

# **Peran Bulog Dalam Kebijakan**

## **Perberasan Nasional**

Agus Saifullah

### **Pendahuluan**

Beras memiliki peran yang sangat penting dalam kehidupan masyarakat Indonesia dipandang dari aspek ekonomi, tenaga kerja, lingkungan hidup, sosial, budaya dan politik. Masalah beras bukan hal yang sederhana dan sangat sensitif sehingga penanganannya harus dilakukan secara hati-hati. Kesalahan yang dilakukan dalam kebijaksanaan perberasan akan berdampak tidak saja pada kondisi perberasan nasional tetapi juga pada berbagai bidang lain yang terkait.

Oleh sebab itu dalam sejarah perberasan di Indonesia tidak pernah lepas dari peranan pemerintah yang secara sengaja turut serta dalam mengatur ekonomi perberasan nasional. Peranan beras yang sangat khusus merupakan salah satu alasan penting campur tangan pemerintah terhadap perberasan masih dilakukan.

Kadar campur tangan pemerintah dapat berubah setiap saat karena perubahan peranan unsur-unsur di atas. Namun melepaskan sama sekali campur tangan pemerintah dalam perberasan nasional belum pernah dilakukan karena risikonya sangat besar. Secara partial berbagai perubahan instrumen kebijakan pernah dilakukan pemerintah. Akan tetapi pemerintah belum pernah merubah secara mendasar tujuan kebijakan perberasan nasional yang dilakukan selama ini yang masih tetap berkisar pada menjaga kelangsungan produksi beras domestik, melindungi petani padi serta menjamin kecukupan beras bagi masyarakat agar mereka mendapatkan akses yang mudah secara ekonomi maupun fisik secara berkelanjutan.

Campur tangan pemerintah dalam ekonomi perberasan antara lain dilakukan melalui lembaga pangan yang bertugas melaksanakan kebijakan pemerintah di bidang perberasan baik yang menyangkut aspek pra produksi, proses produksi, serta pasca produksi. Salah satu lembaga pangan yang diberi tugas pemerintah untuk menangani masalah pasca produksi, khususnya dalam bidang harga, pemasaran dan distribusi adalah Badan Urusan Logistik (Bulog).

Lembaga seperti Bulog telah ada sejak zaman sebelum penjajahan Belanda, saat penjajahan Belanda yang dikenal sebagai VMF, masa penjajahan Jepang yang dikenal sebagai Sangyobu Nanyo Kohatsu Kaisha, atau juga pada zaman kemerdekaan yang banyak mengalami perubahan sejak dari PMR, BAMA, YUBM, BPUP, Kolognas dan Bulog. Tugas dan fungsi lembaga pangan tersebut umumnya berkisar pada masalah pengendalian harga, distribusi dan pemasaran. Hanya fokus utamanya dapat berbeda antar waktu dan antar lembaga tersebut.

Bulog adalah lembaga pemerintah yang dibentuk pada tahun 1967 yang ditugaskan pemerintah untuk mengendalikan stabilitas harga dan penyediaan bahan pokok, terutama pada tingkat konsumen. Peran Bulog tersebut dikembangkan lagi dengan ditambah mengendalikan harga produsen melalui instrumen harga dasar untuk melindungi petani padi. Dalam perkembangan selanjutnya, peran Bulog tidak hanya terbatas pada beras saja tetapi juga pada pengendalian harga dan penyediaan komoditas lain seperti gula pasir, tepung terigu, kedele dan pakan ternak, minyak goreng, telur dan daging serta juga bumbu-bumbuan, yang dilakukan secara insidental terutama saat situasi harga meningkat.

Sebelum tahun 1998, tugas yang diberikan kepada Bulog ditujukan untuk mengendalikan harga produsen dan menjaga stabilitas harga beras konsumen, serta menyediakan stok beras antar waktu dan antar daerah untuk keperluan penyaluran rutin dan cadangan pemerintah untuk keperluan darurat atau keperluan lainnya. Bobot pengendalian harga produsen dan harga konsumen seimbang.

Mulai tahun 1998, Bulog kembali hanya menangani beras. Tugas yang diberikan kepada Bulog juga mengalami perubahan karena berubahnya kebijakan perberasan yang dilakukan pemerintah. Perlindungan kepada petani melalui harga dasar tetap menjadi prioritas utama. Sedangkan untuk stabilisasi harga konsumen mulai berkurang sejalan dengan terus turtেকannya harga beras domestik. Sebaliknya peran Bulog untuk membantu kelompok miskin yang rawan pangan semakin menonjol.

### **Tugas Dan Peran Bulog**

Tugas yang diberikan kepada Bulog merupakan implementasi kebijakan harga seperti yang diusulkan Affif dan Mears tahun 1969 yang meliputi (1) menyangga harga dasar yang cukup tinggi untuk merangsang produksi, (2) perlindungan harga maksimum yang menjamin harga yang layak bagi konsumen, (3) perbedaan harga yang layak antara harga dasar dengan harga maksimum agar merangsang perdagangan, (4) hubungan harga yang wajar antara harga domestik dengan harga internasional (Mears, 1982).

