

ECONIT's PUBLIC POLICY REVIEW

**MAYORITAS TERLUPAKAN:
TRAGEDI PETANI DAN ANJLOKNYA
HARGA GABAH**

ECONIT *Advisory Group*
Jl. Prof. Dr. Supomo, SH. No. 47, 4th floor
Phone: (62-21) 8304850, 8319032
Fax: (62-21) 8354743
Jakarta 12810
E-mail: econit@attglobal.net

ECONIT's *Public Policy Review*

ECONIT's *Public Policy Review* adalah sumbangan analisa dan saran **ECONIT *Advisory Group*** terhadap masalah-masalah yang menyangkut kepentingan masyarakat (*public policy*). Kegiatan ini memberikan alternatif pemecahan masalah *public policy* dan mendorong terciptanya *good governance* di Indonesia.

Paper No. 40/2000

MAYORITAS TERLUPAKAN: TRAGEDI PETANI DAN ANJLOKNYA HARGA GABAH

Diterbitkan 21 Maret 2000

© 2000 **ECONIT *Advisory Group***

Hak cipta dilindungi undang-undang. Dilarang mengutip atau menerbitkan seluruh atau sebagian dari publikasi ini tanpa menyebutkan sumber kutipan atau tanpa seijin **ECONIT *Advisory Group***.

MAYORITAS TERLUPAKAN:

TRAGEDI PETANI DAN ANJLOKNYA HARGA GABAH

Kalau pemerintah salah langkah, sejarah akan mencatat tahun 2000 sebagai tahun terjadinya **salah satu tragedi petani paling parah** dalam sejarah Republik Indonesia.

Bagaimana tidak. Harga gabah selama dua bulan terakhir ini anjlok secara drastis. Saat ini, harga gabah kering panen (GKP) di tingkat petani turun

menjadi sekitar Rp 700 per kg—jauh lebih rendah dari harga dasar yang ditetapkan pemerintah sebesar Rp 1020 per kg. Di beberapa sentra produksi di Jawa Timur seperti Jember dan Malang harga gabah bahkan mencapai Rp 250 per kg. Padahal, puncak panen raya masih beberapa minggu lagi.

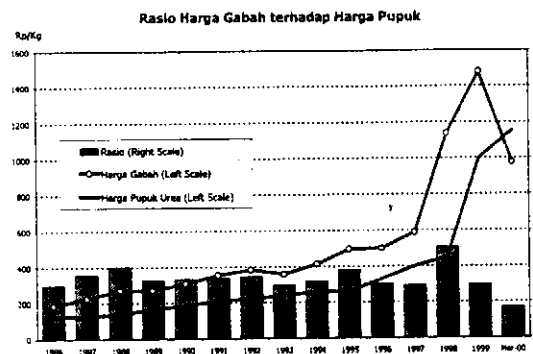


Masalah ini sangat serius, mungkin merupakan salah satu masalah paling krusial yang dihadapi pemerintahan Gus Dur. **Pertama**, bagian terbesar tenaga kerja Indonesia bekerja di sektor pertanian (lebih dari 34 juta orang) dan kesejahteraan mereka saat ini sedang

dipertaruhkan. **Kedua**, anjloknya harga gabah saat ini dapat mengancam ketahanan pangan (*food security*) tahun depan. Karena ekspektasi harga yang lebih rendah dan ketidakpastian kebijakan pemerintah yang lebih besar, petani akan enggan menanam padi sehingga mereka mungkin beralih ke tanaman palawija atau tanaman lain. Akibatnya, produksi beras tahun depan diperkirakan akan turun. Apalagi, cuaca tahun depan diperkirakan lebih buruk dari tahun ini seperti diindikasikan oleh kebakaran hutan diberbagai daerah di Sumatera dan Kalimantan. Disamping itu, penyaluran Kredit Usaha Tani (KUT) yang lebih rendah akan makin mengurangi insentif bercocok tanam.

Sayangnya, **masalah beras nampaknya bukan prioritas utama pemerintah** saat ini. Dalam APBN, alokasi biaya penyanggaan makanan pokok hanya sekitar Rp 2,2 triliun—jauh lebih rendah dari dana yang dibutuhkan untuk mencapai ketahanan pangan yang tinggi dan meningkatkan kesejahteraan petani. Dibandingkan dengan subsidi bunga rekapitalisasi perbankan (Rp 37,9 triliun), BBM (Rp 22,5 triliun) dan listrik (Rp 3,9 triliun), alokasi dana ini relatif sangat rendah. Padahal, penerima manfaat kebijakan tentang beras merupakan bagian terbesar penduduk Indonesia yang mencakup sekitar 20 juta keluarga.

