

PERUM BULOG DALAM INPRES PERBERASAN NO. 3/2007: EVALUASI KEBIJAKAN DAN IMPLEMENTASINYA

Oleh
M. Husein Sawit¹

RINGKASAN

Pemerintah telah menerbitkan lagi Inpres tentang Kebijakan Perberasan 3/2007 pada akhir Maret 2007. Tujuan inpres ini tidak banyak berubah dibandingkan dengan Inpres yang serupa tahun-tahun sebelumnya, kecuali tentang stabilisasi harga beras. Khusus tentang stabilisasi harga beras, pemerintah telah menempuh berbagai belit baru, yaitu monopoli impor beras diserahkan kembali ke Perum BULOG, dimana Operasi Stabilisasi Harga Beras (OSHB) dipakai sebagai salah satu instrumen untuk stabilisasi harga, disamping Operasi Pasar (OP) sesuai dengan ketentuan Cadangan Beras Pemerintah (CBP).

Tujuan tulisan ini adalah untuk Perum BULOG mengevaluasi dan menganalisa kebijakan perberasan mulai dari diktum vi sampai dengan diktum xi, yang terkait dengan tugas-tugas Perum BULOG. Itu mencakup kebijakan stabilisasi harga konsumen dan produsen Harga Pembelian Pemerintah (HPP), kebijakan beberapa ketentuan impor beras, pengadaan beras Dalam Negeri (DN), stok dan CBP, dan beras untuk rakyat miskin (Raskin). Hasil utama dari evaluasi ini terlihat bahwa volume pengadaan DN meningkat dan HPP naik, namun kualitas beras pengadaan DN merosot dan standar kualitas Perum BULOG tahun-tahun sebelumnya. Perum BULOG akan kelebihan stok sekitar 0,6 juta ton, dan hal ini akan berpengaruh negatif terhadap efisiensi dan kualitasnya. Dianjurkan agar komponen kualitas beras ditetapkan sesuai dengan SNI (IV atau III). Kenaikan HPP sebaiknya terkait dengan perbaikan kualitas beras/gabah. HPP yang ditetapkan telah terlalu tinggi, hampir 50% lebih tinggi dari harga beras di pasar dunia. Disarankan agar HPP tidak dinaikkan pada 2008, kecuali ada justifikasi khusus.

Stok cadangan CBP sebaiknya ditingkatkan minimal menjadi 750 ribu ton pada 2009. OSHB sebagai instrumen stabilisasi harga disarankan agar dipakai sebagai instrumen jangka menengah, bukan bersifat *ad hoc*. Dengan cara itu, diharapkan bahwa lembaga pelaksana dapat membangun jaringan kerja dan infrastruktur untuk mendukungnya. Pengadaan DN sebaiknya dibuka secara luas, diumumkan persyaratannya di koran lokal atau website.

Kata kunci: stabilisasi harga beras, stok cadangan beras pemerintah, kualitas stok, pengadaan dalam negeri, impor beras, Perum BULOG.

¹ Penyempurnaan dari makalah tentang evaluasi Inpres yang disiapkan akhir 2007. Evaluasi ini dibuat berdasarkan peran penulis sebagai Narasumber Tim Koordinasi Kebijakan Perberasan, Menteri Perencanaan. Ini adalah pendapat profesional sebagai peneliti, tidak terkait dengan pendapat lembaga dimana penulis bekerja, maupun sebagai staf ahli di Perum Bulog.

I. PENDAHULUAN

Sebelum terbit Inpres 3/2007, terutama pada akhir 2006 dan awal 2007, harga beras ditingkat konsumen sangat tidak stabil. Harga beras naik dengan laju yang cepat, sekitar 2%/bulan. Hal itu terjadi hampir di semua wilayah di tanah air. Larangan impor sejak tahun 2004 dianggap sebagai salah satu penyebab kurangnya suplai beras dalam negeri, disamping menurunnya produksi DN akibat kemarau panjang, sehingga tanam/panen padi mundur 2-3 bulan. Stok beras yang dikuasai masyarakat berkurang, dan volume stok operasional Perum BULOG rendah seiring dengan lambat tanam. Volume CBP relatif kecil bersamaan dengan tidak fleksibel dan terlambatnya OP, sehingga gejala kenaikan harga beras sulit diredam. Pada saat yang sama, masing-masing departemen teknis seperti Deptan, Depdag, dan lembaga pelaksana Perum BULOG saling melemparkan pernyataan yang kurang terkoordinir. Hal itu telah menambah instabilitas harga beras.

Pada tanggal 31 Maret 2007, pemerintah menerbitkan Inpres no. 3, 2007 tentang Kebijakan Perberasan. Ketelapan ini memang amat terlambat, apabila dibandingkan dengan Inpres yang serupa pada tahun-tahun sebelumnya, yang diterbitkan sebelum mulai MT (musim tanam) rendengan, diumumkan sekitar Oktober dan Nopember. Tujuan Inpres 3/2007 pada umumnya tidak banyak berubah, yaitu untuk: (i) peningkatan pendapatan petani padi, (ii) peningkatan ketahanan pangan, (iii) pengembangan ekonomi desa, dan (iv) stabilisasi ekonomi nasional. Hanya tujuan terakhir ini yang baru, karena belum ada dalam Inpres sebelumnya. Stabilisasi harga beras dipandang penting oleh pemerintah, karena besarnya peran beras dalam penentuan tingkat inflasi serta perhitungan tingkat kemiskinan dan pendapatan (Husein Sawit 2007b).

Inpres itu mencakup 11 (sebelas) diktum, yaitu: (i) benih unggul; (ii) pupuk berimbang, (iii) kehilangan pasca panen, (iv) konversi lahan irigasi, (v) rehabilitasi lahan dan penghijauan, (vi) HPP, (vii) pembelian gabah oleh Perum BULOG dan Pemda, (viii) Beras

untuk rakyat miskin (Raskin) dan pemupukan/penyaluran CBP, (ix) stabilisasi harga beras DN, (x) pengelolaan dan penyaluran CBP, dan (xi) kebijakan impor untuk tujuan stabilisasi.

Tingkat HPP dinaikkan. Misalnya, HPP beras naik sebesar Rp 450/kg (12,7%), Harga Gabah Kering Giling (GKG) naik sebesar Rp 225/kg (naik 10% di penggilingan) dan Gabah Kering Panen (GKP) naik Rp 305/kg (naik 17,6% di penggilingan). Komponen kualitas pengadaan gabah/beras amat disederhanakan, baik GKG maupun beras. Harga Gabah Kering Giling (GKG) ditetapkan 2 (dua) komponen kualitas yaitu kadar air dan hampa/kotor, sebelumnya mencakup 5 (lima) persyaratan kualitas gabah. Sedangkan komponen mutu beras hanya dua yaitu: (i) kadar air dan (ii) butir patah, sebelumnya ada sebelas komponen mutu beras.

Pemerintah memberikan izin impor kepada Perum BULOG pada bulan Juli 2007, untuk tujuan stabilisasi harga. Perum BULOG boleh melakukan impor sebanyak 1,3 juta ton² guna mengisi stok yang kurang, terutama untuk CBP dan stok operasional khusus Raskin. Beras impor itu tidak beredar ke pasar beras, hanya disimpan di gudang-gudang Bulog yang tersebar di berbagai Divre, yang akan digunakan seperti yang telah disebutkan di atas.

Selanjutnya pada bulan September 2007, dikeluarkan belit baru tentang stabilisasi harga beras oleh Kantor Menko Bidang Perekonomian (No.S.96/M.Ekon/08/2007 tertanggal 31 Agustus 2007 perihal kebijakan stabilisasi bahan pangan pokok beras, gula dan minyak goreng (Migor). Selanjutnya dikeluarkan SK Menteri yang terkait dengan itu³; dan Surat Menteri Negara BUMN no.S-604/MBU/2007 tgl 03 September 2007 perihal kebijakan Stabilisasi Bahan Pangan Pokok Beras, Gula dan Migor.

² Kuota impor yang diberikan oleh Pemerintah adalah 1,5 juta ton untuk 2007.

³ Lihat SK Mendag no. 1111/M-DAG/8/2007 tanggal 31 Agustus 2007 perihal Stabilisasi Harga Beras di DN; dan SK Mendag no. 1119/M-DAG/8/2007 tgl. 31 Agustus 2007 perihal perubahan ketentuan SK. Mendag sebelumnya yaitu no. 1294/M-DAG/12/2006 dan no. 228/M-DAG/9/2007.

Belit baru itu mencakup penegasan tugas Perum BULOG tentang: (i) penyediaan cadangan beras sebesar 1,5-2 juta ton (stok akhir tahun 2007). Stok untuk CBP atau stok operasional lainnya harus selalu tersedia 1 juta ton (*pipe line stock*), (ii) stabilisasi harga tingkat konsumen⁴, (iii) monopoli impor beras oleh Perum BULOG dan pengelolaan impor beras yang lebih fleksibel untuk tujuan stabilisasi harga beras DN, tanpa subsidi pemerintah⁵. Inilah yang kemudian dipakai oleh Perum BULOG untuk dana OSHB.

Tujuan makalah ini adalah untuk mengevaluasi dan menganalisa kebijakan perberasan yang terkait dengan: (i) stabilisasi harga beras di tingkat konsumen dan produsen (HPP), (ii) kebijakan impor, (iii) pengadaan DN, (iv) CBP dan Stok, dan (v) Raskin. Hal itu mencakup evaluasi dikum (vi) sampai dengan (xi)⁶ Inpres no.3/2007.

II. HPP dan Kejatuhan Harga Gabah

Produksi padi tahun 2007 ini cukup baik, walau terlambat tanam sekitar 2 bulan. Curah hujan cukup, banjir dan serangan hama/penyakit tidak terlalu mengganggu. Panen musim kemarau ke-2 (MK2) meluas karena kecukupan air dan harga gabah/beras yang relatif stabil dan menarik. Badan Pusat Statistik (BPS) memperkirakan produksi gabah meningkat ke 56,9 juta ton GKG atau naik 5,1% dibandingkan dengan tahun normal 2005. Sumber pertumbuhan pun dari peningkatan luas panen (naik 2,5%) dan produktivitas (naik 2,4%) (LAMPIRAN 1)

Pada umumnya, harga gabah dan beras di tingkat produsen relatif terjaga. Sampai dengan bulan Agustus, kasus kejatuhan harga di bawah HPP relatif rendah, hanya 12%. Kalaupun terjadi kejatuhan harga gabah itu, umumnya terjadi pada gabah di luar kualitas, manakala curah hujan tinggi. Kondisi itu

berpengaruh buruk terhadap kualitas padi waktu panen, mengingat para petani/penggilingan padi masih dominan bergantung pada sinar matahari untuk pengeringan gabah. Pada tahun 2007, kasus kejatuhan harga yang relatif tinggi terjadi hanya pada bulan puncak panen bulan April (28%) dan bulan Mei (22%), setelah itu kasus kejatuhan harga di bawah 15% (LAMPIRAN 2).