Untuk mencapai tujuan di atas, paket instrumen kebijakan yang ditempuh adalah: (1) menetapkan harga dasar, (2) melakukan pembelian gabah/beras hasil produksi pada masa panen, (3) memberikan tambahan gaji dalam bentuk beras kepada PNS dan TNI/Polri, (4) melakukan operasi pasar dengan menambah pasokan beras ke pasar umum pada saat paceklik dan di daerah defisit, (5) mengisolasi pasar beras domestik dari pengaruh pasar beras dunia melalui monopoli impor beras hanya oleh Bulog, (6) mendistribusikan beras ke berbagai daerah dan menetapkan harga jual beras yang berbeda antar daerah untuk merangsang perdagangan swasta. Dari segi pembiayaan, operasi Bulog juga didukung oleh kredit murah yang berasal dari kredit likuiditas.

Keberhasilan Bulog dalam melaksanakan tugas yang diberikan pemerintah tersebut sangat erat hubungannya dengan paket instrumen kebijakan yang bersifat terintegrasi. Untuk setiap tujuan yang akan dicapai dalam kebijakan perberasan, pemerintah menyediakan satu atau beberapa instrumen kebijakan yang saling terkait. Konflik antar tujuan kebijakan perberasan yang akan dicapai juga diantisipasi dengan memberikan instrumen pendukungnya.

Secara tegas pemerintah menugaskan Bulog untuk melakukan pembelian hasil panen petani. Namun pemerintah juga menyediakan outlet bagi hasil pengadaan tersebut. Pembelian hasil panen dengan harga dasar yang lebih tinggi dari harga pasar diimbangi dengan penyediaan dana murah kredit likuiditas. Untuk mengendalikan harga beras saat paceklik yang lebih murah dari harga pasar, pemerintah juga memberikan jaminan atas kerugian yang timbul dari operasi tersebut. Demikian pula dengan upaya menjaga stabilitas harga domestik, selain dengan operasi pasar juga disediakan instrumen monopoli impor. Guna pemeratakan stok antar daerah, Bulog juga membangun jaringan pergudangan di daerah produsen dan konsumen yang tersebar di sekitar 1.500 lokasi gudang dengan kapasitas sekitar 3,5 juta ton.

Meskipun Bulog sukses dalam menjalankan tugas yang diberikan pemerintah, namun kritik terhadap hasil yang dicapai akibat kebijakan tersebut juga muncul. Kritik tersebut antara lain berupa dampak yang timbul terhadap kesejahteraan petani padi yang belum banyak meningkat, seperti tercermin dari nilai tukar petani yang masih rendah akibat pengendalian harga beras konsumen yang ketat.

Dalam suatu kebijakan, konflik akan selalu muncul antar tujuan yang sangat sulit dihindari oleh Bulog. Dari tugas yang diberikan pemerintah, Bulog selalu menghadapi potensi konflik yang muncul karena tujuan yang berbeda antara kepentingan produsen dan konsumen. Situasi ini akan cukup besar di masa mendatang karena instrumen kebijakan yang mampu meredam konflik akan semakin menurun. Oleh karenanya fokus tujuan kebijakan perberasan menjadi sangat penting dan konflik antar tujuan yang akan dicapai harus diminimalkan sesuai dengan kemampuan pemerintah untuk meredam konflik tersebut.

### **Hasil Yang Dicapai**

Efektivitas pengendalian harga produsen dan stabilitas harga konsumen sampai tahun 1998 sangat baik. Penelitian yang dilakukan oleh David Dew (1999), selama 20 tahun (1973-1997) menunjukkan bahwa hanya 10 kali dalam 240 bulan (4 persen) harga gabah yang jatuh dibawah harga. Sedangkan di Philipina jumlahnya mencapai 72 kali dalam 279 bulan (26 persen).

Untuk mengamankan harga dasar, antara tahun 1985-1997, Bulog melakukan pembelian hasil petani sekitar 5,8 persen dari produksi nasional. Di daerah produsen utama seperti Jawa dan Sulsel penyerapan tersebut mencapai sekitar 6,6-11,9 persen dari produksi setempat. Penyerapan hasil panen petani oleh

Bulog, sebagai suatu *firm*, merupakan yang paling dominan dibanding penyerapan yang dilakukan oleh masing-masing *firm* seperti pedagang atau penggilingan secara individu.

Pada masa panen raya, petani selalu menghadapi persoalan klasik berupa meningkatnya jumlah suplai hasil panen musiman yang mendorong harga produsen turun. Tanpa ada tambahan penyerapan hasil panen melalui pengadaan, yang sekaligus sebagai instrumen harga dasar, harga produsen akan semakin tertekan.

Dalam pasar beras yang tertutup, maka harga dasar atau harga pembelian beras oleh Bulog merupakan harga patokan bagi pedagang, karena apabila harga beli pedagang tidak menguntungkan bagi petani mereka dapat menjual ke Bulog pada harga dasar. Penyerapan Bulog tidak dibatasi sepanjang persyaratan kualitas memenuhi.