Kebijakan pemerintah dalam sektor pertanian padi juga belum jelas. *Letter of Intents* (Lol) yang disebut-sebut sebagai paket kebijakan pemerintah pun hanya sedikit menyinggung beras, itu pun hanya jadwal penurunan tarif impor beras dan pemangkasan fungsi Bulog; sedangkan strategi dan kebijakan yang diperlukan untuk meningkatkan produktivitas atau kesejahteraan petani sama sekali tidak dibicarakan. **Hal tersebut merupakan suatu bantahan bagi yang menganggap bahwa kebijakan ekonomi Indonesia cukup mengandaikan Lol.**



Selama pemerintahan Orde Baru, Soeharto sangat serius dalam menangani masalah beras dan praktis melakukan apa saja untuk menjamin kestabilan harga beras dan mencapai ketahanan pangan yang tinggi. Rasio harga gabah dan pupuk, misalnya, selalu dipertahankan sekitar 3:2. Jika harga beras bergejolak atau produksi

diperkirakan menurun, Soeharto segera mengadakan rapat kabinet khusus untuk mengambil langkah-langkah penyelesaian yang konkrit.

Sekali pun agak terlambat, pemerintahan Gus Dur sendiri sudah mulai mengatasi masalah ini. Untuk mencegah penurunan daya beli petani (seperti diindikasikan oleh rasio antara harga gabah dan pupuk yang sudah lebih kecil dari satu), beberapa langkah stabilisasi harga juga sudah dilakukan. Beberapa pengamat pun sudah memberikan rekomendasi yang konstruktif untuk memecahkan masalah ini.

Menurut **ECONIT Advisory Group**, masalah beras dan pangan harus tetap menjadi prioritas penting pemerintah. **Dalam jangka pendek**, pemerintah perlu segera melakukan pembelian gabah secara agresif pada sentra produksi padi untuk mempertahankan harga dasar. **Dalam jangka menengah**, produktivitas pertanian padi dan perluasan lahan padi di luar Jawa perlu ditingkatkan untuk mencapai ketahanan pangan yang tinggi; harga dasar gabah perlu ditetapkan lebih tinggi supaya kesejahteraan petani meningkat; dan program pangan murah perlu dilaksanakan untuk membantu kelompok masyarakat yang sangat miskin. **Dalam jangka panjang**, pemerintah perlu mendorong perkembangan agribisnis dan agroindustri untuk lebih memungkinkan mekanisasi pertanian padi yang lebih intensif dan konsolidasi pertanian padi.

KARENA IMPOR ATAU KEBIJAKAN YANG TIDAK KREDIBEL?

Secara historis pemerintah melakukan intervensi dan regulasi hampir seluruh aspek pertanian padi. Sejak awal Orde Baru, pemerintah mensubsidi faktor produksi pertanian padi seperti irigasi, pupuk, pestisida dan bibit. Kredit murah juga disalurkan untuk membiayai modal kerja petani. Pemerintah juga menggunakan kebijakan harga untuk mempertahankan harga pada satu rentang tertentu.

Memang, sejak tahun lalu, peran mekanisme pasar dalam sektor pertanian diperluas. Peran Bulog sebagai penyangga berbagai komoditas makanan pokok dipangkas habis kecuali untuk beras. Impor beras yang tadinya dimonopoli oleh Bulog pun sudah dibebaskan.

Tidak heran kalau turunnya harga internasional beras akibat keberhasilan panen di beberapa negara pengekspor beras sering disebutkan sebagai kambing hitam masalah ini. Harga c.i.f. beras medium Thailand saat ini sekitar Rp 1500 per kg. Dengan tarif bea masuk Rp 430 per kg, harganya menjadi sekitar Rp 1900 sampai 2000 per kg. Jadi, dengan struktur tarif saat ini, harga beras domestik sebenarnya masih cukup kompetitif.