Sejak tahun 2005 dimana pemerintah cukup efektif mengisolasi pasar beras DN dari pasar beras dunia⁷, maka dengan sendirinya harga beras DN menjadi tinggi. Hal itu juga mengangkat harga gabah/beras di tingkat produsen. Pada tahun 2005 dan tahun 2006 misalnya, rataan kasus kejatuhan harga masing-masing sebesar 15% dan 7%, dibandingkan dengan tahun 2003 yang mencapai 43% (LAMPIRAN 2). Pada tahun 2003, penyelundupan tinggi, dimana instrumen tarif dan kontrol ketat (jalur merah) tidak mampu meredam sepenuhnya aksi penyelundupan itu. Pada waktu itulah, terjadi serbuan impor beras ke Indonesia, sehingga telah berdampak buruk terhadap petani dan industri padi/beras nasional (Husein Sawit dan Lokollo, 2007).

Kebijakan harga dasar untuk beras/gabah masih lazim dilakukan di negara-negara produsen, baik di Negara berkembang (NB) maupun Negara maju (NM) seperti Korsel, Jepang, European Union (EU), dan Amerika Serikat (AS). Namun berbeda-beda nama dan caranya, seperti harga dasar, harga minimum, harga jaminan, atau kadang-kadang disebut Harga Pembelian Pemerintah. Indonesia menetapkan HPP beras untuk tahun 2007 mencapai USD 440/ton, dibandingkan dengan harga beras kualitas sama, di pasar dunia hanya USD 295/ton. HPP yang ditetapkan sekarang adalah 49% lebih tinggi dari harga beras dengan kualitas yang setara di pasar dunia⁸ (LAMPIRAN 3). Hal ini pula yang menjadi insentif bagi banyak pihak untuk menyelundupkan beras ke Indonesia.

HPP Indonesia lebih tinggi dari pada harga jaminan di India, Pakistan dan Thailand

⁴ Trigger harga dibekali harga bulan Agustus yang dikeluarkan oleh BPS. Tingkat harga trigger itu tidak sama antar kota/wilayah. Namun, rata-rata maksimal Rp. 4.700/kg untuk jenis beras kemurah, dan rata-rata tertinggi sebesar maksimal Rp. 6.000/kg untuk jenis beras yang paling banyak dikonsumsi masyarakat (sesuai definisi BPS).

⁵ Pemerintah juga menetapkan konasiak Desa Masuk untuk beras dari Rp. 450/kg menjadi Rp. 550/kg

⁶ Evaluasi yang terkait dengan dikum (i) sampai dengan (v) dikerjakan oleh tim IPE

⁷ Beras Thailand (25% broken) berdasarkan harga ekspor rataan Juli-Sept 07 (FAO 2007)

(Tabel 1). India menetapkan harga gabah dengan kualitas tinggi (*Grade A variety*) hanya setinggi USD 181/ton, dan Pakistan USD 126/Ton, dibandingkan dengan karya Indonesia, yang mencapai USD 220/ton untuk GKP. Kalau dibandingkan dengan HPP beras (kualitas medium), maka harga jaminan Indonesia lebih tinggi dari Thailand yang hanya sebesar USD 239/ton untuk beras kualitas premium (*Yasmin/fragrant rice*).

III. Pengadaan Gabah/Beras DN

Pemerintah memutuskan untuk membatasi impor (*quantitative restriction*), setelah instrumen tarif dan jalur merah tidak mampu mengontrol penyelundupan beras ke pasar DN. Dampak dari pembatasan impor beras yang dimulai sejak Januari 2004, terlihat jelas setelah Agustus 2004 sampai dengan September 2007. Sejak saat itu harga beras dan gabah terus merangkak naik, dengan laju 2% per bulan. Akibatnya adalah pengadaan beras dalam negeri menjadi seret. Hal itu telah mempengaruhi stok beras yang dikuasai Perum BULOG. Padahal diketahui bahwa pengadaan gabah/beras DN ditentukan oleh 2 (dua) variabel utama yaitu (i) selisih HPP dengan harga pasar. Makin tinggi selisih itu dibawah HPP semakin besar pengadaan

gabah/beras DN Perum BULOG. Pengadaan DN maupun Luar Negeri (LN) berpengaruh terhadap stok yang dilola oleh Perum BULOG, baik untuk keperluan operasional maupun untuk CBF, dan (ii) produksi beras/gabah DN. Tingkat produksi gabah/beras berpengaruh positif terhadap pengadaan DN.

Sejak bulan April 2007, Perum BULOG merancang sejumlah strategi optimalisasi pengadaan DN dengan mengacu ke Inpres 3/2007. Diantara strategi yang terpenting adalah: (i) perubahan pengadaan dari dominasi gabah ke beras; (ii) pelonggaran persyaratan kualitas, dari sebelumnya sebanyak sebelas komponen mutu beras, diturunkan drastis menjadi hanya dua komponen saja, dan (iii) pemberian insentif karung pada waktu yang tepat, yang sebelumnya terlambat dan besarnya juga rendah.

Dominasi Pengadaan Beras

Sebelum tahun 2000, hampir seluruh pengadaan DN yang dilakukan Perum BULOG berupa beras. Pada tahun 1998 dan tahun 1999, di era liberalisasi impor beras yang menyebabkan beras murah LN mengalir deras ke DN. Pada tahun 2000, pemerintah membendung impor dengan menerapkan tarif bea masuk (Rp 430/kg) dan dikontrol ketat,

Tabel 1. Perbandingan Harga Pembelian Pemerintah/Jaminan Harga di Negara Produsen Beras Terpilih: 2004-2007 (USD/Ton)

Tahun	Indonesia		India ^a		Pakistan ^c	Thailand ^b
	Gabah ¹⁾	Beras ²⁾	Gabah ³⁾	Gabah ⁴⁾	Gabah ⁵⁾	Beras ⁶⁾
2004	138	313	tad	tad	tad	239
2005	137	288	tad	tad	tad	239
2006	189	366	tad	tad	tad	239
2007	220	439.6	174	181	126	239

Keterangan:

tad= tidak ada data

1) Kualitas standar BULOG untuk GKP

2) Kualitas medium

3) Kualitas umum (*common rice*), dinyatakan *paddy* yang disetrakan dengan GKG

4) Kualitas premium (*Grade A varieties*). Disebut *paddy* yang disetrakan dengan GKG

5) Disebut *paddy* yang disetrakan dengan GKG, tanpa dilaporkan kualitas

6) Kualitas *Yasmin (fragrant rice)* ditetapkan sejak 2004. Tidak ada informasi setelah itu, sehingga dianggep tetap sejak 2004

Sumber: FAG 2006 dan 2007

melalui jalur merah. Pada waktu itu, yang dikuatirkan adalah bercampurnya pengadaan DN Perum BULOG dengan beras impor. Kalau hal itu terjadi, maka pengadaan DN Perum BULOG tidak bersentuhan dengan perlindungan terhadap petani. Oleh karena itu, strategi pengadaan DN dirubah sejak tahun 2000 yaitu secara bertahap dirubah menjadi pengadaan gabah.

Mulai tahun 2002, pengadaan DN didominasi oleh gabah. Hal itu dipakai untuk mencegah agar pengadaan Perum BULOG tidak bercampur dengan beras selundupan⁹. Disamping itu, stok gabah lebih baik tahan simpannya, menghasilkan mutu beras tidak banyak berubah, serta biaya penyimpanannya menjadi lebih rendah. Pengadaan dan stok gabah lazim dilakukan di negara Asia, seperti Thailand, Vietnam, Korea atau Jepang. Kebijakan pengadaan gabah itu terus dipertahankan sampai tahun 2006. Pada tahun 2005 misalnya, pengadaan gabah (setara beras) mencapai 87%, hanya 13% pengadaan dalam bentuk beras (Tabel 2).

Pada tahun 2006, Perum BULOG mengalami kesulitan pengadaan gabah di pasar, maka ketentuan itu dilonggarkan

dengan memperbesar pengadaan dalam bentuk beras sehingga terkumpul 58% berupa beras, hanya 42% berupa gabah. Dengan strategi baru tahun 2007, maka pengadaan dirubah menjadi dominasi beras, walau tidak menutup pengadaan dalam bentuk gabah. Di sejumlah tempat, pengadaan gabah masih tinggi insentifnya, sehingga dibuka dua kemungkinan itu, sehingga Perum BULOG lebih fleksibel untuk memperbanyak pengadaan DN. Pada tahun 2007, 81% pengadaan⁹ Perum BULOG adalah berupa beras (Tabel 2).

Perum BULOG tidak membeli gabah/beras langsung dari tangan petani, kecuali oleh Satgas Perum BULOG, yang jumlahnya tidak lebih 5% dari total pengadaan DN. Alasannya adalah keterbatasan Sumber Daya manusia (SDM) dan minim infrastrukturnya, terutama penggilingan padi dan mesin pengering (dryers) dan sebagainya. Perum BULOG membeli beras/gabah melalui penggilingan padi, yang sering disebut sebagai mitra kerja Perum BULOG. Penggilingan mitra itu dipilih yang memenuhi syarat teknis disamping tentunya persyaratan lainnya seperti karakter pengusaha penggilingan. Hal

Tabel 2. Pengadaan Gabah vs Beras (dalam %) dan Setara Beras: 2000-2007

Tahun	Gabah	Beras	Pengadaan DN (setara Beras dalam Ton)
	(dalam persen)		
2000	20.6	79.4	2,174,807
2001	86.4	13.6	2,018,368
2002	83.6	16.4	2,131,608
2003	88.8	11.2	2,008,963
2004	91.3	8.7	2,096,610
2005	87.0	13.0	1,529,718
2006	42.2	57.8	1,434,127
2007	18.7	81.3	1,680,519

Keterangan: Untuk 2007 sampai dengan September
Sumber: Perum Bulog

⁹ Penyelundupan beras marak terjadi, sojak impor beras di bebaskan ke swasta periode 2000-2003.

⁹ Sampai dengan September 2007.

itu biasanya tertuang dalam Pedoman Umum (PEDUM). Ketentuan ini belum diumumkan secara terbuka lewat media masa atau melalui *website*. Disamping itu, kalau Perum BULOG

membeli langsung seluruh pengadaan DN, maka aktivitas tersebut dapat menggeser peran swasta, dan hal ini akan berpengaruh negatif terhadap keberadaan Usaha Kecil Menengah (UKM) dan pembangunan ekonomi desa.

Hal yang perlu diperhatikan di masa mendatang adalah Perum BULOG sebaiknya merancang pengadaan secara lebih terbuka, untuk mengurangi kesan bahwa mitra kerja Perum BULOG tidak terkonsentrasi pada penggilingan besar/kelompok kuat. Sebaiknya kesempatan terbuka juga kepada siapa saja, asal memenuhi syarat seperti yang telah ditetapkan. Persyaratan itu, sebaiknya diumumkan secara terbuka, seperti yang telah dibahas sebelumnya.