Disisi lain, stabilitas harga konsumen juga terjaga. Pada periode 1985-2001 fluktuasi harga beras juga dapat dikendalikan dan jauh lebih rendah dari fluktuasi harga beras dunia yaitu koefisien variasinya sekitar 5,54 persen di pasar domestik dan sekitar 8,63 persen di pasar dunia. Perhitungan diatas masih sejalan dengan analisis yang dilakukan oleh David Dew (1999) yang menunjukkan stabilitas harga beras domestik antara 1972-1996, mencapai 4 kali lebih stabil dari dunia yaitu fluktuasinya hanya 6 persen dibanding 22 persen di pasar dunia.

Dalam perspektif jangka panjang, perkembangan harga beras domestik juga mengikuti perkembangan harga beras dunia. Fluktuasi harga beras domestik yang lebih besar dari harga dunia pada tahun 1998-2001 terutama disebabkan oleh fluktuasi nilai tukar rupiah yang sangat besar bersamaan dengan pembukaan pasar beras domestik dari pasar beras dunia. Dalam kurun waktu 1985-2001, harga nominal beras domestik rata-rata mencapai Rp 1.017 per kg, sedang harga paritas impor sekitar Rp 1.024 per kg. Artinya stabilitas yang dilakukan dalam pasar domestik tidak menyebabkan distorsi harga yang berlebihan dan tidak merugikan konsumen.

Jumlah penyaluran beras kepada PNS dan TNI/Polri selama tahun 1985-1997 rata-rata 2,18 juta ton atau mencapai 5,6 persen dari produksi nasional. Sedangkan jumlah operasi pasar untuk menjaga harga beras di pasar bebas mencapai sekitar 432 ribu ton atau sekitar 1,5 persen dari produksi nasional. Jumlah operasi pasar ini sangat bervariasi antar tahun seperti ditunjukkan dari koefisien variasi yang mencapai 80 persen. Pada tahun tertentu saat produksi baik jumlahnya bisa rendah, tetapi pada saat produksi jelek jumlah operasi pasar dapat mencapai 1,34 juta ton saat El-Nino atau diatas 800 ribu ton tahun 1994 dan 1995 saat musim kering terjadi.

Penyediaan beras antar daerah juga berhasil dilaksanakan oleh Bulog sehingga akses masyarakat terhadap beras secara fisik dan ekonomi diseluruh daerah

terpenuhi. Pada tahun 1985-1997, jumlah penyaluran beras Bulog di daerah defisit di luar Jawa dan Sulsel mencapai 9,8 persen dari produksi setempat. Bahkan untuk daerah-daerah tertentu seperti NTT, Irija dan Maluku sebagian besar kebutuhan berasnya banyak berasal dari beras Bulog.

Keberhasilan pengendalian harga di tingkat produsen dan konsumen, serta penyediaan stok beras yang cukup antar waktu dan antar daerah memberikan kontribusi yang besar dalam pertumbuhan ekonomi secara langsung maupun secara tidak langsung akibat stabilitas ekonomi dan stabilitas sosial yang diciptakan. Kontribusi sektor perberasan dalam pertumbuhan ekonomi memang mengalami penurunan sejalan dengan membesarnya kontribusi sektor lain. Namun peranannya dalam menciptakan stabilitas ekonomi dan sosial masih akan tetap besar untuk waktu yang masih lama.

### **Peranan Bulog Pada Masa Krisis Pangan**

Perubahan peran Bulog sangat menonjol sejak krisis ekonomi terjadi tahun 1997. Sebagai lembaga yang bertugas menjalankan kebijakan pemerintah, Bulog harus segera menyesuaikan diri akibat perubahan kebijakan yang ditempuh. Perubahan kebijakan tersebut tidak hanya terjadi pada sektor perberasan saja, tetapi juga berlangsung pada sektor lain seperti moneter, fiskal dan perdagangan yang sangat berpengaruh terhadap tugas yang diberikan kepada Bulog.

Krisis ekonomi yang terjadi mulai pertengahan 1997 dan diperburuk oleh penurunan produksi beras akibat El-Nino telah menyebabkan ketahanan pangan berada pada posisi yang sangat rawan. Akibat krisis, banyak industri yang tutup, pengangguran meningkat, daya beli rendah, sementara harga beras justru melonjak tajam. Impor pangan mengalami hambatan akibat rendahnya kepercayaan internasional terhadap kemampuan devisa Indonesia. Perilaku panic buying semakin sering dijumpai akibat rendahnya kepercayaan masyarakat terhadap jaminan suplai pangan.

