rice marketing in Indonesia: methodology and results of a research study", *Bulletin of Indonesian Economic Studies (BIES)*, 29 (1).
- Irawan, Andi. 1997. "Kebijakan harga dan keberlanjutan produksi padi", *Ekonomi dan Keuangan Indonesia (EKI)*, 45 (4).
- Mas'ood, Mohtar. 1981. "Politik dan kebijakan pertanian: pelajaran dari Afrika", revidi buku: Robert H. Bates, *Markets and states in tropical Africa: the political basis of agricultural policy*. Berkeley, CA: University of California Press.
- , *Kebijakan beras di Indonesia: studi kasus*. Bahan kuliah Program MAP UGM. Tidak dipublikasikan.
- Mears, Leon A, dan Sidik Moeljono. 1982. "Kebijaksanaan pangan", dalam Anne Booth dan Peter McCawley (eds) : *Ekonomi orde baru* (tejemahan Boediono). Jakarta: LP3ES.
- Mubyarto. 1975. *Masalah beras di Indonesia*. Yogyakarta: Lembaga Penelitian Ekonomi Fakultas Ekonomi UGM.
- . 1977. *Pengantar ekonomi pertanian*. Jakarta: LP3ES.
- Mursyid AM, Sutono dan Saifullah, Agus. 1992. "Sejarah kebijaksanaan operasional stabilisasi harga pangan", *Pangan*, 3 (12).
- Nainggolan, Kaman. 2000. "Ekonomi beras: antara proteksi dan pasar bebas", *Kompas* 10 April.
- Prawiro, Radius. 1998. *Pergulatan Indonesia membangun ekonomi: pragmatisme dalam aksi*. Jakarta: Elex Media Komputindo.
- Ramli, Rizal. 2000. "Bulog tak mungkin monopoli". *Kompas*, 8 Mei.
- Sapuan. 1991. *Analisis faktor-faktor yang mempengaruhi margin pemasaran beras di Indonesia*. Disertasi Doktor pada Universitas Gadjah Mada Yogyakarta. Tidak dipublikasikan.
- . 1999. *Perkembangan manajemen pengendalian harga beras di Indonesia 1969-1998*. <http://www.bulog.go.id>.
- Sajogyo. 1999. "Ketahanan pangan dalam pola ketahanan pertanian", *Pangan*, (Edisi Khusus).
- Sidik, Mulyo, dan Slamet Purnomo. 1991. "Peningkatan pendapatan petani di Kabupaten Karawang, Jawa Barat melalui saluran pemasaran", *Pangan*, 3 (10).
- Syafa'at, Nizwar. 1996. "Analisis dampak subsidi harga output terhadap kesejahteraan masyarakat", *Ekonomi Keuangan Indonesia (EKI)*, 44 (3).
- Tarrant, John R.. 1980. *Food policies*, Chichester: John Wiley & Sons.