Pada tahun 2007 umumnya para mitra kerja Perum BULOG memperoleh insentif yang lebih besar dari pengadaan beras dibandingkan dengan gabah. Keuntungan itu meliputi: (i) harga beras seperti yang ditetapkan dalam Inpres 3/2007 lebih menarik dari pada harga GKP atau GKG; (ii) menghemat ongkos angkut dan bongkar. Biaya itu hanya dilakukan untuk beras, tidak perlu kedua-duanya. Insentif itu termasuk juga pada kegiatan pemeriksaan kualitas, hanya terfokus pada beras. (iii) Pengusaha penggilingan dapat menikmati tambahan keuntungan dari jasa pengeringan dan jasa penggilingan karena tidak menyimpan gabah untuk digiling dikemudian hari; (iv) Segera

dapat memperoleh nilai tambah dari hasil samping berupa menir/dedak/katul. Harga produk sampingan tersebut cukup menarik, seiring dengan peningkatan harga beras/gabah. Selama ini, nilai tambah itu beralih ke pihak lain yang mengolah gabah untuk Perum BULOG; dan (v) menikmati tambahan rendemen giling, apabila itu lebih tinggi dari 85% (GKG). Manakala kualitas gabah/produksi bagus seperti yang terjadi pada MH 2007 dan MK1 dan MK2, maka dengan sendirinya mitra/penggilingan mendapatkan tambahan keuntungan atas kelebihan rendemen. Ditaksir, rendemen tahun ini berkisar antara 67-68%, sehingga mereka dapat memetik manfaat dari tambahan rendemen sebesar 2-3%.

Total pengadaan beras DN sampai dengan bulan September 2007 telah mencapai 1,68 juta ton, melampaui pengadaan setahun untuk 2005 atau 2006 (Tabel 3, lihat juga Tabel 2). Total pengadaan setara beras pada pertengahan bulan Nopember telah mencapai 1,73 juta ton, atau sebesar 96% dari yang direncanakan sebesar 1,8 juta ton (Perum Bulog 2007a).

Umumnya, pengadaan DN setiap tahunnya bertumpuk pada musim panen puncak bulan Maret s/d Juni. Dalam periode tahun 2003-2005 (panen puncak), sekitar 81% pengadaan DN Perum BULOG berlangsung selama 4 bulan itu. Sisanya selama 8 bulan, hanya mengambil peran 13%.

Tabel 3. Pengadaan DN BULOG dirinci menurut Bulan2 Puncak dan Sepi: rataan 2003-05, 2006 dan 2007.

Bulan Puncak lawan Bulan Sepi	Rataan 2003-2005	2006	2007
Maret-Juni (4 bulan): Ton %	1,517,997 81	1,144,974 87	1,299,151 87
Juli-Des; Jan-Feb (8 bln): Ton %	277,344 19	289,154 13	381,368 13
Total: Ton %	1,795,341 100	1,434,128 100	1,680,519 100

Pada tahun 2006 dan tahun 2007, masing-masing peran pengadaan di musim puncak mencapai 87% (Tabel 3). Hal ini menunjukkan bahwa peran Perum BULOG cukup besar dalam menggerakkan pasar gabah/beras yang "hampir lumpuh" di musim-panen raya, sehingga dapat mengangkat harga gabah tingkat produsen.

Kelonggaran Persyaratan Kualitas

Pada Inpres Kebijakan Perberasan No. 3/2007, ditetapkan persyaratan kualitas beras yang lebih longgar. Sebelumnya ada sebelas komponen mutu beras, kemudian disederhanakan menjadi hanya dua komponen saja, yaitu hanya kadar air (maksimum 14%) dan butir patah (maksimum 20%). Komponen mutu penting yang terabaikan adalah derajat sosoh, butir menir, butir kuning, dan butir kapur, seperti yang terungkap dalam Inpres 3/07, dibandingkan dengan ketentuan Inpres sebelumnya (Tabel 4).

Pada situasi dimana Divre/Sub-Divre Perum BULOG mengalami tekanan dari publik, seperti Lembaga Swadaya Masyarakat

(LSM), Kelompok Tani Nelayan Andalan (KTNA), Himpunan Kerukunan Tani Indonesia (HKTI), petani, media massa, telah mendorong Divre/Sub-Divre Perum Bulog menampung pengadaan beras di bawah standar yang lazim dilakukan Bulog selama ini. Divre/Sub-Divre Perum BULOG tidak dapat menolak, kalau telah terpenuhi dua persyaratan tersebut, walau harus mengabaikan derajat sosoh rendah 85-90% (seharusnya minimum 95%) atau beras yang mengandung butir kuning sekitar 5% (seharusnya maksimum 3%), dan menir sekitar 9% (seharusnya maksimum 2%), lihat Perum BULOG (2007a). Mengabaikan ke empat komponen itu derajat sosoh, menir, butir kuning, dan butir kapur dapat berpengaruh negatif terhadap daya tahan/kemampuan simpan beras dan kualitas stok beras Bulog. Ketentuan Inpres 03/07 tentang kualitas beras/gabah telah memasung Indonesia untuk tetap bertahan pada kualitas rendah dengan harga tinggi.

Para pelaksana di lapangan telah memanfaatkan peluang itu untuk menyerap gabah/beras diluar kualitas standar yang lazim

Tabel 4. Penetapan Kualitas Pengadaan Beras BULOG (Inpres 3/07 dan Inpres Sebelumnya)

Komponen Kualitas (Beras)	Beras (Inpres Sebelumnya)	Beras (Inpres 3/2007)
o Derajat sosoh (Min)	95%	
o Kadar air (Mak)	14%	14%
o Beras kepala (Min.)	78%	
o Beras utuh (Min.)	35%	
o Butir patah(Mak.)	20%	20%
o Butir menir(Mak.)	2%	
o Butir merah(Mak.)	3%	
o Butir kuning/rusak(Mak.)	3%	
o Butir kapur(Mak.)	3%	
o Benda asing(Mak.)	0.02%	
o Butir gabah(Mak.)	1 butir/100 grm	
o Campuran varietas lain (Mak.)	5	

Keterangan:

1) Selayak dengan mutu IV SNI yang telah modifikasi (lihat SNI no.01-6128-1999), diubah butir patah dari 25% ke 20%; penentaban komponen beras kepala dari 73% menjadi 78%.

diterapkan oleh Perum BULOG. Hal ini memang sulit dikontrol, sehingga memperbesar peluang salah urus (*moral hazard*) di lapangan. Kebijakan yang baik adalah kebijakan yang dapat mengurangi salah urus di lapangan, serta terus menerus dapat meningkatkan kualitas beras pengadaan Perum BULOG. Kalau kualitas beras diturunkan, maka lembaga logistik pangan seperti Perum BULOG tidak akan mampu mendorong perbaikan kualitas beras/gabah, tidak memberi insentif buat penggilingan untuk memperbaiki kualitas beras produksi DN. Padahal disisi lain, HPP terus ditingkatkan, seharusnya hal itu terkait dengan usaha peningkatan kualitas.

Dari evaluasi tentang kualitas beras yang dilakukan Perum BULOG (2007b) di empat wilayah sentra pengadaan DN memperlihatkan hasil yang cukup berbeda. Hanya Sulsel yang mampu mempertahankan sepenuhnya kualitas beras dengan standar SNI IV, sebagai standar acuan Perum BULOG selama ini. Wilayah yang lainnya, seperti Jabar, Jateng dan Jatim, sebagian pengadaan beras DN berada di bawah standar kualitas. Hal itu tentu akan berpengaruh pada daya simpan beras, serta cepatnya penurunan kualitas beras apabila disimpan lama. Perum BULOG akan menghadapi masalah dalam penyaluran stok beras yang berkualitas rendah ke berbagai keperluan pada tahun 2008. Oleh karena itu, sebaiknya Perum BULOG memberi penghargaan (insentif ekonomi maupun non-ekonomi) kepada Divre/Sub Divre yang mampu mempertahankan atau meningkatkan kualitas beras/gabah. Kemudian Perum BULOG perlu pula merancang strategi operasional tentang pemanfaatan stok beras yang berlebih¹⁰ dan kualitas beras yang terus berkurang.

Insentif Karung

Insentif karung adalah salah satu bentuk insentif lainnya (seperti transportasi) yang kadang-kadang ditempuh oleh Perum BULOG, manakala pengadaan dalam negeri lesu. Pada pengadaan bulan April 2007

sampai sekarang, ditetapkan insentif karung paling tinggi Rp 65 per karung. Hal itu artinya, para mitra kerja/penggilingan dapat menghemat biaya pemasaran ke Perum BULOG seharga karung tersebut.

Dengan cara ini telah merangsang mitra kerja untuk menyeter beras ke Perum BULOG. Insentif ini juga akan berpengaruh positif, manakala diumumkan lebih awal. (sejak April 2007). Pada tahun 2006, insentif ini terlambat diumumkan setelah harga beras/gabah di tingkat produsen/penggilingan melonjak, sehingga insentif itu tidak banyak berperan.

Insentif karung tentu lebih fleksibel dibandingkan dengan kenaikan HPP. Karena insentif ini dapat dikurangi/dihentikan manakala tujuannya telah tercapai. Namun, hampir tidak mungkin perubahan tersebut di berlakukannya untuk HPP, yang tidak pernah dapat dikoreksi kebawah, kalau HPP terlalu tinggi. Oleh karena itu, Perum BULOG perlu merencangkannya dalam Rencana Kerja dan Anggaran Perusahaan (RKAP), sehingga tidak sulit untuk dicairkan manakala diperlukan untuk tahun mendatang.

Harga Beras Tingkat Penggilingan Padi (HBTP) vs HPP

Disamping aspek teknis seperti yang telah di bahas di atas, penting pula membandingkan HBTP dengan HPP. Semakin rendah HBTP dibandingkan dengan HPP, semakin tinggi insentif mitra/penggilingan mitra untuk menjual beras mereka ke Perum Bulog, atau sebaliknya bila harga HPP lebih rendah dari HBTP.

Setiap penggilingan padi di Sub-Divre menghadapi tingkat HBTP berbeda-beda. Hal itu amat bergantung pada tingkat produksi/luas panen, perdagangan antar daerah atau pulau. Kita ambil saja 3 (tiga) bulan (April-Juni tahun 2007) puncak bulan pengadaan beras Bulog (mencapai 84%) di tiga wilayah produsen utama: Jabar, Jatim dan Jateng (mengambil pangsa 71% dari total pengadaan sampai awal Agustus tahun 2007).

Tingkat HBTP minimum bulan April-Juni di Jabar berkisar Rp 4.050-4.075/kg dengan angka rata-rata antara Rp 4.093 – Rp 4.175; di Jatim dalam periode yang sama terungkap

¹⁰ Diperkirakan Bulog mengalami kelebihan stok sekitar 0,8 juta ton pada awal 2008.