Akibat El-Nino produksi beras mengalami penurunan secara tajam pada tahun 1997 dan 1998 masing-masing 3,34 persen dan 0,03 persen. Setelah swasembafda beras tercapai pada tahun 1984, Indonesia kembali sebagai pengimpor beras yang besar pada tahun 1990an. Meskipun produksi beras masih naik pada tahun-tahun tertentu, namun karena kebutuhan yang terus meningkat maka impor masih dilakukan untuk menutup kekurangan produksi beras dalam negeri. Dampak El-Nino sangat menekan suplai beras di pasar domestik yang masih defisit sehingga diperlukan impor yang lebih besar dari keadaan normal. Pada tahun 1998 jumlah impor mencapai 5,8 juta juta ton. Impor tersebut sebagian berasal dari impor komersial, soft loan dan grant dari negara donor seperti Jepang, Thailand, Vietnam, Malaysia, Itali, Amerika Serikat. Secara nasional, adanya impor tersebut dianggap sangat membantu penyediaan beras bagi masyarakat.

Namun persoalan rawan pangan (*food insecurity*) belum teratasi karena banyak masyarakat yang tidak mampu membeli beras pada harga pasar yang pada Juli 1998 mencapai sekitar Rp 2.200 per kg, atau 2,2 kali lipat dari harga pertengahan 1997. Operasi pasar murni (sebagai instrumen *general price subsidy*) dengan menjual harga beras Bulog sekitar 10-15 persen dibawah harga pasar dianggap tidak efektif meredam gejolak harga.

Menyadari sulitnya akses penduduk miskin terhadap beras yang disediakan melalui pasar bebas, mulai Juli 1998 pemerintah menerapkan kebijakan baru berupa *targeted price subsidy* yang dikenal dengan operasi pasar khusus (OPK). Dalam kebijakan ini, keluarga miskin yang rawan pangan diberikan jatah beras murah dengan harga Rp 1.000,- per kg, atau 54 persen dari harga pasar saat itu. Beras tersebut tidak disalurkan melalui pasar bebas karena bukan untuk tujuan stabilisasi, tetapi langsung diantar oleh petugas Dolog ketitik distribusi di desa-desa atau kelurahan tempat keluarga miskin tersebut berada. Setiap keluarga miskin mendapat jatah 20 kg per bulan. Jumlah ini sekitar 40 persen kebutuhan beras mereka dengan asumsi konsumsi beras perkapita 10 kg per bulan dan jumlah anggota keluarga 5 orang.

Pada awal masa krisis, *targeted price subsidy* dengan OPK masih berjalan bersama dengan *general price subsidy* dengan operasi pasar karena Bulog masih bertanggung jawab penuh menjaga stabilitas harga di tingkat konsumen. Namun dengan menurunnya harga beras domestik dalam 2 tahun terakhir, serta dibukanya pasar beras domestik maka operasi pasar yang ditujukan untuk mengendalikan harga konsumen tidak dilakukan dan bergeser menjadi penyediaan pangan bagi keluarga miskin melalui operasi pasar khusus yang merupakan tugas baru bagi Bulog.

Perubahan kebijakan dari *general price subsidy* kepada *targeted price subsidy* memberikan konsekuensi perubahan operasi Bulog yang semakin langsung bersentuhan dengan konsumen keluarga miskin. Pada awal pelaksanaan OPK banyak pihak yang meragukan apakah Bulog mampu melaksanakan tugas tersebut karena selama ini Bulog tidak dirancang untuk melakukan pendistribusian secara langsung ke masyarakat. Untuk itu, uji coba OPK dilakukan lebih dahulu di Jabotabek dengan cakupan keluarga sasaran sekitar 275 ribu.

Hasil uji coba dilakukan evaluasi dan direkomendasikan agar OPK diperluas daerahnya. Pada awalnya disepakati hanya di 15 propinsi mulai Agustus 1998. Namun karena dampak krisis yang luas, mulai September 1998 OPK telah menjangkau seluruh propinsi. Saat ini OPK menjangkau sekitar 10 juta keluarga miskin pada 45.000 titik distribusi di perdesaan dan kelurahan. Dengan OPK, Bulog telah membangun sistem dan jaringan baru yang sangat luas antara petugas Dolog langsung dengan masyarakat di seluruh titik distribusi. Sistem

dan jaringan ini merupakan modal baru yang dapat dimanfaatkan bagi pelaksanaan tugas Bulog yang akan datang.

### **Fenomena Harga Gabah Pada Pasar Beras Yang Bebas**

Perlindungan kepada petani padi merupakan salah satu tujuan dari kebijakan perberasan selama ini. Instrumen yang digunakan untuk melaksanakan kebijakan tersebut adalah penetapan harga dasar gabah. Agar kebijakan tersebut efektif seperangkat kebijakan pendukung (*supporting policies*) diberlakukan pemerintah yang meliputi jaminan outlet bagi beras hasil pengadaan, kredit murah untuk pengadaan untuk Bulog dan koperasi, serta pengendalian impor yang mengisolasi pengaruh pasar dunia di pasar domestik.

Sebelum krisis, paket kebijakan tersebut secara konsisten diberlakukan. Namun akibat krisis, terjadi perubahan yang sangat mendasar pada kebijakan pendukungnya baik karena tujuan-tujuan jangka pendek yang bersifat praktis maupun karena adanya tekanan untuk melakukan perubahan tersebut dari luar.