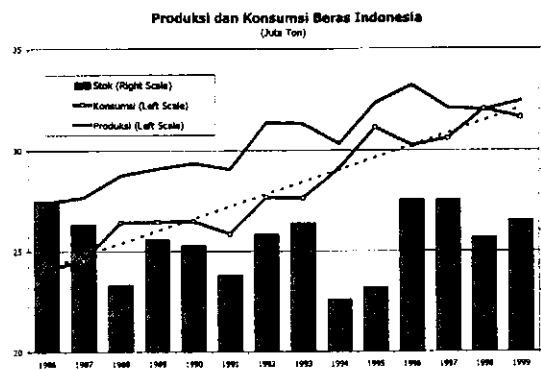
Pasok beras dalam negeri lah yang sebenarnya membuat harga gabah anjlok. Musim tanam ini, panen padi Indonesia diperkirakan akan sangat berhasil. Ditambah dengan stok beras Bulog yang cukup tinggi—tahun lalu rata-rata 2,2 ton—harga gabah domestik akan tertekan lebih kuat lagi.

Disamping itu, **kebijakan pemerintah tentang pertanian padi yang tidak kredibel membuat masalah ini makin parah.** Pemerintah menetapkan harga GKP sebesar Rp 1020 per kg. Akan tetapi, sampai minggu yang lalu, Dolog dan KUD tidak banyak melakukan pembelian, terutama, karena ketidaktersediaan dana. Sementara itu, petani mulai resah, baik karena kelambanan Dolog dan KUD dalam membeli gabah maupun karena isu beras impor murah yang membanjiri pasar.

SOLUSI TEMPORER: PERTAHANKAN HARGA DASAR

Dalam jangka pendek, hanya tersedia satu solusi: pertahankan harga dasar gabah. Untuk itu, pemerintah perlu segera melaksanakan program stabilisasi harga dengan melakukan pembelian GKP pada Rp 1020 per kg secara langsung (*direct purchase*) dari petani sehingga manfaatnya benar-benar diterima oleh petani, bukan oleh tengkulak. Supaya kebijakan harga dasar ini kredibel, pemerintah, lewat Bulog, perlu secara agresif melakukan operasi pasar di sentra-sentra produksi padi.

“Biaya” program stabilisasi harga ini tidak terlalu besar. Untuk



menstabilkan harga, pemerintah perlu membeli paling banyak 6,3 juta ton gabah petani selama tahun 2000 ini dengan biaya pembelian sekitar Rp 6,3 triliun. Dengan demikian, untuk satu musim tanam ini saja, pemerintah hanya membutuhkan dana sekitar Rp 3,8 triliun—jauh lebih kecil dari biaya bunga

rekapitalisasi perbankan yang mencapai Rp 37,9 triliun.

Alokasi dana penyanggaan bahan pangan dalam APBN hanya sekitar Rp 2,2 triliun. Akan tetapi, realokasi dana bisa dilakukan untuk menutupi kekurangan ini. Misalnya, dengan melakukan penajaman obyek subsidi listrik pada pengguna dengan 900 VA ke bawah saja, subsidi listrik yang bisa direalokasikan mencapai hampir Rp 1 triliun. Disamping itu, pemerintah juga bisa merealokasikan dana sebesar Rp 3 triliun dari penundaan pembayaran bunga hutang luar negeri (kalau pembayaran bunga 21,5% hutang luar negeri dijadwalkan kembali). Disamping itu, tambahan penerimaan dari *windfall profit* akibat kenaikan harga minyak bumi bisa juga digunakan untuk membiayai stabilisasi harga beras.

Jika dikelola dengan baik, biaya-stabilisasi-harga-yang-sebenarnya jauh lebih rendah—hanya biaya inventori dan bunga saja (*inventory & interest costs*). Komponen biaya bunganya saja, misalnya, hanya sekitar Rp 950 miliar. Apalagi pemerintah masih mungkin mendapat untung dengan menjual beras pada harga yang relatif tinggi selama musim paceklik.

Tambahan lagi, Indonesia juga akan memperoleh *intertemporal benefit* dengan pelaksanaan program stabilisasi harga ini. Jika program ini tidak dilakukan, produksi tahun depan diperkirakan akan menurun sehingga Indonesia harus mengimpor beras sekitar 2-3 juta ton dengan biaya yang sangat besar. Dengan volume impor Indonesia sebesar itu, harga beras dunia bisa meningkat paling tidak menjadi sekitar US\$ 250 s/d US\$ 300 per ton. Dengan demikian, biaya impor yang diperlukan bisa mencapai US\$ 500 juta s/d US\$ 900 juta atau Rp 3,7 triliun s/d Rp 6,7 triliun pada kurs Rp 7400/US\$.