Tabel 5. Harga Beras periode Mingguan (Rp/Kg) di tingkat Penggilingan (Kualitas Pembelian BULOG) di Divre Terpilih

Musim Panen Raya dan Gadu 2007	Jabar	Jatim	Jateng
April:			
Rata2	4.175	4.042	tad
Maks	4.300	4.052	
Min.	4.050	3.975	
Mei:			
Rata2	4.093	4.034	4.088
Maks	4.150	4.112	4.125
Min.	4.075	3.993	4.050
Juni:			
Rata2	4.165	4.029	4.165
Maks	4.250	4.037	4.250
Min.	4.050	4.017	4.050
Juli:			
Rata2	tad	4.032	4.134
Maks		4.036	4.250
Min		4.029	4.050
Agustus:			
Rata2	tad	4.039	4.069
Maks		4.055	4.130
Min		4.029	4.015
September:			
Rata2	4.134	4.093	tad
Maks	4.166	4.102	
Min	4.116	4.063	

Sumber: Div Gasar Perum BULOG (diringkas oleh penulis)

harga minimum HBTP berkisar antara Rp 3.975-Rp 4.017 dengan harga rata-rata Rp 4.029-Rp 4.042 (Tabel 5). Di Jateng untuk periode Mei-Juni dengan harga rata-rata Rp 4.088-4.165/kg, sedangkan harga minimum Rp 4.050. Sampai bulan September 2007, masih dijumpai harga beras di tingkat penggilingan belum melampaui Rp 4.200/Kg. Dari sana dapat disimpulkan bahwa harga beras di tingkat penggilingan (HBTP) masih belum terlalu tinggi (tingkat harga belum banyak di atas Rp 4.100). Kalau dipakai HBTP tingkat minimum, maka hal itu relatif masih rendah. Kondisi itu memungkinkan Bulog mendapatkan beras untuk keperluan pengadaan DN nya.

Pada tingkat selisih harga beras (HBTP) dengan HPP lebih tinggi antara Rp 50-100/kg, para pedagang masih punya insentif untuk menjual beras ke Perum BULOG. Alasan yang umum diungkapkan oleh para mitra/ penggilingan padi adalah (i) risiko berusaha/ bermitra dengan Perum BULOG amat kecil, hampir tidak pernah yang tidak dibayar (ngemplang hutang); (ii) pembayarannya lebih cepat (paling lama 2-4 hari), dibandingkan dengan di pedagang lain antara 1-2 bulan. Hal itu telah membuat *turn over* usaha menjadi lebih tinggi, dan (iii) mereka masih mampu menutupi sebagian biaya atau dapat memperoleh sedikit untung dari dedak/katul dan menir. Bila ditambah dengan insentif

karung, maka hal itu telah menambah daya tarik tersendiri untuk menjual berasnya ke pengadaan DN Perum BULOG.

IV. Stok dan CBP

CBP adalah salah satu jenis stok beras yang dikuasai pemerintah, disamping stok operasional Perum BULOG, yang dapat dimanfaatkan oleh pemerintah untuk berbagai tujuan. Itu memungkinkan karena Perum BULOG sebagai lembaga Perum, yang dapat dimanfaatkan oleh pemerintah untuk tujuan publik. Dalam Pembangunan Jangka Menengah (PJM) yang disusun Bappenas 2004 telah disebutkan bahwa pemerintah akan menguasai stok untuk keperluan cadangan pangan pemerintah sebesar 1 juta ton/tahun pada tahun 2008. Itu dilingkarkan secara bertahap dari 350 ribu ton pada tahun 2005, dan menjadi 1 juta ton pada tahun 2008, sesuai dengan pentahapan kemampuan anggaran pemerintah.

Hal ini pula yang mendorong mengapa pemerintah memberi tugas agar Perum BULOG menguasai stok minimal 1 juta ton (*pipe line stock*)¹¹, harus tersedia setiap saat

(Surat Mendag no. 1111/M-DAG/8/2007, tanggal 31 Agustus 2007 tentang Stabilisasi harga beras di DN). Namun, karena jumlah CBP belum sampai pada tingkat jumlah optimal itu -keterbatasan APBN-, maka stok operasional Perum BULOG dapat dipakai untuk menutupi kekurangannya. Dalam surat itu ditetapkan pula, agar Perum BULOG menguasai stok akhir tahun 2007 antara 1,5-2 juta ton, yang dapat dipakai untuk keperluan pemerintah seperti Raskin, Bantuan Sosial dan OP. Untuk memperkuat stok Perum BULOG, oleh Mendag memberikan kuota impor sebesar 1,5 juta ton, dengan batasan waktu impor paling lambat akhir Desember tahun 2007.

Stok awal tahun 2005 sebesar 1,77 juta ton, kemudian merosot menjadi 1,09 juta ton tahun 2006, dan stok awal tahun 2007 turun lagi menjadi 0,96 juta ton. Penurunan stok itu terkait dengan pengadaan DN yang seret, karena harga beras/gabah relatif baik. Stok awal tahun 2007 adalah stok terendah Bulog selama sepuluh tahun terakhir. Itu telah memperbesar risiko spekulasi harga, seperti yang telah terjadi akhir tahun 2006 dan awal

Tabel 6. Volume CBP dan Pemanfaatannya: 2005-2007 (Ton)

Pemanfaatan	2005	2006	2007	Total
CBP dalam APBN	360.000	92.393	0	442.398
o Bantuan darurat/korban bencana	11.236	37.528	13.083	61.847
o Pengendalian harga (OP)	0	59.505	319.168	378.671
Total		97.033	332.249	440.415
			Sisa CBP Posisi 31-10-2007	1.880
			Total CBP 2008	449.880

Keterangan:

Dengan asumsi terpa penyerapan CDP bulan Nov-Des 07, maka total CBP 2008 adalah 449.880 ton = penjumlahan 254.847 ton (APBN-P) + 190.033 ton (APBN-DB+ sisa CBP 2007).

Sumber: Perum BULOG (2007g)

¹¹ Ini telah memberi tantangan Indonesia sebagai negara besar, dan negara kepulauan, untuk pandu, dukai, mbah dan pengendalian misli lingg, disamping sering mengalami bencana alam/sorangan hama&panjakk, serta konflik sosial.

tahun 2007. Pemerintah tidak cukup "kuat" untuk meredam instabilitas harga, dengan menggertak para spekulasi, disamping produksi beras DN memang rendah.

Stok bulanan (CBP dan operasional) pada bulan Januari s/d Maret tahun 2007, terus menurun. Stok bulanan menjadi rendah di musim paceklik, kemudian meningkat lagi pada waktu panen raya. Pada bulan Februari dan Maret, stok akhir bulan kurang dari 0,6 juta ton, dan tingkat ini stok bulanan terendah selama sepuluh tahun terakhir (LAMPIRAN 4). Hal inilah yang menjadi salah satu penyebab, terjadi maraknya spekulasi harga awal tahun 2007 dan akhir tahun 2006.

Pada akhir Nopember tahun 2007, stok bulanan yang dikuasai Perum BULOG telah mencapai 1,7 juta ton dan ini terus bertambah, seiring dengan pemasukan pengadaan LN (yang masih ada komitmen sebesar 295 ribu ton yang belum terealisasi²²; disamping pengadaan DN yang cukup banyak tahun ini). Diperkirakan stok awal tahun 2008 akan mencapai sekitar 1,6 juta ton, baik itu berasal dari pengadaan DN (yang utama), maupun dari pengadaan LN (LAMPIRAN 4).

Masalah penguasaan stok awal menjadi penting bagi Perum BULOG. Apabila stok terlalu rendah, maka dapat memberi peluang spekulasi dan berakibat pada instabilitas harga. Namun, apabila stok terlalu besar, maka akan berpengaruh pada ongkos yang akan dipikul Perum Bulog untuk pemeliharaan dan perawatannya. Stok optimum yang baik bagi Perum BULOG adalah CBP sebesar 1 juta ton ditambah dengan stok operasional (keperluan 3 bulan). Itu diperkirakan mencapai total 1,5 juta ton. Namun, bila volume CBP rendah, misalnya di bawah 0,5 juta ton, maka stok operasional sebesar 1 juta ton akan terlalu tinggi bagi Perum Bulog. Itu akan membebani biaya pemeliharaan stok yang cukup tinggi, akan berpengaruh negatif terhadap efisiensi Perum BULOG.

Dalam Tabel 6 terlihat besaran CBP dan pemanfaatannya. Pada Oktober tahun 2007, sisa CBP hanya tinggal 1.880 ton. Itu telah merosot tajam dari rencana semula. Namun

pemerintah telah menambah kekurangan itu dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara-Perubahan (APBN-P) 2007 dan APBN 2008, sehingga total CBP pada tahun 2008 adalah sekitar 450 ribu ton. Besaran CBP ini masih kurang dari yang direncanakan oleh pemerintah yaitu 1 juta ton pada 2008. Itu artinya, Perum BULOG harus menyimpan tambahan stok operasional di atas tingkat optimum. Itu juga akan berpengaruh pada beban biaya pemeliharaan dan beban kelebihan stok, diluar keperluan operasional. Perum BULOG diperkirakan akan kelebihan stok operasional mencapai 0,6 juta ton beras pada awal tahun 2008.

V. Stabilisasi Harga dan Intervensi Pasar

OP bukanlah hal baru bagi Perum BULOG. Pemerintah Orde Baru (ORBA) menetapkan harga dasar dan harga langit-langit untuk stabilisasi harga beras. Perum BULOG intervensi pasar hampir seliap tahun. Pada periode 1994-1996 misalnya, rata-rata OP mencapai 721 ribu ton/tahun. Stok beras yang dikuasai Perum BULOG juga besar, rata-rata stok akhir tahun 1,5 juta ton periode 1991-96. Pada periode Krisis Moneter (Krismon) 1997-1998, OP mencapai 2,1 juta ton/tahun. Pada waktu itulah dievaluasi, OP itu biayanya mahal dan tidak adil bagi kelompok miskin. Mereka tetap sulit mengakses beras dengan harga OP. Program Raskin dirancang untuk merespons perubahan kebijakan beras nasional. Intervensi pasar via OP, tidaklah menjadi prioritas lagi, kecuali apabila diperlukan, insidental sifatnya.

Intervensi pasar beras dalam negeri - terutama pasar konsumen- lazim dilakukan oleh pemerintah ORBA. Hal itu karena peran harga beras yang cukup besar dalam penentuan tingkat inflasi. Oleh sebab itu, stabilisasi harga beras tingkat konsumen terkait erat dengan stabilisasi ekonomi makro. Untuk itu, pemerintah menetapkan harga langit-langit (*ceiling price*) beras sebagai acuannya, disamping tentunya harga dasar gabah. BULOG melakukan intervensi pasar secara otomatis, manakala harga beras telah melampaui harga langit-langit. Di era itu, BULOG melakukan intervensi pasar tanpa

²² Impor untuk keperluan stok BULOG pada 2007 telah mencapai 1,2 juta ton (posisi pertengahan Nopember 07)

perlu mendapatkan izin dari departemen teknis atau Pemda.