Kenaikan harga beras yang tajam pada tahun 1998 telah mendorong pemerintah untuk menaikkan harga dasar gabah sampai empat kali dari Rp 600,- per kg (Januari), menjadi Rp 700,- (April), naik lagi menjadi Rp1.000,- (Juli) dan akhirnya Rp 1.400,- (September). Harga pembelian beras oleh Bulog juga dinaikkan dari Rp 971,- per kg menjadi Rp 2.310,-. Kenaikan ini dimaksudkan untuk mempersempit jarak antara harga dasar dengan harga beras di pasar yang pada periode tersebut naik dari Rp 1.290,- per kg menjadi Rp 3.010,-. Pada saat itu harga beras dunia mencapai sekitar US\$ 275 per MT dengan nilai tukar rupiah sebesar Rp 11.000,- pada pertengahan 1998.

Meskipun harga dasar terus dinaikkan, namun karena harga beras di pasar domestik tinggi persoalan harga dasar tidak muncul. Masalah yang timbul adalah harga beras dipandang cukup tinggi dibandingkan dengan daya beli masyarakat miskin sehingga mendorong pemerintah menerapkan *targeted price subsidy* melalui OPK.

Pada perkembangan selanjutnya, untuk mempercepat arus pemasukan beras dari pasar dunia dan mengatasi kesulitan devisa, pemerintah pada September 1998 membebaskan impor beras yang dapat dilakukan oleh swasta tanpa dikenakan tarif. Kebijakan ini merupakan awal dimulainya era pasar beras baru yang langsung mengkaitkan pasar dunia ke pasar domestik.

Sampai akhir tahun 1998, masalah harga gabah tidak muncul. Namun mulai panen MT 1998/99, masalah harga gabah yang jatuh mulai terjadi. Kasus harga gabah yang jatuh dibawah harga dasar mencapai sekitar 6 persen setiap bulan di masa panen Januari-Juni. Jumlah ini meningkat menjadi 12 persen pada Juli-Desember. Kecenderungan ini merupakan fenomena baru bahwa ancaman harga gabah justru meningkat di luar musim panen raya.

Dengan pasar beras yang terbuka, pengaruh harga dan suplai pasar beras dunia bersifat langsung. Pada awal masa krisis Juni 1997, harga beras dunia masih US\$ 300 per ton. Harga tersebut turun menjadi US\$ 259 pada Januari 1999 dan turun lagi menjadi US\$ 199 pada Desember. Selain itu nilai tukar rupiah juga mengalami penguatan dari Rp 8.950,- per US\$ menjadi Rp 7.100,- pada Desember 1999. Tanpa ada bea masuk terhadap impor beras, harga beras domestik menurun tajam dari Rp 2.801,- per kg menjadi Rp 2.450,- pada periode tersebut.

Kasus jatuhnya harga gabah dibawah harga dasar menjadi semakin besar pada tahun 2000. Harga beras dunia terus merosot mencapai US\$ 158 per MT pada Desember 2000. Meskipun nilai tukar rupiah melemah, harga beras impor dalam rupiah tetap menurun. Untuk mendorong kenaikan harga beras di pasar domestik, pada Januari 2000 pemerintah menetapkan tarif impor beras Rp 430,- per kg. Namun tarif tersebut juga kurang efektif dalam mengendalikan impor karena persoalan panjangnya garis perbatasan yang berpotensi sebagai pintu masuk (*porous border*) yang secara teknis sulit diawasi atau persoalan lain seperti masalah *moral hazard*. Kasus harga gabah yang jatuh dibawah harga dasar pada tahun 2000 meningkat menjadi 47,8 persen.

Dari perspektif kebijakan, persoalan harga gabah menjadi muncul terutama karena paket kebijaksanaan di atas tidak diberlakukan lagi sehingga kebijakan harga dasar terlepas dari kebijakan pendukungnya. Pada pasar beras yang terbuka, dengan harga luar negeri yang murah dan tarif impor yang tidak efektif adalah tidak mungkin harga dasar diamankan, kecuali dengan menyerap seluruh surplus beras yang ada. Karena dengan harga dasar yang lebih tinggi dari harga luar negeri aliran masuk beras dari pasar dunia ke pasar domestik tidak terbendung. Ada dua efek besar yang ditimbulkan dari arus beras impor yaitu:

- a. harga beras dalam negeri akan tertekan rendah karena menyesuaikan dengan harga beras dunia. Acuan harga beras dalam negeri pada saat pasar tertutup adalah harga dasar, kini telah berubah menjadi harga dunia sejak impor dibuka secara bebas. Dengan harga beras dunia tahun 2000 rata-rata sekitar US\$ 174 per MT dan kurs sekitar Rp. 8.284 per US\$ serta tarif impor sebesar Rp 430,- per kg maka harga beras impor di pasar grosir adalah sekitar Rp 2.074,- per kg atau 10 persen di bawah harga beli Bulog.
- b. aktivitas perdagangan beras antar daerah dan antar waktu menurun karena sumber supplainya lebih terbuka. Pedagang dapat memilih sumber beras dari impor atau domestik, sesuai yang menguntungkan sehingga tidak harus melakukan pemupukan stok secara berlebihan karena beras setiap saat mudah diperoleh. Tersumbatnya aktivitas perdagangan beras antar daerah tersebut telah menekan harga di daerah produsen karena surplus hasil produksi tidak bergerak



Faktor lain yang menyebabkan harga gabah rendah adalah mengecilnya *outlet* hasil pengadaan. *Outlet* hasil pengadaan gabah atau beras yang dibeli Bulog untuk mengamankan harga dasar pada tahun 2000 turun hanya sekitar 2,2 juta ton (sebelumnya sekitar sekitar 4-5 juta ton) karena pada April 2000 pemerintah memberikan uang kepada PNS sebesar Rp 2.380,- per kg sebagai ganti jatah beras. Penghapusan *outlet* tersebut memiliki dampak terhadap pengamanan harga dasar melalui:

- a. penurunan kapasitas penyerapan pengadaan oleh Bulog karena hasil pengadaan tersebut tidak dijamin *outletnya*. Akibatnya Bulog harus meninjau rencana pengadaannya agar hasil pengadaan tidak menumpuk tanpa kejelasan penjualannya. Karena hal tersebut terjadi pada pertengahan tahun anggaran yaitu di masa panen raya maka resiko yang muncul dari menumpuknya stok belum dikalkulasikan
- b. nilai penggantian harga beras PNS sebesar Rp 2.380,- per kg pada tingkat konsumen PNS akan menekan harga beras yang dibeli oleh pedagang atau pemasok. LPEM, UI (1999) menghitung bahwa margin harga beras dari produsen ke konsumen adalah sekitar 18 persen. Dengan harga Rp 2.380,- per kg di tingkat konsumen PNS maka harga beli beras di tingkat produsen, dengan asumsi margin di atas, menjadi sekitar Rp 1.950,- per kg atau 16 persen di bawah harga pembelian pemerintah yang ditugaskan kepada Bulog, sebesar Rp 2.310,- per kg di tingkat produsen.

Kredit pengadaan Bulog sebelum tahun 2000 berasal dari KLBI. Namun pada tahun 2000 secara penuh Bulog harus menggunakan kredit komersial. Perubahan pola pendanaan Bulog dari kredit murah menjadi kredit komersial mengharuskan Bulog lebih selektif dalam menetapkan jumlah pembelian karena harus diperhitungkan secara cermat kapasitas penyalurannya, khususnya untuk penyaluran ke pasar umum.

Kredit pengadaan pangan kepada koperasi dan swasta pada tahun 2000 terlambat direalisasikan akibat perubahan dalam sistem perbankan dengan hapusnya kredit KLBI yang selama ini juga digunakan untuk pengadaan pangan bagi KUD. Tidak tersedianya kredit murah bagi KUD menyebabkan peredaran uang di perdesaan saat panen menjadi terganggu sehingga transaksi pembelian gabah petani mengalami kemacetan dan harga tertekan. Sementara pada saat itu, peran Satgas Bulog tidak dapat secara langsung melakukan intervensi pembelian gabah petani dan bersaing dengan koperasi.

Fenomena harga gabah yang terjadi tahun 1999 dan terutama 2000 menyisakan persoalan ikutan yang mendasar yaitu apakah harga dasar tersebut masih efektif dipertahankan atau harus dicari alternatif lain untuk menggantikan. Untuk menjawab pertanyaan tersebut maka harus ada kesepakatan dahulu untuk tujuan apakah harga dasar tersebut ditetapkan.

Apabila harga dasar tersebut ditujukan untuk mendorong harga gabah di pasar yang memberi keuntungan bagi petani maka tingkat harga yang terjadi sebenarnya sudah lebih besar dari biaya produksi. Dengan penyerapan Bulog yang cukup besar pada masa panen raya pada tingkat harga dasar, maka harga gabah akan terdorong naik. Pada tahun 2000 harga gabah petani kualitas GKP sesuai catatan BPS selama tahun 2000 adalah Rp 965,- per kg, sedang biaya produksi GKP sesuai Rp 728,- per kg (BPT Jagung dan Serealia, 2000) sehingga keuntungan usaha tani padi masih cukup besar dan lebih tinggi dari bunga deposito. Namun apabila penetapan harga dasar ditujukan untuk menjamin bahwa semua hasil panen dibeli pada harga dasar, maka tujuan tersebut belum dicapai karena kasus harga gabah yang jatuh dibawah harga dasar pada tahun 2000 mencapai 47,8 persen.