Program stabilisasi ini harus segera dikaji ulang secara periodik dan pemerintah perlu merumuskan kebijakan pertanian padi jangka menengah dan jangka panjang.

SOLUSI JANGKA MENENGAH

Dalam jangka menengah, ada tiga tujuan yang perlu dicapai pemerintah.

Pertama, pemerintah perlu mencapai ketahanan pangan yang tinggi dimana beras merupakan jenis makanan pokok yang paling penting.

Kedua, kesejahteraan petani perlu ditingkatkan, baik karena tingkat kesejahteraan petani saat ini relatif rendah, juga untuk memberikan insentif produksi yang lebih besar dan untuk lebih menstimulasi pertumbuhan ekonomi.

Disamping itu, dalam pencapaian kedua tujuan di atas, efisiensi sebaiknya tidak dikorbankan terlalu jauh.

Sayangnya, seperti dalam banyak masalah ekonomi lainnya, pencapaian ketiga tujuan di atas sering bertentangan satu sama lain. Misalnya, di satu sisi, pemerintah menetapkan harga patokan tertinggi (*ceiling price*) supaya beras tetap terjangkau oleh kelompok masyarakat miskin. Di sisi lain, penetapan harga-patokan-tertinggi yang terlalu rendah sangat merugikan petani padi disamping mengurangi insentif produksi. Tambahan lagi, kebijakan harga ini juga akan mendistorsi pola konsumsi masyarakat.

Peningkatan Produktivitas

Peningkatan produktivitas merupakan kunci pencapaian ketahanan pangan yang tinggi. Dengan meningkatkan produktivitas 10% saja, misalnya, Indonesia bisa mencukupi sendiri kebutuhan beras dalam negeri sehingga ketahanan pangan yang tinggi lebih mudah tercapai. Saat ini produksi beras sekitar 30 juta ton sehingga dengan peningkatan produktivitas tersebut produksi meningkat 3 juta ton—melebihi impor beras yang sekitar 2-3 juta ton.

Produktivitas bisa ditingkatkan dengan dua cara. **Pertama, dengan mensubsidi faktor produksi pertanian padi.** Dengan mensubsidi pupuk, misalnya, petani akan memperoleh insentif yang lebih besar untuk menggunakan pupuk yang lebih banyak sehingga penggunaan pupuk lebih mendekati titik optimumnya. Dengan menggunakan pupuk yang lebih banyak serta teknologi pemupukan dan irigasi yang lebih baik, produktivitas akan bisa ditingkatkan lebih tinggi lagi—dari sekitar 4,3 ton/ha saat ini menjadi sekitar 6 ton/ha dalam 3-5 tahun.

Kedua, dengan memanfaatkan teknologi yang lebih tinggi. Berbeda dengan pemberian subsidi yang lebih merupakan solusi artifisial, cara yang kedua ini merupakan solusi mendasar dan lebih *sustainable*. Peningkatan penggunaan teknologi bisa dilakukan dengan penggunaan bibit yang lebih baik serta mekanisasi pengolahan tanah, penanaman dan panen. Misalnya, produktivitas bisa dinaikkan dengan mengurangi *loss* paska panen yang saat ini mencapai 5-10%.

Disamping itu, pemerintah perlu mendorong penelitian dan pengembangan pertanian padi. Misalnya, pemerintah bisa mensubsidi proyek-proyek penelitian padi. Disamping itu, kegiatan penelitian pertanian padi bisa juga ditingkatkan pemerintah dengan pemberian insentif yang besar (misalnya hadiah Rp 2,5 miliar) bagi penemu yang menemukan teknologi yang meningkatkan produktivitas lebih tinggi lagi.