Kebijakan intervensi harga beras tingkat konsumen ditinjau ulang pada tahun 1999-2001. Kebijakan harga dasar diganti dengan HPP, dan harga langit-langit dihapus. Program Raskin diperkenalkan sebagai salah satu usaha untuk melindungi kelompok miskin dari gejolak kenaikan harga beras. Itu tertuang dalam Inpres perberasan baru¹³, yang diberlakukan mulai Januari 2002. Dan itu masih terus dilanjutkan dalam Inpres no.3/2007. Akan tetapi, stabilisasi harga pangan pokok (termasuk beras tentunya) masih tetap dianut pemerintah. Itu sesuai dengan pesan dari UU no.7/1996 tentang Pangan, dan Peraturan Pemerintah (PP) no. 68/2002 tentang Ketahanan pangan.

Pasal 48 UU no.7/1996 tentang Pangan disebutkan bahwa: "...*untuk mencegah atau menanggulangi gejolak harga pangan tertentu yang dapat merugikan ketahanan pangan, pemerintah mengambil tindakan yang diperlukan dalam rangka pengendalian harga pangan tersebut.*" Secara rinci hal itu diperjelas lagi dalam pasal 12 PP no.68/2002 tentang Ketahanan Pangan. Di dalam pasal ini disebutkan seperti berikut: "*Pengendalian harga pangan tertentu yang bersifat pokok di tingkat masyarakat diselenggarakan untuk menghindari terjadinya gejolak harga pangan yang mengakibatkan keresahan masyarakat...*". Dijelaskan pula bahwa "*yang dimaksud dengan gejolak harga pangan tertentu yang bersifat pokok di tingkat pasar mencapai lebih dari 25% dari harga normal*".

Selanjutnya, Peraturan Menteri Perdagangan no.22/M-DAG/PER/10/2005 disebutkan bahwa apabila harga beras naik dalam seminggu lebih dari 25% di atas "harga normal", maka pemerintah melakukan OP. Harga normal itu dihitung dari harga rata-rata beras kualitas medium selama tiga bulan sebelumnya. Bank Dunia (2007) menghitung bahwa walaupun harga beras itu naik secara

steady 15,5% per bulan¹⁴, tingkat *trigger* yang ditetapkan itu tidak pernah tercapai.

Intervensi pasar yang dilakukan oleh Pemerintah selama ini ternyata tidak mengacu sepenuhnya ke PP tersebut atau Peraturan Mendag. Misalnya, pada akhir tahun 2006/awal tahun 2007, malah pemerintah menetapkan HET beras secara nasional sebesar Rp 3.700/kg. Itu menjadi acuan BULOG untuk intervensi pasar (OP) atau penyaluran CBP yang diola oleh Perum Bulog. Kebijakan pemerintah sesungguhnya tidak mengacu ke kenaikan harga beras yang melebihi tingkat 25% di atas normal, seperti yang diamanatkan oleh PP tersebut, juga tidak mengacu ke Peraturan Mendag tahun 2005.

Penggunaan dan penyaluran CBP untuk pengendalian gejolak harga (OP) di suatu daerah, harus mendapat persetujuan berjenjang. Persetujuan itu mulai dari Bupati/Walikota, Gubernur, selanjutnya Menteri selaku Ketua Harian DKP (Dewan Ketahanan Pangan) memberikan rekomendasi kepada Mendag tentang boleh tidaknya OP. Berdasarkan persetujuan berjenjang itu, maka Mendag menugaskan Perum BULOG untuk melakukan OP sesuai dengan Pedoman Umum Koordinasi Pengelolaan CBP¹⁵. Sehingga keputusan dan intervensi pasar menjadi relatif lebih lama. Itulah yang menjadi penyebab utama keterlambatan dan tidak efektifnya OP pada akhir tahun 2006 dan awal tahun 2007. Akibatnya adalah harga pasar menjadi semakin sulit untuk dikendalikan.

Intervensi melalui OP yang dilakukan pada saat harga beras telah naik dengan cepat dan berlangsung hampir di semua tempat di tanah air, sehingga OP tidak mampu mengatasi hal itu. Tambahan lagi, volume CBP yang dapat digunakan untuk OP kecil dan terlambat intervensi, sehingga intervensi itu dianggap kurang strategis, baik dari segi efektivitasnya maupun segi fleksibilitas intervensi itu sendiri. Intervensi pasar telah menimbulkan sorotan publik yang luas, terutama dianggap tidak tepat sasaran, terlalu berpihak kepada pedagang. Para konsumen harus antri beli beras, telah mencoreng pula

¹³ Lihat inpres paling akhir, Inpres no. 3/2007 tentang Kebijakan Berberasan.

¹⁴ Penulis telah menghitung kenaikan harga beras kualitas medium mencapai 2,02% bulatn selama periode Agustus 2004 sampai dengan Maret 2007, periode dimana restriksi impor beras mulai efektif.

¹⁵ Lihat Kap Bersama Kep-80/M.Exon08/2005 dan No. 34/Kep/Menka/Kesra/VIII/2005.

wajah pemerintah SBY-JK di mata masyarakat luas dan dunia internasional.

Metoda Rataan Bergerak (*Moving Average*)

Suatu hal yang menjadi tantangan adalah bagaimana menentukan harga beras dalam keadaan normal yang dipakai sebagai referensi OP sesuai dengan pesan PP. Ada 4 kemungkinan yang dapat dipakai harga normal yang menjadi harga referensi bagi Operasi Pasar Murni (OPM) yaitu: (i) harga rata-rata tiga bulan terakhir, atau disebut dengan *moving average* (MA) 3 bulanan (MA-3); (ii) harga rata-rata enam bulan terakhir atau disebut MA-6, (iii) harga rata-rata 9 bulan terakhir, atau disebut dengan MA-9; dan (iv) harga rata-rata dua belas bulan terakhir, atau disebut dengan MA-12. Harga normal tersebut yang dapat dijadikan sebagai harga referensi (Husein Sawit 2007a). Itu lebih dinamis mengikuti perkembangan pasar, berbeda dengan HET yang kaku dan statis.

Semakin singkat harga rata-rata bergerak itu kurang dari sembilan bulan, maka semakin tinggi pula tingkat harga referensi manakala harga beras eceran terus merangkak naik, apalagi bila kenaikan tanpa banyak fluktuasi. Sebaliknya, bila tingkat harga rata-rata dalam periode yang lebih lama, seperti sembilan atau dua belas bulan, maka gejolak kenaikan harga dapat ditangkap, karena harga referensi akan lebih stabil.

Apabila harga beras di pasar konsumen (eceran) dalam bulan tertentu telah naik > 25% dari salah satu dari kemungkinan itu (sebagai referensi), maka dianggap telah memenuhi syarat untuk intervensi OPM. Rumus untuk OPM diusulkan sbb:

$$(HP - MA-3)/MA-3 \cdot 100 > 25\%; \text{ atau}$$

$$(HP - MA-6)/MA-6 \cdot 100 > 25\%; \text{ atau}$$

$$(HP - MA-9)/MA-9 \cdot 100 > 25\%; \text{ atau}$$

$$(HP - MA-12)/MA-12 \cdot 100 > 25\%.$$

Dimana: HP=harga pasar, MA-3adalah MA untuk 3 bulanan, dengan interpretasi yang sama untuk MA-6, MA-9 dan MA-12. Gejolak harga terjadi manakala harga pasar telah melebihi 25% dari tingkat harga referensi¹⁶.

Kalau dipakai harga referensi MA-3, ternyata gejolak kenaikan harga di atas 10%,

paling tinggi 14%. Itu terjadi 2 kali di Jakarta, sekali di B. Aceh, 4 kali di P. Baru dan 2 kali di Kupang. Tidak ada gejolak harga yang melebihi 25% (LAMPIRAN 5). Malahan di sejumlah kota seperti Semarang dan Surabaya, Papua, terungkap gejolak kenaikan harga amat rendah, yaitu kurang dari 10%.

Kalau dipakai harga referensi MA-6, ternyata gejolak kenaikan harga di atas 10% menjadi lebih sering terjadi. Kenaikan harga tertinggi terjadi di Jakarta dan P. Baru yaitu mencapai 22%, masing-masing pada Februari 06 dan Januari 07. Namun, tidak ada gejolak harga yang melebihi 25% (LAMPIRAN 5).

Kalau dipakai harga referensi MA-9, ternyata gejolak kenaikan harga di atas 10% menjadi lebih banyak lagi. Kenaikan harga melebihi 25% terjadi masing-masing sekali di Jakarta (27% pada Februari 2006) dan P. Baru (26% pada Maret 05).

Terakhir, kalau dipakai harga referensi MA-12, gejolak kenaikan harga di atas 10% menjadi terbanyak dibandingkan dengan harga referensi priode sebelumnya. Pada priode Januari 04-Maret 07, di Jakarta terjadi sembilan kali kenaikan harga di atas 10%, di Semarang, Surabaya, B. Aceh dan Indonesia masing-masing mencapai tiga belas kali, empat belas kali, dan delapan belas kali. Kenaikan harga melebihi 25% terjadi di Jakarta (dua kali), Banda Aceh atau Pekan Baru atau Papua (masing-masing sekali).

Dari perhitungan itu, maka kita bisa memilih tingkat *trigger* dan periode MA yang akan dipakai sebagai langkah untuk penentuan harga referensi. Tampaknya, memakai MA-12 lebih mampu menangkap perubahan harga. Akan tetapi, pemakaian tingkat *trigger* sebesar 25%, itu terlalu tinggi, tidak mampu menangkap kenaikan harga. Angka 10% diperkirakan cukup untuk penentuan sebagai tingkat *trigger*, untuk MA-6 atau MA-9.

¹⁶ Data yang dipakai menguji formula itu adalah harga beras eceran kualitas medium. Data ini dikumpulkan Bulog. Dipilih sejumlah wilayah yang diwakili oleh kota provinsi terpilih yaitu Jakarta (DKJ), Bandung (Jabar), Surabaya (Jatim), Banda Aceh (NAD), Pekanbaru (Riau), NTT (Kupang), Ija (Jayapura), dan agregat Indonesia.

VI. OSHB dan Fleksibilitas

Pemerintah telah memutuskan untuk menstabilkan harga beras DN mulai awal September. Kali ini, para menteri tampaknya lebih kompak mengambil keputusan dalam kerangka impor dan stabilisasi harga beras tingkat konsumen. Pemerintah mungkin telah belajar dari keterlambatan keputusan tentang hal yang sama tahun lalu. Keterlambatan itu telah menyebabkan kenaikan harga beras hampir di semua wilayah di tanah air, sehingga menjadi sulit dikendalikan seperti yang terjadi di penghujung tahun 2006 dan awal tahun 2007.

Belajar dari itu, pemerintah mengambil sejumlah langkah. Impor beras dibuka, namun hanya Perum BULOG yang boleh melakukannya. Pemerintah lebih mempercayai Perum BULOG, bukan swasta dalam usaha untuk mengelola laju impor beras. Dengan stok yang cukup serta diberikan fleksibilitas tinggi, maka diharapkan Perum BULOG akan lebih efektif dalam intervensi pasar untuk menstabilkan harga beras DN.