### **Peran Bulog Masa Depan**

Sebagai lembaga yang ditugasi pemerintah melaksanakan kebijakan perberasan, peran Bulog masa depan sangat terkait dengan rumusan kebijakan yang ditetapkan. Pengalaman selama ini menunjukkan Bulog dapat menyesuaikan diri terhadap tugas yang diberikan karena jaringan logistiknya yang luas dan menyebar.

Secara operasional, Bulog dapat melaksanakan tugas yang berkaitan dengan pembelian gabah/beras atau pangan lain untuk keperluan melindungi petani atau keperluan lain, menyimpan cadangan beras atau pangan lain di gudang-gudang Bulog untuk keperluan cadangan pangan pemerintah untuk memenuhi *outlet* rutin kepada pemerintah atau masyarakat miskin, atau cadangan beras yang ditujukan untuk keperluan insidental penanganan akibat bencana alam, pengungsi atau keadaan darurat lain. Jaringan yang ada juga dapat difungsikan membantu sistem logistik nasional bagi masyarakat dalam rangka distribusi atau perdagangan beras atau pangan. Sistem dan jaringan yang dikembangkan saat ini cukup luas jangkauannya sampai ke desa-desa.

Fleksibilitas operasi yang dimiliki Bulog tersebut dapat digunakan untuk mencapai berbagai tujuan kebijakan perberasan yang dirancang pemerintah. Tujuan inilah yang perlu secara jelas dijabarkan sehingga secara operasional tidak muncul konflik atas dampak yang dicapai dari tujuan tersebut. Dari sisi internal, perbaikan dalam manajemen Bulog juga harus terus dilakukan agar sejalan dengan tuntutan perkembangan dan peningkatan mutu pelayanan yang baik bagi masyarakat.

Dari sisi produsen, persoalan jatuhnya harga pada masa panen raya tetap merupakan ancaman dan resiko yang dihadapi petani. Jumlah produksi yang besar pada masa panen raya, sekitar 48 persen luas panen terjadi pada Pebruari-Mei, memiliki potensi menekan harga. Diperkirakan ada surplus musiman sekitar 23 persen dari produksi pada masa tersebut (Pranolo, 2000).

Mears (1982) menunjukkan bahwa pada tahun 1977 variasi harga gabah musiman di tingkat penggilingan di Karawang mencapai sekitar 17 persen antara indek masa panen sekitar 90 dan 107 pada masa tidak panen. Fenomena tersebut tidak banyak berubah antara tahun 1995-1997 fluktuasi indek harga gabah musiman mencapai sekitar 21 persen yaitu sekitar 90 pada masa panen dan 111 pada saat tidak panen.

Masalah ini meskipun bersifat klasik perlu diperhatikan karena menyangkut kegiatan jutaan petani kecil yang rawan terhadap resiko. Perlindungan pemerintah berupa jaminan harga bagi mereka sangat diperlukan. Untuk itu tambahan penyerapan bagi surplus musiman yang terjadi harus dilakukan baik melalui penciptaan pasar baru atau penyerapan oleh pemerintah agar harga produsen tidak semakin tertekan. Harga dasar tersebut harus dianggap sebagai suatu *risk reducing policy* bagi petani kecil agar pendapatan dari usaha tani padi tetap memberi keuntungan yang wajar. Namun perlu disadari bahwa kebijaksanaan harga dasar bukan merupakan satu-satunya instrumen untuk meningkatkan kesejahteraan petani padi. Karena hal yang terakhir sangat terkait dengan peningkatan efisiensi dan produktivitas usaha tani padi serta kesempatan usaha di luar sektor usaha tani padi.

Kebijaksanaan harga dasar dan tingkat harga dasar merupakan dua persoalan yang berbeda, meskipun memiliki kaitan. Harga dasar sebagai instrumen untuk melindungi petani dari jatuhnya harga saat panen karena surplus musiman serta jaminan terhadap profitabilitas usaha tani padi masih diperlukan.

Pada pasar yang terbuka resiko yang dihadapi petani padi bertambah dengan ancaman harga beras dunia yang rendah yang saat ini hanya sekitar US\$ 145 per ton. Dengan nilai tukar Rp 11.000 per US\$ harga beras impor masih jauh lebih rendah dari harga domestik dan harga dasar gabah yang ditetapkan Rp 1.500 per kg GKG. Pada situasi yang demikian maka sangat perlu petani padi mendapat perlindungan melalui harga dasar.

Pada jangka pendek, tahun 2002 nanti, tingkat harga minimal perlu ditetapkan pemerintah untuk melindungi petani dari sangat rendahnya harga beras dunia dan kemungkinan menguatnya nilai tukar rupiah. Tingkat harga beras dunia saat ini sekitar US\$ 145 per ton tidak dapat digunakan sebagai dasar (benchmark) untuk menetapkan harga domestik karena akan sangat menekan petani padi. Namun tingkat harga yang terlalu tinggi dari harga dunia juga dapat menyebabkan efek distorsi. Apabila digunakan rata-rata kecenderungan harga dunia dalam jangka panjang, sekitar US\$ 241 per ton, serta harga saat ini maka tingkat harga acuan untuk menetapkan harga dalam negeri adalah sekitar US\$ 193 per ton. Artinya harga tersebut merupakan acuan harga domestik. Apabila harga dunia turun maka tarif dinaikkan sehingga harganya mendekati angka tersebut.