Perluasan Tanah Pertanian Padi di Luar Jawa

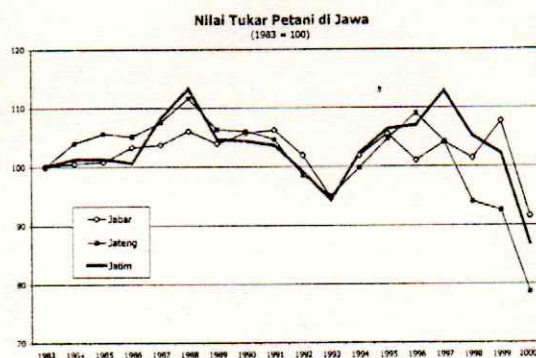
Potensi produksi padi di luar Jawa sangat tinggi. Sampai saat ini, Indonesia mempunyai wilayah tak-tergarap yang sangat luas. Sementara itu, tingkat pengangguran sangat tinggi sehingga tenaga kerja potensial untuk mengelola lahan baru ini sangat besar. Misalnya, dengan meningkatkan luas area sawah 10% saja sebenarnya masalah kekurangan pasok beras bisa diatasi.

Untuk itu, dalam jangka menengah, pemerintah (terutama pemerintah daerah) perlu mendorong perluasan tanah pertanian padi di luar Jawa. Dengan pemberian insentif kepemilikan tanah yang cukup luas dan berbagai keringanan fiskal, program ini bisa dilaksanakan tanpa unsur paksaan sama sekali.

Perbaiki *Terms of Trade* Petani

Peningkatan produktivitas saja tidak bisa mencapai ketiga target yang ingin dicapai. Pertama, pasar beras cenderung kompetitif sehingga, tanpa intervensi pemerintah, harga beras akan cenderung sama dengan *marginal cost*. Akibatnya, tingkat keuntungan petani relatif rendah. Sekali pun produktivitas meningkat, kesejahteraan petani tidak akan serta merta meningkat juga. Sebagai gambaran, produktivitas komputer mungkin meningkat ribuan atau bahkan jutaan kali, tapi tingkat keuntungan

industri tidak berubah banyak. Bahkan mungkin lebih rendah karena kompetisi yang lebih ketat.



Kedua, permintaan beras tidak elastis. Akibatnya, produksi padi yang terlalu besar akan menurunkan harga secara drastis. Dengan demikian, peningkatan produktivitas saja tidak akan

meningkatkan kesejahteraan petani. Bahkan kalau peningkatan produktivitas terlalu tinggi, harga gabah bisa turun secara drastis dan ini kemudian menurunkan kesejahteraan petani.

Dengan demikian, dalam jangka menengah, kebijakan harga tetap diperlukan untuk memperbaiki *terms of trade* petani. Dengan menetapkan

harga dasar yang lebih tinggi, misalnya—lebih tinggi dari *marginal cost*—kesejahteraan petani bukan buruh otomatis akan meningkat.

Hanya saja, penetapan harga ini tidak boleh terlalu tinggi karena sekitar 40% petani adalah buruh tani yang merupakan *net-consumer* beras. Kalau harga beras terlalu tinggi, daya beli dan kesejahteraan mereka akan menurun.¹

Tentu akan lebih baik lagi kalau kelebihan produksi akibat peningkatan produktivitas bisa diekspor. Sejalan dengan menurunnya *competitiveness* produk pertanian di Jepang dan Eropa (akibat subsidi yang pelan-pelan dikurangi), peluang ekspor produk pertanian Indonesia bertambah besar, termasuk padi. Apalagi kalau Indonesia bisa mengembangkan produk padi berkualitas tinggi sehingga bisa menguasai *niche* pasar tertentu.

Program Makanan Pokok Murah

Karena penetapan harga dasar yang lebih tinggi, pemerintah perlu menjalankan program makanan pokok murah (*food relief*) yang ditargetkan pada kelompok masyarakat yang benar-benar miskin.

Untuk masyarakat miskin di perkotaan, pemerintah bisa menggunakan program kupon makanan (*food stamp program*) seperti yang dilakukan oleh pemerintah AS atau melaksanakan operasi penjualan beras murah seperti yang dilakukan negara-negara di Asia Selatan. Untuk masyarakat miskin di pedesaan, pemerintah bisa menjalankan operasi pasar khusus pangan di daerah-daerah yang paling miskin.

Program ini bisa merupakan bagian dari program Jaring Pengaman Sosial yang dilaksanakan bersama-sama dengan Badan Sosial dan LSM.