Monopoli Impor Beras: Beda BULOG dengan BERNAS

Menarik adalah pemerintah mempercayai kembali Perum BULOG untuk memperoleh hak monopoli impor beras. Kebijakan ini telah dihapus sejak 1998, karena tekanan dari lembaga finansial internasional, International Monetary Fund (IMF). Disamping itu, di era reformasi ini masih tingginya sentimen negatif publik dan rendahnya kepercayaan pemerintah terhadap BULOG.

Perum BULOG memperoleh hak monopoli ini tidak bertentangan dengan peraturan perdagangan multilateral. BULOG mendapatkan haknya sebagai State Trading Enterprise (STE) sejak 2002, dan itu diakui di World Trade Organization (WTO). Ini tidak perlu didisiplinkan di World Trade Organization (WTO), karena itu digunakan untuk kepentingan publik, khususnya ketahanan pangan. Pada umumnya, STE yang didaftarkan oleh negara berkembang di WTO adalah STE impor, khususnya pangan.

Akan tetapi di DN, Perum BULOG diperkirakan akan mengandung risiko dukungan publik, terutama partai politik. Semakin banyak partai politik, semakin sulit bagi Perum BULOG mendapatkan dukungan yang bulat, apalagi banyak perbedaan kepentingan, serta munculnya kecurigaan terhadap pemberian hak monopoli kepada Perum BULOG menjelang 2009. Hal ini akan menyulitkan dalam memperkirakan berapa lama Perum BULOG akan memperoleh kepercayaan itu. Beberapa bulankah atau beberapa tahunkah, atau sampai tahun 2015 misalnya, sulit diramalkan.

Pemberian hak monopoli impor beras ini mirip dengan Bernas BHD, Bulognya Malaysia. Bernas memperoleh hak monopoli impor beras sampai dengan 2010, diberikan sejak tahun 1996. Bernas disamping sebagai lembaga yang mencari keuntungan, namun ia harus melaksanakan tugas publik. Tugas itu meliputi untuk menjaga kecukupan suplai beras DN, menstabilkan harga di tingkat konsumen, melindungi produsen melalui jaminan harga padi minimum, serta mendorong berkembangnya Penggilingan Padi Bumi Putera. Dengan kepastian itu, maka Bernas dapat menyusun strategi jangka panjang untuk melakukan tugas publik maupun tugas komersial, yang saling menunjang dan memperkuat industri padi/beras.

Bernas berhasil mengintegrasikan suplai pasokan (*supply chain*) dengan pemain internasional, tingkat grosir, usahatani, pengolahan dan penyaluran sebagai tingkatkan. Bernas juga berhasil menjaga suplai beras pada tingkat harga yang layak untuk masyarakat Malaysia, dan membangun jaringan pemasaran, serta infrastruktur distribusi.

Bernas menyadari benar bahwa aset terpenting untuk perusahaan adalah SDM. Dengan investasi di bidang itu, memungkinkan Bernas dapat meraih tujuan organisasi. Bernas juga merancang *reward and punishment* yang cukup ketat. Mereka mampu membayar gaji serta benefit lainnya buat pegawai secara kompetitif. Memang membandingkan Bernas dengan Perum

BULOG, sama dengan membandingkan Petronas dengan Pertamina, Malaysia telah berada beberapa langkah di depan kita.

OSHB dan Risikonya

OSHB berbeda dengan OP, namun tujuannya tetap sama yaitu menstabilkan harga beras DN. Intervensi pasar itu tidak mengandalkan stok dan mekanisme CBP, tetapi menggunakan stok operasional Perum BULOG. Dengan kemudahan baru itu, memungkinkan Perum BULOG untuk dapat menyusun strategi impor dan intervensi pasar menjadi lebih fleksibel (Husein Sawit 2007c).

Fleksibel, karena stok Perum BULOG dapat ditambah dari impor sesuai dengan kebutuhan, baik jumlah maupun kualitasnya. Dengan menguasai berbagai jenis dari kecukupan stok beras, maka akan mempertinggi efektifitas OSHB.

Dana OSHB bukanlah bersumber dari pemerintah, walau tugas yang diemban Perum BULOG adalah tugas publik. Perum BULOG menggunakan dana komersial untuk impor beras, tanpa subsidi. Dengan importir tunggal, maka Perum BULOG akan mampu mengatur suplai dan harga beras DN. Secara teoritis perusahaan akan mampu meraih keuntungan atau minimal tidak rugi, manakala harga beras di LN lebih rendah dari DN. Secara teoritis biaya untuk OSHB itu tertutupi, dan keberhasilannya relatif tinggi dalam stabilkan harga (Husein Sawit 2007c).

Namun, banyak faktor penentu keberhasilan OSHB. Pertama, operasi harus dirancang dengan baik dan disusun strategi operasional yang bagus. Jaringan intervensi harus ada dan efektif untuk digerakkan. Ini tidaklah mungkin dapat dilakukan dalam waktu singkat. Perum BULOG perlu membangun *net work* yang kuat, maupun "kesiapan" SDM dalam menghadapi tugas khusus tersebut, yang berbeda dengan tugas *Public Service Obligation* (PSO).

Kedua, pemberian hak monopoli ini tampaknya belum jelas apakah sampai awal tahun depan atau sampai tahun 2009 seiring dengan Pemilihan Umum (Pemilu) mendatang. Semakin pendek kepercayaan itu, semakin tinggi risiko keberhasilannya buat

pemerintah. Perum BULOG memerlukan rencana jangka menengah/panjang untuk membangun infrastruktur distribusi serta jaringan suplai.

Risikonya adalah kalau terjadi *overshooting* impor dan harga dalam negeri telah stabil dan rendah? Perum BULOG akan menghadapi risiko kelebihan stok, yang kalau dijual akan merugi. Kalau kerugian itu masih dapat ditutupi dari keuntungan yang diperoleh minggu/bulan sebelumnya, itu tidaklah menjadi masalah besar. Tetapi apabila terjadi sebaliknya, itu akan membuat seret penjualan, dan berakibat pada kelebihan stok. Itu akan mengurangi daya serap produksi DN pada musim panen mendatang.

Terakhir hal yang tidak kalah pentingnya adalah Perum BULOG tergantung pada efektifitas pemberantasan impor ilegal, terutama di wilayah perbatasan Kalbar atau pulau-pulau kecil di Selat Malaka. Rembesan impor beras ilegal dapat menambah suplai beras DN, sehingga mempercepat harga turun. Penyelundupan dapat mengakibatkan persaingan yang tidak sehat, dapat menghancurkan industri padi/penggilingan DN, disamping penerimaan pemerintah berkurang.

Impor ilegal dapat juga dilihat dengan cara membandingkan impor yang dilaporkan oleh *The Rice Report* (TRR) (berasal dari negara eksportir) dibandingkan dengan data impor resmi yang diterbitkan oleh pemerintah (BPS). Pada periode 2000-2003, rataan impor yang dilaporkan oleh BPS 31% lebih rendah dari yang dicatat oleh TRR (Tabel 7). Pada periode larangan impor 2004-2007, impor ilegal malah meningkat secara persentase, walaupun volume impor ilegal berkurang secara drastis. Hal ini dapat disimpulkan bahwa impor ilegal tidak dapat dihilangkan walau dengan instrumen larangan.

Cara lain dapat juga dilihat perkembangan harga di wilayah produsen dan wilayah konsumen, seperti diambil di lima kota besar di Indonesia yaitu Pekanbaru, Medan dan Pontianak sebagai kota defisit beras, sedangkan kota Makasar dan Surabaya sebaliknya dikelilingi oleh wilayah produsen. Pada tahun 2007, harga beras eceran tingkat

Table 7. Impor Beras Indonesia dari BPS vs TRR: 2003-07 (Ton)

Tahun	BPS	The Rice Report (TRR)	Selisih (%)
2003	1,428,506	2,737,310	(48)
2004	236,867	633,756	(63)
2005	189,617	446,679	(58)
2006	438,109	672,593	(35)
2007	733,701	946,880	(23)
Rataan/tahun			
2000-2003	1,000,200	1,448,034	(31)
2004-2007	399,574	674,977	(41)

Keterangan: Uni 2007 (Jan-Juni)

Sumber: Statistik Indonesia BPS (berbagai tahun), The Rice Report berasal dari The Rice Trader

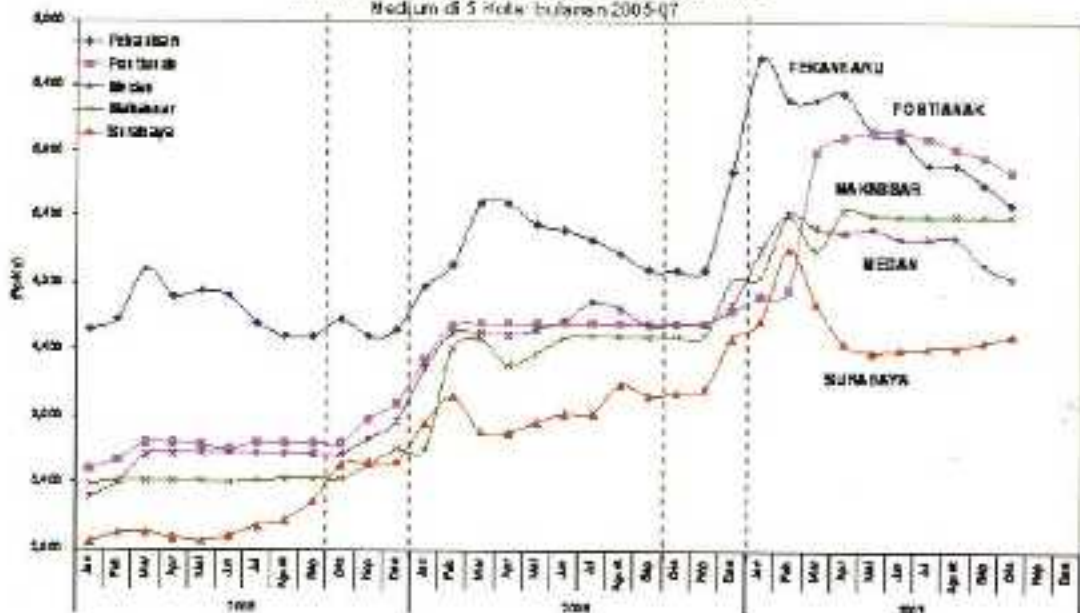
konsumen di Pekanbaru, Pontianak, dan Medan menurun, sedangkan di Makassar relatif tetap, dan Surabaya meningkat sedikit fenomena. Ini artinya, beras dari wilayah produsen tidak bisa mengalir dengan baik ke kota-kota defisit. Ini diduga sebagiannya telah terisi oleh beras impor, yang masuk melalui Riau atau Kalbar (Grafik 1).