Tingkat harga dasar perlu ditetapkan secara rasional. Ukuran yang dapat dipakai adalah seberapa besar peranan harga dasar diharapkan menyumbang profitabilitas usaha tani padi, serta seberapa besar tingkat proteksi yang diberikan kepada petani terhadap harga beras dunia. Semakin tinggi profitabilitas dan proteksi yang diharapkan akan menaikkan tingkat harga dasar. Demikian pula apabila terjadi sebaliknya.

Pada saat produktivitas padi semakin meningkat dan sumber pendapatan petani di luar padi sudah cukup besar maka profitabilitas yang diberikan melalui harga dasar harus semakin rasional dan tingkat harga dasar semakin dipersempit jaraknya dengan harga luar negeri. Hal ini juga untuk mengurangi dampak distorsi yang ditimbulkan dari penetapan harga dasar yang sangat tinggi.

Sebagai gambaran, hasil survey Patanas (1999) menunjukkan bahwa biaya produksi padi tahun 1999 kualitas GKG adalah sekitar Rp 915,- per kg dan GKP Rp 728,- per kg (BPT Jagung dan Serealia, 2000). Harga gabah rata-rata saat ini untuk GKP saja sekitar Rp 1.100,- per kg. Artinya tingkat harga dasar gabah dan juga harga gabah di pasar sudah cukup tinggi dibanding biaya produksi tersebut. Harga beras domestik saat ini juga 14 persen di atas harga paritas impornya.

Untuk jangka panjang, upaya peningkatan produksi padi mungkin akan semakin bergeser ke luar Jawa. Adanya otonomi daerah mendorong penggunaan lahan yang ada untuk kegiatan ekonomi yang dianggap lebih menguntungkan. Dengan prasarana yang baik di sebagian daerah produsen padi di Jawa, *opportunity cost*nya akan semakin mahal untuk usaha tani padi. Hal ini berarti beban penyedia beras perlu diarahkan ke luar Jawa. Untuk ini penyiapan irigasi yang mendukungnya juga harus dimulai sejak sekarang karena pembangunan jaringan irigasi tidak mungkin dicapai dalam waktu pendek.

Dari sisi konsumen, pada kondisi ekonomi yang telah normal sekalipun selalu ada sebagian masyarakat miskin yang tetap tidak memiliki akses terhadap pangan atau beras pada harga pasar. Parajuli (2001) memperkirakan bahwa akibat yang ditimbulkan dari krisis ekonomi masih berlanjut. Saat ini diperkirakan sekitar 20 persen penduduk Indonesia mengalami kerawanan pangan. Selain itu sekitar 20-30 persen lainnya mengalami kesulitan untuk mendapatkan akses terhadap pangan karena masalah daya beli. Secara total ada sekitar 82 juta penduduk yang terancam atau hampir terancam rawan pangan dengan peluang satu dalam tiga tahun. Masalah nutrisi juga perlu menjadi perhatian karena satu dari tiga bayi juga dilaporkan kekurangan gizi.

Kelompok yang rawan pangan perlu dilindungi ketahanan pangannya dengan memberikan subsidi (*targeted price subsidy*). Upaya ini juga akan menonjol dimasa mendatang sebagai program *social assistance* serta dipandang sebagai investasi sumber daya manusia agar mereka tetap dapat produktif serta tidak semakin membebani masyarakat pada jangka panjang.

Bagi negara yang mampu, kebijaksanaan perlindungan kepada petani dan konsumen yang miskin dapat terpisah dan tidak harus terkait secara langsung. Namun bagi Indonesia yang menghadapi masalah dana, perlu merancang suatu kebijaksanaan yang mampu mengkaitkan perlindungan kepada petani padi yang miskin serta konsumen miskin yang masih rawan pangan. Kelompok yang satu menghasilkan padi/beras, kelompok yang lain memerlukan beras.

Jakarta, 9 Mei 2001

## Daftar Bacaan

- Kumpulan Pidato Menteri Negara Pangan dan Hortikultura, 1993, Kantor Menegphor, Jakarta
- Mears, Leon , 1982, Era Baru Ekonomi Perberasan Indonesia, Yogyakarta, UGM Press
- Parajuli, Bishow, 2001, *Food Security & Emerging Concern and The Role For Bulog, World Food Programme*, Jakarta
- Patanas, 1999, *Rural Household Survey*, World Bank, Jakarta
- Pranolo, Tito, 2000, Peran Bulog Sebagai Lembaga Distribusi dan Cadangan Pangan Nasional, Makalah *Round Table* Kebijakan Harga Gabah, Deptan, Jakarta
- Ruky, I. Minaras, 1999, Sistem Distribusi dan Pemasaran Pangan Nasional Dalam Era Pasar Bebas : Kasus Beras, LPEM, UI, Jakarta