SOLUSI JANGKA PANJANG: KEMBANGKAN AGRIBISNIS

Dalam jangka panjang, pemerintah perlu mendorong mekanisasi pertanian padi yang lebih intensif sehingga produktivitas tenaga kerja bisa ditingkatkan. Dalam proses ini, konsolidasi pertanian padi mungkin diperlukan, setidaknya sampai luas tanah per petani mencapai skala ekonomis yang paling efisien untuk mekanisasi yang intensif.

Untuk menyerap “kelebihan” tenaga kerja di sektor pertanian padi, disamping untuk meningkatkan keterkaitan antara sektor pertanian dan industri, pemerintah perlu **menghapus hambatan investasi dan mendorong pengembangan bisnis dan industri, khususnya agribisnis dan agroindustri.**

¹ Penting untuk dicatat bahwa, dalam jangka panjang, penetapan harga yang tinggi dan pemberian subsidi ini akan membutuhkan biaya yang sangat tinggi dan sangat tidak efisien. Kebijakan harga produk pertanian di Eropa, misalnya, memberikan insentif produksi yang sangat besar kepada petani—terlalu besar sehingga produksi sangat jauh lebih tinggi dari kebutuhan. Akibatnya, sumber daya yang perlu dialokasikan untuk menunjang program ini juga makin lama makin besar.

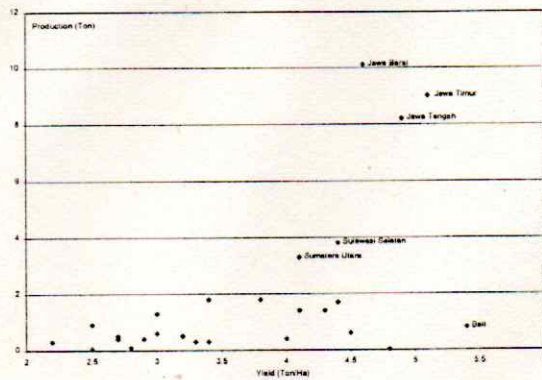
Disamping itu, untuk mengurangi fluktuasi harga beras, beras perlu dimasukkan dalam komoditi yang diperdagangkan dalam bursa komoditi yang telah dibentuk. Dengan demikian, tugas stabilisasi harga yang selama ini dilaksanakan oleh pemerintah lewat Bulog dialihkan secara bertahap ke mekanisme pasar sehingga pelaksanaannya diharapkan lebih efisien.

Kesemuanya ini dimaksudkan untuk meningkatkan kesejahteraan penduduk Indonesia yang paling miskin, meningkatkan pendapatan per kapita mereka dua kali lipat dalam jangka waktu 5-10 tahun. Peningkatan kesejahteraan ini kemudian akan memperbesar *aggregate demand* dan akan menjadi stimulus pertumbuhan ekonomi yang lebih tinggi.

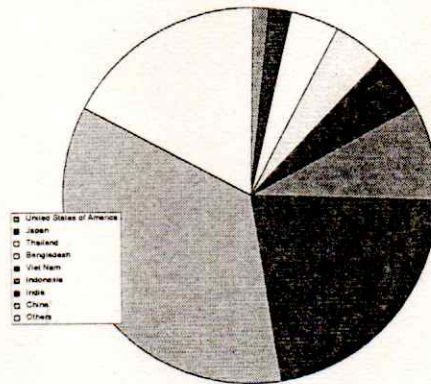
Sebagai penutup, kami tekankan lagi bahwa **masalah beras ini harus tetap menjadi prioritas penting pemerintah. Dalam jangka pendek**, pemerintah perlu segera melakukan pembelian gabah secara agresif pada sentra produksi padi untuk mempertahankan harga dasar. **Dalam jangka menengah**, produktivitas pertanian padi dan perluasan lahan padi di luar Jawa perlu ditingkatkan untuk mencapai ketahanan pangan yang tinggi; harga dasar gabah perlu ditetapkan lebih tinggi supaya kesejahteraan petani meningkat; dan program pangan murah perlu dilaksanakan untuk membantu kelompok masyarakat yang miskin. **Dalam jangka panjang**, pemerintah perlu mendorong perkembangan agribisnis dan agroindustri untuk lebih memungkinkan konsolidasi pertanian padi dan mekanisasi pertanian padi yang lebih intensif.

LAMPIRAN

Pulau Jawa: Sentra Produksi dan yang Paling Subur



Indonesia Salah Satu Produsen Utama Beras Dunia



Eksportir Utama: Thailand, India, Viet Nam, China, dan AS