Harga Referensi Intervensi OSHB

Intervensi pasar yang dilakukan untuk OSHB juga tidak mengacu sepenuhnya ke PP

Ketahanan Pangan. Pemerintah telah mengumumkan bahwa harga referensi beras pada tingkat konsumen rata-ran nasional Rp 4.750/kg untuk kualitas termurah dan Rp 6.000/kg untuk kualitas premium. Tingkat harga tersebut berbeda untuk satu daerah dengan daerah yang lain. Untuk wilayah konsumen seperti Ijra, dengan sendirinya harga referensi tingkat konsumen itu tentu lebih tinggi, sebaliknya untuk wilayah Jatim. Sehingga volume (juga kualitas beras) untuk

Grafik 1. Perkembangan Harga Beras Beras Kualitas Medium di 5 Kota: bulanan 2005-07



intervensi berbeda satu tempat dengan tempat yang lain.

OSHB akan dihentikan, manakala harga beras telah berada pada tingkat di bawah harga intervensi. Tingkat harga tersebut dianggap wajar, belum menyulitkan konsumen, serta tidak berpengaruh buruk terhadap stabilitas ekonomi makro. Perlu dicatat bahwa penetapan harga ini akan berubah dari tahun ke tahun, ini akan mengakibatkan kerepotan tersendiri di lembaga pemerintah.

Prospek Stabilisasi Harga Akhir 2007 dan Awal 2008

Perkembangan pemasukan dan pengeluaran beras, serta harga di Pasar Induk Cipinang (PIC) dapat dipakai sebagai indikator utama dalam melihat perkembangan harga pada bulan Desember tahun 2007 s/d Feberuari tahun 2008. Walaupun PIC tidak lagi sebagai satu-satunya pemasok beras di wilayah Jakarta atau ke sejumlah tempat di luar Jawa. Namun PIC masih mengambil peran utama, sekitar 70% nya, sisanya telah terdistribusi langsung ke pasar-pasar wilayah di Jakarta, atau langsung ke antar pulau ke Sumatera atau Kalimantan Barat. Perubahan itu terjadi sejak adanya jalan tol serta kemacetan yang parah di Jakarta.

Volume beras yang masuk ke PIC relatif stabil sekitar 2.000 ton/hari sampai pertengahan Desember tahun2007, dan umumnya disuplai dari Jawa Barat. Pada saat pemasukan beras ke PIC kurang dari 1.000 ton/hari (seperti yang terjadi pada lonjakan harga akhir tahun lalu/awal tahun ini), maka harga beras akan bergejolak naik. Pemasukan beras itu banyak dipengaruhi oleh tingkat produksi dan perbedaan harga di wilayah produsen di Jawa. Demikian juga, stok yang dikuasai per hari di PIC berkisar antara 25-30 ribu ton/hari (jumlah stok normal). Diperkirakan, pemasukan beras ke PIC dalam periode Nopember-Januari mendatang akan normal sekitar 50 ribu ton/ bulan, karena produksi padi/beras MK2 masih bagus, terutama di Pantura Jawa. Untuk Medan pasokan beras bersumber dari produksi Aceh dan Jawa, sedangkan untuk

pasar Riau terutama dari Sumsel (50%), Sumbar (20%) dan Lampung (10%).

Stok beras yang dikuasai oleh para pedagang grosir kembali lagi ke situasi normal, tidak berlebih untuk tujuan spekulasi. Stok yang dikuasai pedagang relatif kecil tetapi merata, tidak bertumpuk pada segelintir pedagang seperti tahun lalu. Para pedagang menguasai stok secukupnya, karena ekspektasi harga di puncak paceklik Desember – Januari tidak akan naik terlalu tajam maksimum Rp. 500/kg dibanding harga awal Nopember tahun 2007.

Harga beras diperkirakan stabil sampai Desember tahun 2007, karena panen MK2 masih terus berlangsung sampai akhir tahun, seiring dengan cukupnya ketersediaan air/ curah hujan. Itu ditambah dengan harga gabah/beras yang relatif tinggi (di atas HPP), sehingga tanaman padi menjadi lebih menarik. Hal ini dapat dilihat dari meningkatnya luas tanam dan panen di hampir banyak tempat di pulau Jawa, Sumatera, dan Sulsel.

Diperkirakan harga beras akan naik dalam bulan Januari/Februari, mengingat berakhirnya panen MK2 serta belum meluasnya panen padi MH. Namun kenaikan itu, diperkirakan tidaklah terlalu besar yaitu berkisar dari Rp 200-Rp 400/Kg mengingat stok pedagang/petani yang relatif merata dan produksi MK2 yang cukup baik. Hal ini ditambah dengan adanya kebijakan OSHB pemerintah, serta kuatnya stok Bulog. Panen musim hujan yang akan datang (MT 07/08) sudah akan dimulai pertengahan Februari-Maret 2008. Para penggilingan padi yang punya stok gabah, mereka akan menggiling gabah paling lambat akhir bulan Desember. Tujuannya adalah penyaluran pada Januari dan Februari, karena harga bagus. Itu juga dapat mendorong harga teredam, tidak melonjak tinggi.

VII. Raskin dan Tujuannya

Program Raskin terkait dengan program pengadaan DN serta jaminan harga buat petani padi (HPP). Itu terintegrasi, tidak dapat dipisahkan satu dengan yang lain. Tujuan Raskin disederhanakan dalam Pedoman

Umum (DiJen PMD dan Perum BULOG 2007) menjadi: "mengurangi beban pengeluaran Rumah Tangga Miskin (RTM) melalui pemberian bantuan pemenuhan sebagian kebutuhan dasar pangan dalam bentuk beras". Tujuan ini sulit sekali diukur dan dievaluasi. Sesungguhnya program Raskin itu terkait dengan proteksi sosial bersamaan dengan pemecahan sebagian masalah gizi, terutama gizi makro. Hal itu terkait dengan aspek kesehatan dan pendidikan, serta perlindungan sosial. Disamping itu, dampak ekonomi makronya jarang dievaluasi dengan baik. Oleh karenanya, tujuan dari Raskin tidak hanya sekedar penyaluran beras ADA. Itu juga terkait dengan gizi, kesehatan, dan proteksi sosial.

Hasil penelitian Raskin selama ini menunjukkan bahwa penyaluran Raskin semakin mengecil, sekitar 5-7 kg/RTM/bulan. Jatah sebesar itu kurang mendukung tujuan luas, sehingga itu terkesan menjadi program pendistribusian stok, kurang menonjol dalam perbaikan gizi dan proteksi sosial.

Pada saat sekarang, telah ada lembaga pemerintah yang mengambil peran untuk menjadi koordinasi (MENKO KESRA). Hal ini merupakan suatu pertanda baik. Raskin adalah program pemerintah, bukan program Perum BULOG. Akan jauh lebih kuat kalau juga melibatkan Depkes dan Dep Pendidikan.

Perum BULOG menyalurkan setiap tahun lebih dari 95% dari total penyaluran beras yang mencapai 1,74 juta ton¹⁷. Namun, program ini ditangani secara rutin, hampir tidak ada inovasi dalam pemecahan masalah di dalam Perum BULOG maupun implementasi dari titik distribusi ke RTM. Pemahaman program di tingkat lapangan juga amat terbatas, sehingga berbagai pertanyaan selalu tergiring kepada penyaluran beras ADA Perum BULOG, tidak lebih dari itu. Program ini tetap seragam di semua tempat. Belum ada rencana kongkrit bentuk lain seperti *Food For Work* atau *Food Stamp* dsb dsb. Gagasan pembaharuan itu harusnya datang dari BULOG, kemudian didiskusikan secara luas lintas departemen.

Demikian juga, penelitian untuk mendukung program Raskin yang diadakan secara reguler sejak tahun 2002. Tampaknya saran-saran hasil penelitian selama ini belum terakomodasi dengan baik dalam perencanaan dan perbaikan program.

Persoalan alokasi sepuluh bulan atau sebelas bulan, selalu muncul pada akhir tahun. Seharusnya, alokasi itu tidak diberikan pada bulan-bulan panen raya, tetapi diutamakan pada bulan-bulan paceklik. Dimasa mendatang, itu harus dirancang dengan baik di tingkat pusat, terutama di Perum BULOG.

VIII. Kesimpulan dan Saran

Pengadaan beras oleh Perum BULOG tidak terduga sehingga mampu menembus angka 1,73 juta ton¹⁸. Itu tidak lepas dari lepatnya strategi pengadaan yang ditambah dengan bagusnya produksi beras/gabah dalam negeri. Yang dominan adalah (i) perubahan dari dominasi gabah ke dominasi beras, (ii) pelonggaran kualitas beras pengadaan Perum BULOG.

Pelonggaran kualitas ini haruslah dicermati dengan amat hati-hati. Pengadaan dengan mutu beras yang amat longgar, akan berpengaruh negatif terhadap daya simpan beras, mudah merosot kualitas, berisiko tinggi pada saat penyalurannya. Beras mutu rendah juga akan sulit diterima pada penyaluran antar daerah atau *regional movement* (Movereg) dan antar propinsi atau *national movement* (Movenas). Itu akan memunculkan persoalan di daerah penyaluran, terutama konsumen pelanggan seperti untuk Raskin, TNI/Polri disejumlah tempat atau penyaluran lainnya, seperti pengungsian. Hal ini akan menimbulkan konflik di lembaga BULOG sendiri (antar Divre/Sub-Divre), disamping akan mendapat sorotan negatif di lapangan.

Pengadaan Perum BULOG seharusnya tidak digiring ke penurunan mutu, apalagi HPP dinaikan. Hal ini tidak akan perbaikan mutu beras dari para pelaku usaha, terutama mitra kerja Perum BULOG. Perusahaan besar seperti Perum BULOG, yang lazim dilakukan adalah meningkatkan mutu. Bila yang terakhir

¹⁷ Penyaluran untuk Raskin untuk 2006 akan mencapai 1,8 juta ton.

¹⁸ Sampai dengan 12 Nopember 2007

tidak dilakukan, maka itu akan berpengaruh negatif terhadap lembaga pengelola stok beras nasional, serta resiko tinggi dalam penyalurannya. Permintaan beras konsumen semakin mengarah ke mutu tinggi, mengarah ke SNI I. Pengaturan standar kualitas beras giling telah dilakukan oleh Badan Standarisasi Nasional (1999).

Dimasa mendatang, pelanggaran kualitas itu perlu ditinjau ulang. Disarankan agar kualitas beras sebaiknya mengacu ke lima komponen utama yaitu: kadar air (maks-14%), derajat sobos (min-95%), butir patah (maks-20%), menir (maks-2%) dan butir kuning (maks-3%). Dengan standar kualitas utama ini, memungkinkan Perum BULOG dapat memperoleh kualitas beras yang dapat disimpan dalam waktu relatif lama dengan mutu yang terjaga, sehingga dapat dipakai untuk tujuan penguatan stok operasional maupun mengisi CBP. Atau alternatif lainnya adalah kembali ke kualitas mutu SNI IV atau SNI III dengan sebelas komponen kualitas, namun dalam Inpres tidak perlu dirinci komponennya. Perincian komponen kualitas cukup ditampung dalam SK Menteri teknis, tidak perlu detail dalam Inpres.

Disarankan pula, pengadaan DN tetap diberikan dua pilihan yaitu gabah dan beras. Pola lebih fleksibel, jangan dialihkan seluruhnya ke beras. Pada daerah tertentu yang hanya mengenal pasar gabah, maka kebijakan ADA gabah itu akan bermanfaat. Demikian juga apabila suatu saat harga gabah lebih menarik bagi mitra kerja, maka hal itu dapat mendorong pengadaan DN. Oleh karena itu, fleksibilitas itu haruslah dipertahankan.

Perum BULOG perlu merancang pengadaan DN secara lebih terbuka, tidak terkesan terkonsentrasi pada penggilingan besar/kelompok kuat. Persyaratan pengadaan Perum BULOG agar diumumkan secara terbuka, misalnya via website, koran dan lainnya.

Sebaiknya perusahaan memberi penghargaan (insentif ekonomi maupun non-ekonomi) kepada Divre/Sub Divre yang telah mampu mempertahankan atau meningkatkan kualitas beras/gabah. Kemudian perlu pula

dirancang strategi operasional tentang pemanfaatan stok beras yang berlebih dan penurunan kualitas beras sejak awal 2008.

HPP tahun 2007 telah terlalu tinggi, baik beras maupun gabah. HPP (gabah) Indonesia lebih tinggi dari India dan Pakistan. Demikian juga HPP beras telah lebih tinggi dari harga jaminan petani di Thailand. HPP Indonesia lebih tinggi hampir 50% dari harga beras di pasar dunia.

Disarankan agar HPP tidak dinaikkan tahun 2008, kecuali justifikasi khusus. Kenaikan pendapatan dari usahatani padi haruslah didorong dari peningkatan produktivitas, peningkatan efisiensi di usahatani dan panen, serta pengurangan kehilangan hasil pasca panen. Kenaikan HPP boleh dipertimbangkan pada tahun 2009.

Intervensi harga dengan mengacu ke kenaikan 25% (dalam seminggu terhadap harga tiga bulan terakhir atau MA-3) sebagai trigger nya, ternyata tidak realistis, bahkan untuk periode panjang seperti MA-12. Dengan kriteria itu ternyata, gejolak kenaikan harga beras amat jarang munculnya. Akan tetapi dipihak lain, pemerintah telah kesulitan menghadapi tingkat harga beras yang melampaui tingkat psikologis (misalnya Rp 5.000/kg untuk kualitas medium).

Solusinya adalah memakai patokan kenaikan harga >10%, dengan memakai MA-6 atau MA-9. Pemakaian MA-3 dianggap terlalu singkat, tidak bisa menggambarkan gejolak kenaikan harga atau demikian juga dengan MA-12 terlalu panjang, sehingga menjadi lebih sering terjadi kenaikan harga (di atas 10%) dan menjadi terlalu sering pula intervensi pasar. Hal yang terakhir ini kurang bersahabat dengan pasar. Oleh karena itu, disarankan agar menggunakan harga referensi MA-6 atau MA-9 untuk patokan kenaikan harga >10%.

Kelemahan metoda itu adalah tidak mengacu ke PP Ketahanan Pangan. Namun, keuntungan dari alternatif ini adalah jumlah dan lama intervensi berbeda antara satu propinsi dengan propinsi lain. Ini lebih menggambarkan realitas yang ada, tidak perlu pula setiap tahun mengumumkan harga referensi, yang amat merepotkan.

Pemerintah meminta agar Perum BULOG menguasai stok beras akhir tahun (operasional dan CBP) antara 1,5-2 juta ton. Sedangkan *pipeline* stok atau stok beras yang harus ada setiap saat sebesar 1 juta ton. Stok sebesar 1 juta ini diperlukan untuk berjaga-jaga dari berbagai kemungkinan buruk, emergensi, serta OP. Seharusnya untuk berjaga-jaga tersebut stok berasal dari CBP. Namun, pada tahun 2008, stok awal CBP hanya ada sekitar 450 ribu ton. Sehingga kekurangan stok itu perlu ditanggung oleh Bulog. Besarnya stok beras Bulog awal tahun 2008 mencapai 1,6 juta ton. Padahal, stok awal yang diperlukan operasional Perum BULOG sekitar 500-600 ribu ton (tiga bulan penyaluran).

Oleh karena itu, Perum BULOG untuk tahun 2008 akan kelebihan stok awal sebesar 0,6 juta ton. Itu akan berpengaruh pada tingkat efisiensi dan HPB dalam tahun 2008. Sebaiknya pemerintah memperjelas besaran CBP yang ingin dikuasai apakah 750 ribu ton atau 1 juta ton. Menurut rencana yang terluang dalam RJPM (2004), CBP direncanakan sebesar 1 juta ton untuk tahun 2008, namun realisasinya hanya 450 ribu ton.

Harga beras ditingkat konsumen diperkirakan akan stabil sampai akhir Desember tahun 2007. Harga beras tingkat konsumen diperkirakan akan naik dalam Januari dan Februari tahun 2008, namun tidaklah terlalu tinggi, hanya sekitar Rp 100-400/kg. Kenaikan tidak tinggi dan teredam karena (i) produksi MK2 cukup baik dan panen raya akan jatuh mulai pertengahan Februari tahun 2008, (ii) penggilingan padi akan segera menggiling stok gabah akhir tahun ini untuk di lempar sebagian besar stok beras mereka ke pasar sebelum panen raya yaitu Januari dan Februari 2008. Disamping itu, Perum BULOG menguasai stok yang cukup besar untuk intervensi pasar.

OSHB adalah salah satu alternatif lain dalam upaya stabilisasi harga DN, dalam situasi harga beras di LN rendah. Perum BULOG diberikan fleksibilitas untuk melakukan impor untuk tujuan tersebut. Apabila harga beras di pasar dunia terjadi sebaliknya, maka impor untuk OSHB tidak

akan dapat memecahkan masalah, kecuali ditetapkan harga intervensi yang lebih tinggi.

Efektifitas OSHB, itu bergantung pada kemampuan Perum BULOG dalam membangun jaringan distribusi OSHB. Itu memerlukan pengalaman dan waktu, serta membangun infrastrukturnya. Oleh karena itu, semakin panjang umur OSHB, semakin memungkinkan Perum BULOG merancang strategi untuk keperluan itu, dan keberhasilannya akan lebih tinggi. Disarankan agar pemerintah mempertahankan kebijakan ini dalam jangka waktu 2-3 tahun mendatang. Setelah itu baru ditinjau ulang, baik buruknya dalam mencapai tujuan Inpres.

Raskin sebaiknya dilihat dengan kaca mata luas, tidak hanya terkait dengan program ADA DN dan jaminan harga (HPP), tetapi juga pemecahan gizi dan kesehatan RTM. Jumlah Raskin yang disalurkan ke RTM sebaiknya 20 Kg/RTM, jangan berkurang. Itu dapat menutupi kekurangan kebutuhan 40-60% dari total pengeluaran RTM untuk beras/pangan. Salah satu caranya adalah dipertimbangkan agar Pemkab/Pemkot kaya yang tingkat Anggaran dan Pendapatan Belanja Daerah (APBD) tinggi, sebaiknya tidak perlu bantuan/program dari pemerintah pusat. Karena mereka cukup mampu untuk menanggulangnya. Kosentrasi pemerintah pusat adalah untuk membantu daerah yang kurang mampu untuk atasi rawan pangan dan kemiskinan. Atau penyaluran Raskin dikurangi tidak penuh setiap bulan per tahun.

Apabila Raskin hanya diperuntukkan selama 10-11 bulan, maka sebaiknya penyaluran Raskin oleh Perum BULOG diutamakan untuk bulan-bulan paceklik, terutama bulan Oktober-Februari. Penyaluran Raskin pada bulan-bulan puncak panen raya dihindari sehingga dengan penyaluran itu tidak akan berpengaruh negatif terhadap harga gabah dilingkat produsen.

Perlu dirancang agar program bantuan pangan atau proteksi sosial janganlah hanya tunggal dan seragam. Disamping program Raskin, agar dirancang pula program pangan untuk kerja (*food for work*), warung catu (*food stamp*), yang disesuaikan dengan kebutuhan daerah setempat. Keinginan daerah perlu

ditampung untuk mendiversifikasi pangan ke luar dari beras.

Kebijakan perberasan (Inpres) mendatang haruslah mampu melihat jauh kedepan melihat tantangan *global warming*, pesatnya perkembangan *bio-fuel*. Apakah Indonesia sebagai negara net importir pangan akan menjadikan sebagian pangan ke *bio fuel* atau *bio-fuel* dikonsentrasikan hanya pada komoditas non-pangan fokus. Itu akan berpengaruh terhadap permintaan dan harga beras. Hal ini harus diantisipasi sejak sekarang. Rancang bangunnya haruslah direncanakan dengan baik, lintas sektor dalam kerangka ketahanan pangan dan ketahanan energi nasional.

DAFTAR PUSTAKA

- Bulog (2007a). "Perkembangan Operasional Perum BULOG", Jakarta: 12 Nopember.
- Bulog (2007b). "Hasil Pemeriksaan Kualitas Beras ADA 2007" masing-masing di Divre Jawa Barat, Tengah, Timur dan Sulawesi Selatan" (laporan intern. tidak diterbitkan).
- BSN (1999). *Standar Nasional Indonesia Beras Giling*, SNI 01-6126-1999
- Dijin PMD Depdagri dan BULOG (2007). "Pedoman Umum Raskin (Beras untuk Rumah Tangga Miskin", Jakarta.
- FAO (2006). *Rice Market Monitor*, Vol. IX (Issue no. 1): March
- FAO (2007). *Rice Market Monitor*, Vol. X (issue no. 3): September
- Husein Sawit, M (2007a). "Stabilisasi Harga Beras: Penentuan Harga Referensi OP dan Intervensi Pemerintah". *Majalah Pangan*, no.49/XVII/Julii 2007
- (2007b). "Usulan Kebijakan Beras dari Bank Dunia: Resep yang Keliru", *Analisis Kebijakan Pangan*, 5 (3) September 2007
- (2007c). "Stabilisasi Harga Beras", Kolom GATRA, no.46/tahun XIII, 27 September-3 Oktober 2007.
- Husein Sawit, M and E.M. Lokollo (2007). *Rice Import Surge in Indonesia*, final report, the Action Aid International in Collaboration with The Indonesian Center for Agriculture Socio-Economic and Policy Studies (ICASEPS); Bogor
- World Bank (2007). "Issues in Indonesian Rice Policy", draft March 2007

Biodata Penulis :

Dr. M. Husein Sawit, MSc adalah Ahli Peneliti Utama (APU) bidang Kebijakan Pertanian PSE-KP (Pusat Analisis Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian). Bogor; Staf Ahli, Perum Bulog. Memperoleh pendidikan PhD (1994) dalam bidang ekonomi dari University of Wollongong, Australia.